

RECOMENDACIÓN N°. 21/2020

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

Ciudad de México, a 10 de Julio de 2020

**LIC. ALFREDO DEL MAZO MAZA
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MÉXICO**

**DR. JORGE OLVERA GARCÍA
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE
MÉXICO**

Distinguidos señores:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo cuarto, 6º, fracciones III y IV, 15, fracción VII, 55, 61 a 66, inciso b, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como, 129 a 133, 148, 159, fracción I y 160 a 167 y 170 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente CNDH/2/2020/151/RI, relativo al recurso de impugnación interpuesto en contra del Acuerdo de Conclusión de la Queja emitido el 9 de julio de 2018 por la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y evitar que 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, fracción I, párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 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 la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en el que se describen las claves que fueron empleadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección correspondientes.

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

CLAVES	DENOMINACIÓN
Persona quejosa recurrente	R
Familiar de la persona quejosa recurrente	FV
Persona autoridad responsable	AR
Persona servidora pública	SP
Testigo	T

4. A lo largo del presente documento, la referencia a distintas instancias públicas y legislación aplicable se hará con acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la

lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificadas como sigue:

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	REFERENCIA
Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Comisión Estatal
Instituto de Salud del Estado de México	ISEM
Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios en el Estado de México	COPRISEM
Jurisdicción de Regulación Sanitaria Tlalnepantla de Baz, Estado de México	Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla
Jurisdicción de Regulación Sanitaria Teotihuacán, Estado de México	Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán
Unidad de Contraloría Interna del Instituto de Salud del Estado de México	Contraloría Interna
Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México	Juzgado Décimo de Distrito
Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	Cuarto Tribunal Colegiado
Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Ley de la Comisión Estatal
Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Reglamento Interno de la Comisión Estatal
Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México	Ley Estatal contra la Discriminación
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH

I. HECHOS.

5. El 23 de marzo de 2017 *R* (promoviente del recurso de impugnación), mediante queja ante la Comisión Estatal, manifestó hechos violatorios de derechos humanos cometidos en su agravio consistentes en hostigamiento, acoso laboral y discriminación, por lo cual se inició el expediente CODHEM/TLAL/151/2017.

6. En la queja *R* expuso que desde hace 27 años se desempeñaba como trabajador del ISEM en la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla, con funciones de verificador, dictaminador y/o saneamiento, y mediante oficios de octubre de 2016 le fue informado por AR1 que debía permanecer en la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla en horario de 9:00 a 17:00 horas, sin especificar sus funciones y sin contar con los elementos necesarios para desempeñar su trabajo, ya que el gafete que lo acreditaba como verificador sanitario le había sido retirado.

7. Agregó que el 8 de marzo de 2017 cuestionó por escrito a AR1 respecto a las condiciones laborales que consideró como “*hostigamiento y acoso laboral*” y el 13 de marzo de 2017 AR1 de manera verbal le informó, “*que por órdenes de sus superiores y de él habían consensado el cambio de adscripción... sin pedirme opinión alguna...*” a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán, a más de 50 kilómetros del lugar de residencia, lo cual consideró “*una decisión con la intención de causar daño*” ya que no contaba con el gafete correspondiente para cumplir con sus funciones, además de que no recibió el pago de viáticos y gasolina.

8. Que las diversas reubicaciones temporales tuvieron como consecuencia la desatención de sus responsabilidades como padre de familia con hijas de 11 y 18 años en edad escolar de secundaria y preparatoria, respectivamente, para estar pendiente en su desarrollo académico y personal, “*lo que pudiera ser causa de la desintegración familiar*”.

9. El 28 de febrero de 2017 AR1 manifestó por escrito a *R* que la demora en la entrega del gafete se debió a cuestiones administrativas, que la práctica de visitas de verificación es solo una de las funciones previstas en el catálogo de puestos y que no ha existido por parte de la autoridad “*discriminación, suspensión, ni inhabilitación*”.

10. AR2 y AR3 informaron a la Comisión Estatal que, en el mes de noviembre de 2016, se solicitó a todos los verificadores y/o dictaminadores los gafetes para su reexpedición con la vigencia requerida para sus funciones “*procediendo a la entrega de los gafetes*”, “*que [R] no fue cambiado de adscripción, fue reubicado temporalmente del día 20 de febrero de 2017 al 19 de agosto de 2017, por necesidades del trabajo*” por oficio signado por AR4.

11. El 22 de marzo de 2017 AR5 refirió a *R* por escrito que era un trabajador de confianza, que “*el cambio de adscripción*” a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán fue firmado por AR4 y se debió a las “*necesidades de servicio*”; por su parte AR4, precisó que la reubicación temporal se autorizó “*a petición de [AR5]*” y el 30 de marzo de 2017 se informó a *R* “*no se cuenta con registro de cambio de adscripción*”.

12. En comparecencia del 8 de agosto de 2017 ante la Comisión Estatal, AR1 manifestó que no tiene facultades para firmar y entregar los gafetes, lo que solo compete al titular de la COPRISEM, que al no tener *R* gafete se le conminó a permanecer en la oficina “*ya que no se puede enviar a un trabajador al campo si no cuenta con gafete de verificador*”, que el pago de viáticos que exige no se puede generar sin una orden de verificación.

13. El 18 de agosto de 2017 la Comisión Estatal emitió un Acuerdo en el que determinó la solución del expediente de queja original CODHEM/TLAL/151/2017 a través del procedimiento de conciliación. El 24 de agosto de 2017 AR1 refirió, por escrito ante la Comisión Estatal, que no era procedente aplicar la mediación o

conciliación, en virtud que *R* fue reubicado temporalmente a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán mediante oficio firmado por AR4 a quien correspondía “ordenar, suspender o revocar un cambio o reubicación”.

14. AR1 señaló que solicitó a SP1, los gafetes pendientes de recibir del personal adscrito a la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla sin tener atribuciones para negarle la entrega del gafete a *R*, reiteró que la firma para acreditación de verificadores solo correspondía a AR5 y que *R* recibió su salario íntegro.

15. El 28 de agosto de 2017 *R* informó de una nueva reubicación a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán mediante oficio firmado por AR6 del 20 de agosto de 2017 al 18 de febrero de 2018, lo que consideró como “*un acto de represión de las autoridades*” y “*un acto de discriminación*”, sin que se le entregara el gafete correspondiente.

16. El 4 de septiembre de 2017, la Comisión Estatal solicitó a la Secretaría de Salud del Estado de México medidas precautorias tendientes a salvaguardar la igualdad, la no discriminación y la dignidad de *R*, las cuales fueron aceptadas el 7 de septiembre de 2017 por AR3 quien indicó que requirió a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán la adopción de las medidas solicitadas y que *R* “*por voluntad propia y de común acuerdo*” con el entonces Coordinador de Regulación Sanitaria se encontraba desde el 1 de octubre de 2017 adscrito a esa Coordinación en la Ciudad de Toluca.

17. El 7 de septiembre de 2017 comparecieron FV, *R*, y SP2 y SP3, personal designado por AR3 para acudir a la sesión de conciliación ante la Comisión Estatal; no obstante “*ambos servidores públicos coincidieron en manifestar que si bien conocen la problemática no cuentan con la representación legal ni con atribuciones y facultades para obligarse por dicha Institución*”, por lo que se dio por concluida la comparecencia.

18. Por su parte AR9 informó por escrito a *R* que la nueva reubicación a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán “*no es un cambio de adscripción sino una comisión por seis meses*” y AR3 manifestó a la Comisión Estatal que la reubicación temporal a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán fue autorizada por AR6, área distinta a la Coordinación de Regulación Sanitaria del ISEM y a la que le corresponde validar los movimientos del personal; no obstante, AR5, solicitó la “*renovación de comisión*”.

19. El 6 de octubre de 2017 la Comisión Estatal hizo constar que AR2 informó vía telefónica que SP4 designada por AR3 para acudir a la segunda sesión de conciliación, no se presentaría.

20. El 18 de octubre de 2017 AR3 informó a la Comisión Estatal que ya se había dado una solución a la problemática planteada con motivo de una nueva reubicación temporal de *R*, del 1° de octubre de 2017 al 31 de marzo de 2018, de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla a la Coordinación de Regulación Sanitaria y agregó que: “*...se ha intentado en múltiples ocasiones un acercamiento con [R], en la que resalta su falta de voluntad por conciliar y solucionar la problemática... ...se considera inviable continuar con el procedimiento de conciliación propuesto...*” por lo que el 19 de octubre de 2017 tanto AR2 y AR3, no acudieron a la tercera sesión de conciliación ante la Comisión Estatal.

21. El 23 de octubre de 2017 SP5 y AR6 manifestaron ante la Comisión Estatal, el primero de ellos, que a *R* le fueron encomendadas actividades no regulatorias y que refirió que el gafete le fue recogido por AR1; por su parte AR6 señaló que su actuación “*ha sido a petición de las áreas que así lo han considerado*”, específicamente por solicitud de AR5 y de AR8.

22. El 24 de octubre de 2017 AR4 señaló ante la Comisión Estatal que la reubicación temporal de *R* a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán se realizó a petición de AR5 “*...quien al ser de mayor nivel jerárquico que yo, no podía*

cuestionar sus solicitudes; únicamente me avoqué a formalizar el trámite”, añadió que, al ser trabajador de confianza, estaba sujeto a las instrucciones e indicaciones de su jefe inmediato superior.

23. Por su parte, el 7 de diciembre de 2017 y el 16 de enero de 2018, T1 y T2 fueron coincidentes en señalar ante la Comisión Estatal que AR1 *“ha mantenido una represión en contra de [R]... ...que no existe ninguna necesidad de reubicación temporal”,* que hay *“represión constante”, “permanente acoso laboral”, “hostigamiento y discriminación”,* que le han negado sistemáticamente el gafete como verificador sanitario y lo hacen para mantenerlo sentado, *“lo han trasladado a lugares tan remotos de su centro de adscripción como son Teotihuacán... ...Toluca, siendo su centro de adscripción... ...Tlalnepantla”,* sin justificar el cambio, que no recibe pago de gasolina, que *“el trato laboral es totalmente irrespetuoso y carente de un principio de comunión...”*, T1 y T2 manifestaron que ellos mismos eran víctimas de este tipo de acoso laboral.

24. En comparecencia del 19 de diciembre de 2017, R negó ante la Comisión Estatal la solución de la problemática planteada, así como un acuerdo con AR8 para un cambio de adscripción a la ciudad de Toluca, refirió que sí le fue entregado el gafete con una vigencia de dos meses, pero sin asignarle funciones de verificador sanitario.

25. El 15 de febrero de 2018 R informó a la Comisión Estatal de otra reubicación temporal por seis meses, del 31 de enero al 31 de julio de 2018, que AR9 ordenó a AR10 para ser removido de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla a Teotihuacán *“en un acto de autoridad de acoso, hostigamiento laboral y discriminación continuado en contra del suscrito”*.

26. R resaltó que las diversas reubicaciones temporales que le fueron notificadas, son una simulación toda vez que en los oficios se advierte la reubicación de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla a la de Teotihuacán o a la Comisión de

Regulación Sanitaria, cuando en realidad él nunca regresó a su sede en Tlalnepantla, por lo que la autoridad de forma temeraria simuló o hizo parecer que *R* concluía el periodo de comisión y regresaba a Tlalnepantla, lo que en los hechos no ocurrió.

27. El 1 de marzo de 2018 AR3 informó a la Comisión Estatal que las medidas precautorias se siguen observando y en relación con la última reubicación temporal de *R* a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán refirió *“que los movimientos de personal adscritos a la Coordinación de Regulación Sanitaria, pueden ocurrir a propuesta del Coordinador... ..pero la decisión final la tiene la Subdirección de Recursos Humanos del [ISEM], Unidad Administrativa que cuenta con facultades legales para emitir y validar los oficios de reubicación de personal”*. Agregó que: *“el motivo de la solicitud de reubicación del servidor público... ..obedece a las necesidades del servicio, en atención a su experiencia laboral, más no así a capricho de la autoridad”*.

28. El 14 de marzo de 2018 FV, *R* y personal de la Comisión Estatal se constituyeron en la COPRISEM y se entrevistaron con AR3 y AR9 *“con la finalidad de buscar posibles alternativas de solución a la problemática”*, por lo que el titular de la COPRISEM señaló que: *“a la brevedad posible se le entregaría su gafete... ..se verificará la posible reubicación del hoy agraviado...”*.

29. No obstante, el 16 de marzo de 2018 AR9 informó a *R* *“que no existe restricción legal para que los trabajadores de confianza sean reubicados”*, que no tiene facultades para dejar sin efecto un oficio de reubicación e indicó que las reubicaciones *“encuentran su motivación en las necesidades del servicio, dada su experiencia laboral, profesionalismo y honestidad”* y argumentó que COPRISEM tiene presencia en los 125 municipios del Estado de México, no solo en Tlalnepantla.

30. El 17 de mayo de 2018 AR2 remitió un informe de AR3 en el que manifestó que no es procedente la reubicación de *R* a la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla, que los oficios de reubicación no pueden ni deben ser considerados “*mobbing laboral*”, que no es requisito indispensable la emisión del gafete para el desarrollo de sus funciones, que no existe alternativa de solución a las prestaciones que reclama y que “...(*reubicación, pago de viáticos y gasolina*), son de naturaleza estrictamente laboral, al derivar de un acto emitido por el Subdirector de Recursos Humanos del ISEM, con el carácter de patrón...”.

31. El 9 de julio de 2018 AR3 informó a la Comisión Estatal que se analizó la situación de *R* y “*los viáticos y gasolina que reclama es una cuestión eminentemente laboral*”, de los cambios de adscripción “*se dieron en razón de la plaza de confianza... ..y por necesidades del servicio*”, por cuanto al gafete “*es necesario que realice el trámite de renovación respectivo, pues es su obligación como servidor público*”, y en relación a la asignación de funciones “*en su momento se le otorgaron las actividades que debe ejecutar*”.

32. El 9 de julio de 2018 la Comisión Estatal emitió el Acuerdo de Conclusión de la Queja, al considerar que existía “*convicción por haberse solucionado durante el trámite respectivo, pues durante la sustanciación del procedimiento de queja, sin prejuzgar los hechos materia de inconformidad se implementaron las medidas precautorias requeridas por esta Comisión; y respecto de otras circunstancias se carece de competencia para resolver sobre el particular... .. la problemática planteada... ..tiene su origen en el ámbito jurisdiccional y laboral...*”

33. El 10 de julio de 2018 la Comisión Estatal notificó a *R* el Acuerdo de Conclusión de la Queja, y el 27 de julio de 2018 presentó el recurso de impugnación correspondiente, el cual fue remitido a este Organismo Nacional el 10 de agosto de 2018.

34. El 23 de enero de 2019 este Organismo Nacional emitió una resolución en el expediente CNDH/2/2018/403/RI en la que desechó por improcedente el medio de impugnación presentado por *R* al considerar que la Comisión Estatal dictó el Acuerdo de Conclusión de la Queja del expediente CODHEM/TLAL/151/2017, conforme a derecho.

35. El 28 de febrero de 2020 se emitió un Acuerdo en el Juicio de Amparo 1 por el Juzgado Décimo de Distrito en el que se instruyó a la Comisión Nacional dejar sin efectos la resolución del 23 de enero de 2019 y emitir una nueva en la cual *“examine las manifestaciones vertidas por el quejoso tendentes a evidenciar que la [Comisión Estatal], debió tomar en cuenta que la violación de derechos humanos quedó acreditada”*.

36. En cumplimiento a lo instruido por el Juzgado Décimo de Distrito, el 5 de marzo de 2020 esta Comisión Nacional emitió un Acuerdo por el que dejó sin efectos la resolución del 23 de enero de 2019 y ordenó la reapertura del expediente CNDH/2/2018/403/RI.

37. Del escrito de inconformidad, con base en el estudio de las constancias agregadas al expediente de queja CODHEM/TLAL/151/2017 en el que la Comisión Estatal emitió el Acuerdo de Conclusión de la Queja y en cumplimiento a lo ordenado por el Juzgado Décimo de Distrito, el 10 de marzo de 2020 se registró el recurso de impugnación con el número de expediente CNDH/2/2020/151/RI.

38. A fin de documentar las violaciones a los derechos humanos, se solicitó un informe a la Comisión Estatal, cuya valoración lógica-jurídica en conjunto con las evidencias que constan en el expediente original de queja, serán objeto de análisis en el capítulo de Observaciones de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

39. Oficio 400C132000/3113/18 del 10 de agosto de 2018, recibido el mismo día, por el que la Comisión Estatal remitió a la Comisión Nacional el recurso de impugnación presentado el 27 de julio de 2018 por *R*, acompañado de las constancias que integran el expediente CODHEM/TLAL/151/2017, entre las que se encuentran:

39.1. Escrito de queja original sin fecha presentado por *R* ante la Comisión Estatal en el que refirió actos de hostigamiento en su agravio y que no contaba con los elementos necesarios para realizar funciones de verificador sanitario.

39.2. Oficio 217B10200/3108/2017 del 27 de abril de 2017, suscrito por AR2 remitido a la Comisión Estatal y recibido el 3 de mayo de 2017, en el que informó *“en el mes de noviembre de 2016 solicitó a todos los verificadores y/o dictaminadores los gafetes credenciales a efecto de realizar los trámites necesarios para su reexpedición con la vigencia requerida para el ejercicio de sus funciones, procediendo a la entrega de los gafetes”*, que *R* *“no fue cambiado de adscripción, fue reubicado temporalmente del día 20 de febrero de 2017, al 19 de agosto de 2017, por necesidades del trabajo, mediante oficio firmado por [AR4]”*.

39.2.1. Al oficio referido se adjuntó el diverso 217B40022/0116/2017 del 28 de febrero de 2017 suscrito por AR1 dirigido a *R* en el que señaló entre otros puntos, *“el hecho de que a la fecha no le haya sido entregado el gafete respectivo, responde a situaciones de carácter administrativo, que en nada perjudican sus condiciones laborales y menos aún son constitutivas de*

discriminación”, agregó que la falta del gafete no se relaciona “*con la imposibilidad de realizar funciones de verificación*”.

39.3. Escrito del 6 de julio de 2017 suscrito por *R* dirigido a la Comisión Estatal en el que manifestó su inconformidad con la respuesta de AR2 y señaló que el cambio de adscripción laboral “*...es un acto arbitrario de abuso de autoridad...*”, que la autoridad no justificó el “*hostigamiento laboral al no designarme desde el día 17 de octubre del año próximo pasado funciones de verificador hasta la fecha*”, sin contar con el gafete y agregó las siguientes constancias:

39.3.1. Oficio 217B40000/112/2017 del 22 de marzo de 2017, signado por AR5, dirigido a *R* en el que refirió que el oficio de cambio de adscripción está firmado por AR4 y precisó “*claramente que la reubicación es temporal del 20 de febrero al 19 de agosto de 2017, que se debe única y exclusivamente a las necesidades del servicio*” y que *R* es personal de confianza y no de base.

39.3.2. Oficio 217B32100/06603/2017 del 22 de marzo de 2017, suscrito por AR4, dirigido a *R* en el que señaló que la “*reubicación temporal se autorizó a petición de [AR5]*”.

39.3.3. Oficio 217B32100/07452/2017 del 30 de marzo de 2017, suscrito por AR4, dirigido a *R*, en el que informó “*no se cuenta con registro de cambio de adscripción*”.

39.4. Acta Circunstanciada del 8 de agosto de 2017, en la que un visitador adjunto de la Comisión Estatal hizo constar la comparecencia de AR1, quien realizó entre otras manifestaciones “*no se puede enviar a un trabajador al campo si no cuenta con gafete de verificador*”.

39.5. Escrito del 17 de agosto de 2017, suscrito por *R*, dirigido a la Comisión Estatal en el que expuso su inconformidad con las manifestaciones realizadas por AR1 y señaló que debió velar “*para que todos los verificadores*

dictaminadores cuenten con sus gafetes para cumplir con su encomienda”, que no se le otorgaron funciones de verificador y “solo debo permanecer en la oficina sin hacer nada”.

39.6. Escrito del 24 de agosto de 2017, suscrito por AR1, dirigido a la Comisión Estatal, en el que expresó que solicitó a SP1 los gafetes pendientes de recibir para el personal de la Jurisdicción Sanitaria a su cargo, sin que tuviera atribuciones para negarle a *R* la entrega del mismo, y que a AR5 le corresponde firmarlos. Agregó las constancias siguientes:

39.6.1. Oficio 217B32100/04739/2017 del 28 de febrero de 2017, suscrito por AR4, dirigido a *R*, mediante el que le informó la reubicación temporal, del 20 de febrero al 19 de agosto de 2017, de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán.

39.6.2. Oficio 217B40022/0085/2017 del 15 de febrero de 2017, suscrito por AR1, dirigido a SP1, mediante el cual solicitó los gafetes pendientes de recibir para el personal de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla *“por ser necesarios por la naturaleza de sus funciones”.*

39.7. Escrito del 26 de agosto de 2017, suscrito por *R*, dirigido a la Comisión Estatal en el que informó que le notificaron una nueva reubicación *“de Teotihuacán a Teotihuacán, al mismo lugar por otro tiempo determinado de seis meses del 20 de agosto del 2017 al 19 de febrero del 2018... ..como un acto de represión”* y solicitó medidas de protección. Agregó entre otras, las siguientes constancias:

39.7.1. Oficios 217B40022/585/2016 y 217B40022/602/2016 del 17 y 26 de octubre de 2016, respectivamente, suscritos por AR1, dirigidos a *R*, mediante los que informó *“hasta nuevo aviso, deberá permanecer en la oficina ubicada en... ..donde registrará su asistencia en un horario de las 09:00 a las 17:00 horas”.*

39.7.2. Escrito del 28 de agosto de 2017, suscrito por *R*, dirigido a AR6, en el que cuestionó el oficio por el que lo reubican “*de Teotihuacán a Teotihuacán*”, sin que el acto se encuentre motivado y justificado.

39.8. Escrito del 30 de agosto de 2017, suscrito por *R*, dirigido a la Comisión Estatal, al que adjuntó el oficio 217B32100/20086/2017, del 9 de agosto de 2017, signado por AR6, mediante el que se comunicó que “*se le reubica temporalmente*”, del 20 de agosto de 2017 al 19 de febrero de 2018, “*de la Jurisdicción de Regulación Sanitaria Tlalnepantla a la oficina de Regulación Sanitaria Teotihuacán...*”

39.9. Oficio 217B10200/6867/2017 del 6 de septiembre de 2017, suscrito por AR2, dirigido a la Comisión Estatal, al que anexó el oficio, del 4 de septiembre de 2017, suscrito por AR3, en el cual se indica que SP2 cuenta “*con facultades para representar el Instituto de Salud... ..en la reunión conciliatoria*”.

39.10. Oficio sin número del 6 de septiembre de 2017, suscrito por AR3, dirigido a la Comisión Estatal, en el que aceptó las medidas precautorias solicitadas a favor de *R*, y adjuntó el diverso oficio sin número dirigido a SP5 pidiendo la implementación de las medidas para *R*.

39.11. Acta Circunstanciada del 7 de septiembre del 2017, en la que un visitador adjunto de la Comisión Estatal hizo constar el “*Acuerdo de Conciliación*” con la comparecencia de *R* y FV, así como de SP2 y SP3.

39.12. Escrito del 7 de septiembre de 2017, suscrito por *R* dirigido a la Comisión Estatal, en el que hizo hincapié en que de manera verbal AR1 le indicó “*me ordenaron cambiarte de adscripción, es decir reubicarte*”.

39.13. Escrito del 29 de septiembre de 2017, signado por *R* dirigido a la Comisión Estatal, en el que expuso “*un estimado del adeudo del pago de*

viáticos y gasolina no pagados al suscrito, al recorrer 50 kilómetros de ida y 50 kilómetros de regreso, todos los días”.

39.14. Escrito del 29 de septiembre de 2017, suscrito por *R* dirigido a la Comisión Estatal, en el que mencionó el nuevo oficio de reubicación temporal por un periodo de seis meses más en la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán. Adjuntó el siguiente oficio:

39.14.1. Número 217B41000/0932/2017 del 29 de junio (sic) de 2017, signado por AR7, dirigido a *R*, mediante el cual le informó *“no es un cambio de adscripción, sino comisión por 6 meses... ..en virtud de las necesidades del servicio”*.

39.15. Oficio sin número del 29 de septiembre de 2017, suscrito por AR3, dirigido a la Comisión Estatal, en el que informó que el oficio de la reubicación temporal de *R*, del 20 de agosto de 2017 al 19 de febrero de 2018, no fue firmado por la Coordinación de Regulación Sanitaria sino por la Subdirección de Recursos Humanos que es una autoridad administrativa distinta.

39.16. Oficio 217B10200/7643/2017 del 4 de octubre de 2017, suscrito por AR2, dirigido a la Comisión Estatal, mediante el que remitió el diverso oficio 217B32100/24370/2017 del 3 de octubre de 2017, suscrito por AR6, en el que informó *“el motivo por el cual se reubica de forma temporal a [R], fue a petición del [AR5]”* y adjuntó los siguientes oficios:

39.16.1. 217B40000/0239/2017 del 25 de julio de 2017, signado por AR5, dirigido a AR6, en el que solicitó los trámites respectivos para la *“formalización”* de la *“renovación de comisión a partir del 20 de agosto del año en curso de [R] de la Jurisdicción de Regulación Sanitaria Tlalnepantla a la oficina de Regulación Sanitaria Teotihuacán”*.

39.16.2. Oficio 217B32100/20086/2017 del 9 de agosto de 2017, suscrito por AR6, dirigido a *R*, mediante el cual se comunicó la reubicación temporal del 20 de agosto de 2017 al 19 de febrero de 2018.

39.17. Oficio 217B10200/7659/2017 del 5 de octubre de 2017, suscrito por AR2, dirigido a la Comisión Estatal, en el que informó que, mediante oficio sin número del 5 de octubre de 2017, signado por AR3, se nombró a SP2, para asistir al procedimiento de conciliación.

39.18. Acta Circunstanciada del 6 de octubre de 2017, en la que un visitador adjunto de la Comisión Estatal hizo constar que AR2 informó vía telefónica que *“en virtud de los cambios de las últimas horas en la administración del ISEM, no se podrá acudir”*.

39.19. Oficio sin número del 18 de octubre de 2017, suscrito por AR3, dirigido a la Comisión Estatal, en el que manifestó que por oficio 217B32100/24488/2017 del 3 de octubre de 2017, suscrito por AR6, se informó a *R* su reubicación temporal, del 1 de octubre de 2017 al 31 de marzo de 2018, de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla a la Coordinación de Regulación Sanitaria.

39.20. Acta Circunstanciada del 19 de octubre de 2017, en la que un visitador adjunto de la Comisión Estatal hizo constar la comparecencia de *R* y FV, quienes acudieron al desahogo de la sesión de conciliación, pero no se presentaron AR2 y AR3.

39.21. Escrito del 19 de octubre de 2017, suscrito por *R*, dirigido a la Comisión Estatal, en el que resaltó los actos arbitrarios de la autoridad de acoso y hostigamiento laboral *“Mobbing”* y señaló las inconsistencias de los oficios en los que se indicó su reubicación temporal y comisiones.

39.22. Acta Circunstanciada del 23 de octubre de 2017, en la que un visitador adjunto de la Comisión Estatal hizo constar la comparecencia de SP3, en la que

manifestó que *R* estuvo laborando en la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán y desempeñó actividades no regulatorias, que su gafete le fue recogido por AR1 y refirió que el pago de pasajes y viáticos procede cuando se asigna una comisión y se acompaña de la orden por escrito. Adjuntó evidencia de las actividades que se encomendaron a *R*.

39.23. Acta Circunstanciada del 23 de octubre de 2017, en la que un visitador adjunto de la Comisión Estatal hizo constar la comparecencia de AR6, en la que manifestó que las peticiones para reubicar temporalmente y comisionar a *R*, le fueron solicitadas por AR5 y AR8.

39.24. Acta Circunstanciada del 24 de octubre de 2017, en la que un visitador adjunto de la Comisión Estatal hizo constar la comparecencia de AR4, quien refirió que únicamente formalizó la petición realizada por su superior AR5. Agregó entre otros documentos, el oficio 217B40000/067/2017 del 20 de febrero de 2017, suscrito por AR5 mediante el cual solicitó la comisión de *R* de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla a la de Teotihuacán.

39.25. Oficio 217B10200/8082/2017 del 24 de octubre de 2017, suscrito por AR2, dirigido a la Comisión Estatal, en el que remitió el oficio sin número del 20 de octubre de 2017, signado por AR3, e informó entre otros puntos que *R* es trabajador de confianza y no de base.

39.26. Escrito del 10 de noviembre de 2017, suscrito por *R*, dirigido a la Comisión Estatal, en el que manifestó su inconformidad con la comparecencia de SP5 y expresó que no se dieron las condiciones para cumplir con las funciones acordes a su código laboral, pues no contó con el gafete.

39.27. Escrito del 10 de noviembre de 2017, suscrito por *R*, dirigido a la Comisión Estatal, en el que refirió su descontento con la comparecencia de AR4 y señaló que su cambio de adscripción fue “... *un acto arbitrario de abuso de autoridad...*”

39.28. Escrito del 10 de noviembre de 2017, suscrito por *R*, dirigido a la Comisión Estatal, en el que refirió su inconformidad con la comparecencia de AR6 *“ya que no debió dentro de sus facultades autorizar esa nueva reubicación temporal, como lo refiere en su escrito del 9 de agosto de 2017”*.

39.29. Acta Circunstanciada del 7 de diciembre de 2017, en la que un visitador adjunto de la Comisión Estatal hizo constar la comparecencia de T1, quien manifestó que AR1 *“ha mantenido una presión en contra de [R]... ..represión constante, apabullante”*, un *“permanente acoso laboral”*.

39.30. Acta Circunstanciada del 7 de diciembre de 2017, en la que un visitador adjunto de la Comisión Estatal hizo constar la comparecencia de T2, quien refirió que la conducta de AR1 es de acoso laboral, hostigamiento y discriminación.

39.31. Oficio 217B10200/9030/2017 del 7 de diciembre de 2017, suscrito por AR2, dirigido a la Comisión Estatal, en el que remitió el oficio sin número del 5 de diciembre de 2017, signado por AR3, quien señaló que, para solucionar la problemática se tuvo un acercamiento informal entre *R* y AR8, y se acordó reubicar al quejoso a la Coordinación de Regulación Sanitaria.

39.32. Oficio 217B40000/0423/2017 del 8 de diciembre de 2017, suscrito por AR3, dirigido a la Comisión Estatal, en el que informó que solicitó a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán se adoptó de medidas precautorias tendientes a salvaguardar la igualdad, la no discriminación y la dignidad de *R*.

39.33. Acta Circunstanciada del 19 de diciembre de 2017, en la que un visitador adjunto de la Comisión Estatal hizo constar la comparecencia de *R*, quien negó un acuerdo con AR8 para el cambio de adscripción a la ciudad de Toluca, que efectivamente le entregaron un gafete, pero no realizó funciones de verificador sanitario.

39.34. Oficio 217B10200/9284/2017 del 19 de diciembre de 2017, suscrito por AR2, dirigido a la Comisión Estatal, mediante el cual ofreció pruebas e hizo énfasis en que la reubicación de *R* fue temporal “*en razón de las necesidades del servicio*”. Agregó el oficio 217B40000/0446/2017 del 18 de diciembre de 2017, suscrito por AR3, en el que reiteró que se tuvo un acercamiento informal entre *R* y AR8 para solucionar la problemática.

39.35. Actas Circunstanciadas del 16 de enero de 2018, en las que un visitador adjunto de la Comisión Estatal hizo constar las comparecencias de T1 y T2, quienes manifestaron que el trato que recibe *R* es de “*represión laboral, hostigamiento laboral, acoso laboral y extorsión*”.

39.36. Acta Circunstanciada del 18 de enero de 2018, en la que un visitador adjunto de la Comisión Estatal hizo constar la comparecencia de AR1 para el desahogo de la prueba testimonial a su cargo, quien manifestó que no tuvo conocimiento de alguna necesidad de la Institución para asignar a *R* a otro lugar de trabajo.

39.37. Acta Circunstanciada del 18 de enero de 2018, en la que un visitador adjunto de la Comisión Estatal hizo constar que AR5 no se presentó al desahogo de la prueba confesional.

39.38. Escrito del 15 de febrero de 2018, suscrito por *R*, dirigido a la Comisión Estatal, en el que señaló que le fue informada una nueva reubicación temporal por seis meses, de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla a la de Teotihuacán, “*en un acto de autoridad de acoso, hostigamiento laboral y discriminación continuando en contra del suscrito*”. Adjuntó los oficios siguientes:

39.38.1. Oficio 217B32100/01168/2018 del 31 de enero de 2018, suscrito por AR10, dirigido a *R*, en el que se informó la reubicación temporal por 6 meses de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán.

39.38.2. Oficio 217B32100/01169/2018 del 31 de enero de 2018, suscrito por AR10, dirigido a *R*, mediante el cual comunicó que queda sin efecto el oficio 217B32100/24488/2017 del 3 de octubre de 2017, por el que se autorizó la comisión oficial a la Coordinación de Regulación Sanitaria.

39.39. Oficio 217B40000/0132/2018 del 19 de febrero de 2018, suscrito por AR3, dirigido a *R*, en el que reiteró que es un trabajador de confianza y que su reubicación atiende a las necesidades del servicio.

39.40. Oficio 217B10200/1479/2018 del 1° de marzo de 2018, suscrito por AR2, dirigido a la Comisión Estatal, mediante el cual remitió dos oficios sin número del 1° de marzo de 2018, signados por AR3, en los que se informó entre otros puntos que las medidas precautorias que se implementaron en favor de *R* se siguen conservando en atención a la instrucción de la Comisión Estatal, que ninguna autoridad jurisdiccional ha determinado la ilegalidad o invalidez de los oficios de reubicación y que la reubicación de *R*, fue por necesidades del servicio.

39.41. Acta Circunstanciada del 14 de marzo de 2018, en la que un visitador adjunto de la Comisión Estatal hizo constar que, en compañía de FV y de *R*, se constituyeron en la COPRISEM y se entrevistaron con AR9 y AR3 con el objeto de buscar soluciones a la problemática.

39.42. Acta Circunstanciada del 21 de marzo de 2018, en la que un visitador adjunto de la Comisión Estatal hizo constar que *R* presentó el oficio 217B40000/0234/2018 del 16 de marzo de 2018, suscrito por AR9, dirigido a *R*, en el que informó entre otros puntos que “*es improcedente su petición de ser reintegrado a la [Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla]*” y que los oficios de reubicación no son considerados como acciones de acoso y hostigamiento laboral.

39.43. Acta Circunstanciada del 3 de abril de 2018, en la que un visitador adjunto de la Comisión Estatal hizo constar que *R* presentó el oficio 217B32100/03301/2018 del 20 de marzo de 2018, suscrito por AR10, quien informó que la reubicación temporal de *R* a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán se realizó a petición de AR5.

39.44. Oficio 217B10200/3130/2018 del 17 de mayo de 2018, suscrito por AR2 dirigido a la Comisión Estatal, mediante el que remitió el oficio 217B40000/419/2018 del 19 de abril de 2018, signado por AR3 y reiteró que *“la reubicación obedece única y exclusivamente a las necesidades del servicio, dada la experiencia profesional [de R]”*. Al cual se agregaron los siguientes diversos:

39.44.1. Oficio 217B41000/0105/2018 del 22 de enero de 2018, suscrito por AR11, dirigido a AR10, en el que solicitó se deje sin efectos la reubicación temporal de *R*, de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla a la Coordinación de Regulación Sanitaria, y se realicen los trámites *“para la comisión”* de *R* de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla a Teotihuacán.

39.44.2. Oficio 217B32100/04800/2018 del 24 de abril de 2018, suscrito por AR10, dirigido a AR2, en el que refirió *“esta Subdirección sólo formaliza las indicaciones recibidas”*.

39.45. Acta Circunstanciada del 9 de julio de 2018, en la que un visitador adjunto de la Comisión Estatal hizo constar comunicación telefónica con AR3, en la que manifestó que se analizó la situación de *R*.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

40. A través del oficio 217B11000/01402/2018 del 16 de abril de 2018, el titular de la Contraloría Interna del ISEM informó a la Comisión Estatal que se instauró el

Procedimiento Administrativo 1, en contra de AR5, en virtud de que no compareció a la diligencia programada el 17 de noviembre de 2017 en la Comisión Estatal.

41. Mediante el oficio 217B11000/02635/2018 del 25 de junio de 2018, el titular de la Contraloría Interna del ISEM comunicó a la Comisión Estatal que el 21 de junio de 2018 se determinó el archivo del Procedimiento Administrativo 1 debido a que no se encontraron elementos suficientes para acreditar la infracción o presunta responsabilidad atribuida a AR5.

42. Asimismo, mediante el oficio OIC/ISEM/IV/055/2018 del 9 de julio de 2018, el titular de la Contraloría Interna del ISEM comunicó a la Comisión Estatal que el 9 de julio de 2018 se radicó el Procedimiento Administrativo 2, para determinar conductas presuntamente irregulares atribuibles a personas servidoras públicas del ISEM.

43. El 9 de julio de 2018, la Comisión Estatal emitió el Acuerdo por el cual se concluyó el expediente original de queja CODHEM/TLAL/151/2017.

44. A través del similar 400C132000/2901/18 del 9 de julio de 2018, la Comisión Estatal notificó a *R* el Acuerdo de Conclusión de la Queja, mismo que recibió el 10 de julio de 2018.

45. De acuerdo con el diverso 400C132000/2902/18 del 9 de julio de 2018, la Comisión Estatal comunicó a la Secretaría de Salud la conclusión del expediente original de queja CODHEM/TLAL/151/2017, "*por haberse solucionado durante el trámite y por incompetencia del Organismo para conocer de los hechos*", el cual se recibió el 11 de julio de 2018.

46. El 7 de marzo de 2019 se radicó y registró ante el Juzgado Décimo de Distrito el Juicio de Amparo 1, promovido por *R* y el 15 de marzo de 2019 se admitió respecto a la resolución del 23 de enero de 2019 dictada en el recurso de impugnación CNDH/2/2018/403/RI por la Comisión Nacional, en el que se

desechó por improcedente el medio de impugnación. El 16 de julio de 2019 se dictó sentencia en la que se negó el amparo *R* y el 30 de julio de 2019 interpuso Recurso de Revisión.

47. El 12 de agosto de 2019 se registró ante el Cuarto Tribunal Colegiado, el Toca Recurso de Revisión. El 16 de enero de 2020 se resolvió y se revocó la sentencia del Juzgado Décimo de Distrito del 16 de julio de 2019 en el Juicio de Amparo 1.

48. El Juzgado Décimo de Distrito, mediante oficio 9818/2020 del 28 de febrero de 2020, ordenó a la Comisión Nacional dejar insubsistente la resolución del 23 de enero de 2019, dictada en el expediente CNDH/2/2018/403/RI y emitir una nueva. Con ello se remitió la resolución pronunciada por el Cuarto Tribunal Colegiado en el Toca Recurso de Revisión.

49. Mediante Acuerdo del 5 de marzo de 2020, el Director General de la Segunda Visitaduría General de la Comisión Nacional, cumplió el Acuerdo dictado por el Juzgado Décimo de Distrito dejando sin efectos la resolución del 23 de enero de 2019, en el expediente CNDH/2/2018/403/RI, por la que se desechó el recurso de impugnación de *R*; asimismo se ordenó la reapertura del expediente registrándose con el nuevo número CNDH/2/2020/151/RI.

IV. OBSERVACIONES

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

51. En términos de los artículos 61 de la Ley de la Comisión Nacional y 159, fracción I, de su Reglamento Interno, el recurso de impugnación procede, “*En*

contra de las resoluciones definitivas dictadas por un organismo local que le ocasionen algún perjuicio al quejoso. Se entiende por resolución definitiva toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los derechos humanos”.

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

52. El Acuerdo de Conclusión de la Queja, mediante el cual la Comisión Estatal determinó la conclusión del expediente, se notificó a *R* el 10 de julio de 2018 y el recurso de impugnación fue presentado el 27 de julio del 2018, dentro del plazo de los treinta días naturales establecidos en los artículos 63 de la Ley de la Comisión Nacional y 160, fracción III, de su Reglamento Interno.

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

54. Del estudio realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente de impugnación CNDH/2/2020/151/RI, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 en relación con el 61 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se consideraron procedentes y fundados los agravios hechos valer por *R* en su escrito de impugnación, en razón de la insuficiente investigación realizada por la Comisión Estatal, los cuales serán descritos a continuación, bajo un análisis lógico-jurídico y de máxima protección a las víctimas a la luz de precedentes emitidos por la Comisión Nacional y de los criterios jurisprudenciales aplicables de la SCJN y de la CrIDH. Lo anterior, en términos de los artículos 3º, último párrafo y 6º, fracciones IV y V, 41, 42 y 65, de la Ley de la Comisión Nacional.

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

55. El sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos tiene, entre sus finalidades, velar por la debida y adecuada protección de los derechos humanos, así como por la reparación integral del daño ocasionado a las víctimas, cuando se acredita la violación a los mismos y exigir que las personas servidoras públicas responsables de violentarlos sean sancionadas de manera proporcional a la gravedad, circunstancia y grado de participación en los hechos violatorios¹.

56. En el Acuerdo de Conclusión del expediente de queja original, la Comisión Estatal expuso “*obtiene convicción por haberse solucionado durante el trámite respectivo pues durante la substanciación del procedimiento de queja, sin prejuzgar los hechos materia de inconformidad, implementaron las medidas precautorias requeridas por esta Comisión; y respecto de otras circunstancias se carece de competencia para resolver sobre el particular*”, y sobre la problemática planteada por *R*, indicó “*tiene su origen en el ámbito jurisdiccional y laboral*”.

¹ CNDH. Recomendaciones 15/2019 párrafo 42; 32/2017, párrafo 79; 55/2017, párrafo 43 y 76/2017 párrafo 37.

57. De las constancias que obran en el expediente, se advierte que la Comisión Estatal solicitó el 31 de agosto de 2017, la implementación de medidas precautorias *“necesarias tendentes a salvaguardar el derecho al trabajo de [R]; específicamente el derecho al goce de condiciones de trabajo, justas, equitativas y satisfactorias; el derecho al descanso, al disfrute de tiempo libre y a la limitación razonable de la jornada de trabajo; así como el derecho a no ser sometido a acoso laboral; todo ello a fin de que se salvaguarde la igualdad, la no discriminación y la dignidad de su persona”*.

58. El 6 de septiembre de 2017 AR3 aceptó las medidas a favor de *R*, y adjuntó un oficio dirigido a SP5 pidiendo la implementación de las medidas para *“salvaguardar el derecho al trabajo de [R]... ..el derecho de goce de condiciones de trabajo justas, equitativas y satisfactorias, el derecho al descanso, al disfrute de tiempo libre y a la limitación razonable de la jornada de trabajo, así como el derecho a no ser sometido a acoso laboral... ..la igualdad, la no discriminación y la dignidad en su persona”*.

59. El 4 de diciembre de 2017, la Comisión Estatal solicitó información respecto a la implementación de las medidas precautorias y las acciones llevadas a cabo por la autoridad responsable, así como la continuación de las medidas hasta la conclusión del expediente de queja, e indicó *“ante el hecho de que [R] ha sido cambiado nuevamente de adscripción, las mismas deben ser modificadas en razón de que las adoptadas resultaron insuficientes”*. En respuesta, el 8 de diciembre de 2017, AR3 reiteró que solicitó a SP5 se adoptaran las medidas precautorias requeridas y refirió que *R* se encontraba *“por voluntad propia”* adscrito a la Coordinación de Regulación Sanitaria.

60. El 27 de febrero de 2018, con motivo de otra reubicación temporal de *R*, a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán, la Comisión Estatal solicitó nuevamente a la autoridad responsable información respecto a las acciones efectuadas para la implementación de las medidas precautorias solicitadas y continuar con dichas

medidas; por lo que, el 1 de marzo de 2018, AR2 y AR3 informaron “*se siguen conservando hasta la fecha, en debido acatamiento a la instrucción dictada por la [Comisión Estatal]*”, y señalaron que las acciones que se llevaron a cabo fueron para garantizar y respetar el derecho de *R* a la igualdad, la no discriminación y la dignidad, sin remitir prueba alguna de cumplimiento.

61. De acuerdo al artículo 72 de la Ley de la Comisión Estatal “*Las medidas precautorias o cautelares tienen por objeto conservar o restituir a una persona en el goce de sus derechos humanos*”, y conforme a los artículos 75 y 76 de la citada Ley, una vez que las medidas son aceptadas por la autoridad, se debe informar de las acciones adoptadas para su implementación y remitir la documentación correspondiente además que la Comisión Estatal podrá verificar el cumplimiento de las medidas precautorias.

62. En el presente caso se observa que si bien es cierto las medidas precautorias solicitadas por la Comisión Estatal, a favor de *R*, fueron aceptadas por AR3, como prueba de cumplimiento únicamente remitió un oficio dirigido a SP5 en el que solicitó la implementación de las medidas y no existe ninguna evidencia que demostrara que las medidas precautorias requeridas por la Comisión Estatal fueron efectivamente cumplidas, inclusive el propio Organismo Estatal requirió a la autoridad responsable la modificación de las mismas por haber resultado insuficientes, en virtud que *R* fue reubicado en diversas ocasiones sin justificar los cambios a la necesidad del servicio y sin que le fueran proporcionados los elementos necesarios para desarrollar sus funciones como verificador sanitario.

63. Por lo que, conforme al artículo 58 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal, se debió dar vista a la autoridad competente y tener por ciertas las violaciones a derechos humanos que *R* reclamó, toda vez que a pesar de la aceptación de las medidas precautorias, no consta prueba de su cumplimiento y se continuó vulnerando a *R* con los múltiples oficios que autorizaron su reubicación temporal, aunado al hecho de que no se le otorgó gafete como

verificador ni funciones acordes a un verificador sanitario, por lo que es inexacto y no se puede considerar la implementación y cumplimiento de medidas precautorias cuyo objetivo era preservar para *R*, entre otros derechos, la igualdad, la no discriminación y el derecho a no ser sometido a acoso laboral, tal como erróneamente se señaló y se dio por cumplido en el Acuerdo de Conclusión de la Queja del 9 de julio de 2018, emitido por la Comisión Estatal.

64. Por otra parte, de las constancias del expediente se advierte que la Comisión Estatal propuso el procedimiento de conciliación como medio alternativo para solucionar la problemática planteada por *R* y solicitó a la autoridad responsable la designación de personas servidoras públicas con facultades para representar al ISEM, tomar decisiones y obligarse, para lo cual se designó a SP2 y SP3, quienes asistieron a la primera sesión de conciliación el 7 de septiembre de 2017, ante la Comisión Estatal, ocasión en que manifestaron *“que si bien conocen de la problemática no cuentan con la representación legal ni con atribuciones y facultades para obligarse por dicha institución”*, por lo que se indicó a los comparecientes que *“no podría continuarse con la sesión de conciliación”*.

65. Con motivo de lo anterior, la Comisión Estatal nuevamente solicitó a la autoridad señalada como responsable designara personal debidamente facultado para acudir a la segunda sesión de conciliación, fijada para el 6 octubre de 2017; no obstante, el día de la fecha, AR2 informó que SP4 no asistiría *“en razón de los cambios de las últimas horas en la administración del ISEM”*, ante lo cual se requirió a AR2 y AR3, para que el 19 de octubre de 2017 se presentaran ante la Comisión Estatal y proseguir con la conciliación, lo cual no ocurrió.

66. No obstante que la Comisión Estatal realizó diversos intentos por conciliar la problemática planteada por *R*, tanto SP2 y SP3 no asumieron el ejercicio de sus facultades y funciones, mientras que AR2 vía telefónica, como consta en el Acta Circunstanciada correspondiente, señaló que SP4 designada para acudir, no lo haría, sin que AR2 y AR3 acudieran a la sesión de conciliación prevista para el 19

de octubre de 2017, al considerar “*inviabile continuar con el procedimiento de conciliación*”.

67. De acuerdo con el artículo 83 de la Ley de la Comisión Estatal, la conciliación es un medio alternativo al procedimiento de queja con carácter voluntario, y conforme al diverso artículo 31, fracción IV de la misma Ley, los visitadores tienen como facultad y obligación privilegiar la conciliación entre las partes para la pronta solución al conflicto, siempre que la naturaleza del asunto lo permita; no obstante, se advierte que para el 7 de septiembre, 6 y 19 de octubre de 2017, cuando se pretendió celebrar el procedimiento de conciliación, *R* ya había manifestado que existía en su agravio “*una acción arbitraria de acoso laboral de mobbing de reubicación temporal motivo de mi queja ante esta Visitaduría*”, que no contaba con el gafete para realizar sus actividades como verificador sanitario y que no estaba justificada la necesidad del servicio para los diversos cambios, mismos que continuaron hacia la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán, así como a la Coordinación de Regulación Sanitaria, “*a más de 50 kilómetros*” del lugar de trabajo donde *R* se había desempeñado por 27 años.

68. Esta Comisión Nacional observa que, cuando la Comisión Estatal optó por la vía conciliatoria, *R* no contaba con los elementos necesarios para el desempeño de su trabajo y que ya había sido notificado, hasta en tres ocasiones, de reubicaciones temporales, por lo que ante la reiteración del hecho violatorio de derechos humanos en agravio de *R* no se debió optar por la vía conciliatoria, en su lugar se debió emitir la Recomendación correspondiente al haberse acreditado un patrón² de conducta sistemático de acoso laboral y trato diferenciado del cual *R* fue víctima.

² Patrón. - Modelo, arquetipo o punto de referencia para imitarlo o reproducirlo. Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española.

69. Asimismo, se advierte que el ISEM aceptó la propuesta para someterse al procedimiento de conciliación, para lo cual AR3 designó a personal de la Dirección Jurídica, sin embargo, en la primera sesión SP2 y SP3 manifestaron ante la Comisión Estatal que “*no cuentan con la representación legal ni con atribuciones y facultades para obligarse por dicha institución*”, en la segunda sesión AR2 informó vía telefónica que SP4 no asistiría, y para la tercera sesión AR2 y AR3 no se presentaron.

70. Por lo que si bien, el procedimiento de conciliación es voluntario y está regido por principios de imparcialidad, legalidad y honestidad entre otros, de acuerdo a lo previsto por el artículo 76 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal, la autoridad señalada como responsable no se condujo con buena fe y simuló que aceptaba someterse al procedimiento conciliatorio al designar a personal para la primera sesión, que presuntamente no tenía atribuciones para conciliar, al designar a personal para la segunda sesión que no acudió y al no presentarse a la última sesión, lo que evidencia que por parte de la autoridad no había el interés de conciliar.

71. Conforme al artículo 91 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal, los expedientes de queja podrán ser concluidos, entre otras causas, por incompetencia de la Comisión para conocer de los hechos o por haberse solucionado la queja durante el trámite respectivo, lo que se argumentó en el Acuerdo de Conclusión de la Queja emitido por la Comisión Estatal al señalar que la problemática planteada por *R* se había solucionado durante el trámite, lo cual es inexacto y alejado de la realidad, ya que, el 9 de julio de 2018, cuando se emitió el referido Acuerdo de Conclusión de la Queja, *R* continuaba sin los elementos para desempeñar su actividad como verificador sanitario y había sido notificado en el mes de enero de 2018 de un nuevo cambio de adscripción sin justificar y acreditar la necesidad del mismo; por tanto, no se presentó solución alguna por parte de la autoridad señalada como responsable.

72. Lo anterior se soporta con un oficio dirigido a *R*, signado por AR9 en marzo de 2018, en que le informó que las reubicaciones *“encuentran su motivación en las necesidades del servicio, dada su experiencia laboral, profesionalismo y honestidad”*, que los oficios de reubicación no son considerados como acciones consensuadas y continuadas de acoso y hostigamiento laboral, de discriminación y *“mobbing”*, ya que no hay restricción legal para que un trabajador de confianza sea reubicado.

73. Del mismo modo, mediante un oficio de mayo de 2018, dirigido a la Comisión Estatal, AR2 remitió información suscrita por AR3, quien indicó *“la reubicación obedece única y exclusivamente a las necesidades del servicio, dada la experiencia profesional [de R]”*, no es procedente su reubicación a la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla y que no existe alternativa de solución a las prestaciones que reclama ya que no hay violación a sus derechos humanos. La reubicación, pago de viáticos y gasolina, son de naturaleza laboral *“al derivar de un acto emitido por el Subdirector de Recursos Humanos del ISEM con el carácter de patrón”*.

74. Así como, mediante Acta Circunstanciada de julio de 2018, donde se hizo constar que AR3 reiteró a personal de la Comisión Estatal que las prestaciones reclamadas por *R* son de carácter laboral, que los cambios fueron por necesidades del servicio y que era obligación de *R* renovar su gafete.

75. En tal sentido, no se veló por los derechos fundamentales de *R*, ya que la Comisión Estatal tenía conocimiento, con antelación, que para el ISEM no había alternativa de solución a la problemática planteada por *R* y aun así el Organismo Estatal refirió que la conclusión del asunto atendió a la solución durante el trámite, sin que pase desapercibido para esta Comisión Nacional que en el propio Acuerdo de Conclusión de Queja la Comisión Estatal señaló que *“respecto de otras circunstancias se carece de competencia para resolver sobre el particular”* argumentando que se trataba de una problemática laboral y jurisdiccional.

76. Con la reforma Constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, se introdujo en el artículo 1º, párrafo segundo, el principio “*pro persona*” cuya relevancia dispone que “*las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*”, por lo que conforme al párrafo tercero del mismo precepto, todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

77. Mientras que en el párrafo quinto del propio artículo 1 Constitucional se señala “*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad de humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*”.

78. En el presente caso, se observa que la investigación que la Comisión Estatal condujo, no tuvo por objeto conocer y resolver sobre presuntas violaciones a derechos humanos, tal y como lo establece el artículo 51 de su Ley y que, conforme al mandato constitucional, no se otorgó ni favoreció a R la protección más amplia, ya que se optó por concluir el expediente de investigación como un asunto solucionado durante el trámite.

79. El Cuarto Tribunal Colegiado al resolver el 16 de enero de 2020 el Toca Recurso de Revisión, argumentó:

“Cuando una persona acusa que ha sufrido un trato discriminatorio y de acoso laboral (mobbing) en su centro de trabajo, resulta necesario verificar si la conducta es sistemática y tiene como objetivo intimidar, opacar, aplanar, amedrantar o consumir emocional

o intelectualmente a la víctima, con miras a excluirla de la organización o a satisfacer la necesidad, que suele presentar el hostigador, de agredir o controlar o destruir, con el fin de mermar su autoestima, salud, integridad, libertad o seguridad, lo cual agravia por la vulnerabilidad del sujeto pasivo de la que parte”.

80. La Comisión Estatal omitió verificar que la conducta desplegada sobre *R* conllevaba acoso laboral, hostigamiento, trato diferenciado y discriminatorio por parte de las personas servidoras públicas involucradas y que al tratarse de un patrón conductual y tener identificados cada uno de los hechos, le correspondía al ISEM y COPRISEM demostrar que no se había incurrido en las acciones expuestas por *R*.

81. Por su parte, la Ley de la Comisión Estatal prevé, en su artículo 13, las atribuciones con las que cuenta el Organismo para el cumplimiento de sus objetivos y señala, en la fracción XII de tal numeral, que también le son propias las facultades previstas en la Ley Estatal contra la Discriminación, en materia de prevención y eliminación de todas las formas de discriminación, al respecto éste último ordenamiento establece:

*“**Artículo 10** La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de prevención y eliminación de todas las formas de discriminación, tiene las atribuciones siguientes:*

I. Diseñar estrategias e instrumentos, así como promover programas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación;

II. Verificar la adopción de medidas y programas para prevenir y eliminar la discriminación en las instituciones públicas, así como expedir los reconocimientos respectivos;

III. Desarrollar, fomentar y difundir estudios sobre las prácticas discriminatorias en los ámbitos político, económico, social y cultural;

IV. Realizar estudios sobre los ordenamientos jurídicos y administrativos vigentes en la materia, y proponer, en su caso, de conformidad con las disposiciones aplicables, las modificaciones que correspondan;

V. Emitir opinión en relación con los proyectos de reformas en la materia, así como de los proyectos de reglamentos sobre la misma que elaboren las instituciones públicas estatales y municipales;

VI. Divulgar los compromisos asumidos por el Estado en la materia; así como promover su cumplimiento en el ámbito municipal;

VII. Difundir y promover contenidos para prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias en los medios de comunicación;

VIII. Investigar presuntos actos y prácticas discriminatorias, en el ámbito de su competencia;

IX. Brindar asesoría y orientación a los individuos o grupos objeto de discriminación;

X. Formular denuncias por actos u omisiones de conductas ilícitas de contenido discriminatorios que cometan las autoridades y los particulares, que impliquen una responsabilidad penal prevista en las disposiciones legales aplicables;

XI. Conocer y resolver las quejas por violación a derechos humanos, con motivo de actos discriminatorios cometidos por autoridades estatales o municipales;

XII. Establecer relaciones de coordinación con instituciones públicas federales, estatales y municipales, personas y organizaciones; con el propósito de que, en los programas de gobierno, se prevean medidas positivas y compensatorias para cualquier persona o grupo, objeto de discriminación;

XIII. Solicitar a las instituciones públicas la información para verificar el cumplimiento de este ordenamiento, en el ámbito de su competencia;

XIV. Elaborar y suscribir convenios, acuerdos, bases de coordinación y demás instrumentos jurídicos con órganos públicos o privados, federales, estatales y municipales en el ámbito de su competencia;

XV. Las demás establecidas en esta ley y demás disposiciones legales aplicables.

82. En el presente caso, la Comisión Estatal fue omisa en el ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo anteriormente citado, particularmente en lo relativo a las fracciones VIII, IX y XI relacionadas con la investigación y resolución de actos y prácticas discriminatorias cometidas por autoridades estatales³, así

³ La Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México, señala en el artículo 19.- “El procedimiento de queja que se tramite por actos u omisiones administrativas por presuntas violaciones a derechos humanos de contenido discriminatorio, cometidas por autoridades y servidores públicos estatales y municipales en el ejercicio de sus funciones, se ajustará a las prescripciones de la Ley que crea a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México”.

como en brindar asesoría y orientación a *R* como víctima de actos discriminatorios.

83. Lo anterior, en virtud que la Comisión Estatal no llevó a cabo una investigación encaminada a determinar que el conflicto en el que se encontraba *R* no atendía a cuestiones de naturaleza laboral o jurisdiccional, sino a una situación de acoso, hostigamiento laboral y trato diferenciado, en la que los diversos involucrados AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7, AR8, AR9, AR10 y AR11, no propiciaron condiciones de equidad e igualdad de oportunidades y de trato para *R*, a quien con una antigüedad de 27 años de servicio en el ISEM, le fue retirado el gafete que lo acreditaba como verificador sanitario y, posteriormente, mediante múltiples oficios sin motivación ni fundamentación, fue reubicado por supuestas necesidades del servicio que no se acreditaron.

84. La Comisión Estatal incumplió con las facultades previstas en la Ley Estatal contra la Discriminación, ya que a pesar que solicitó a la autoridad señalada como responsable, la implementación de medidas precautorias “*a fin de que se salvaguarde la igualdad, la no discriminación y la dignidad [a favor de R]*”, no realizó acciones para verificar la adopción de las mismas, tal y como lo disponen las fracciones II y XIII del referido artículo 10, y no obstante los agravios que *R* continuó recibiendo en su centro de trabajo, el Organismo local dio por concluida la investigación.

85. Con la emisión del Acuerdo de Conclusión de Queja, la Comisión Estatal contravino las facultades otorgadas en materia de prevención y eliminación de todas las formas de discriminación que la Ley Estatal contra la Discriminación le confiere, con lo cual afectó la esfera jurídica de *R*, quien manifestó ante el Organismo local no solo en su escrito de queja del 23 de marzo de 2017, sino en diversos momentos de la investigación, los agravios de que era víctima, tal y como consta en el escrito del 29 de septiembre de 2017 en el que *R* expuso una “*continuación extendida de los actos de autoridad, ahora por [AR7] quien pretende*

justificar el acto arbitrario autoridad (sic) de acoso y hostigamiento laboral “Mobbing” en contra del suscrito”, y en el escrito del 15 de febrero de 2018 en el que manifestó “un acto de autoridad de acoso, hostigamiento laboral y discriminación continuando en contra del suscrito... ..en un desacato a las medidas precautorias dictadas por esa Visitaduría General...”.

86. La Comisión Estatal contaba con las evidencias e indicios suficientes para emitir una Recomendación dirigida a las autoridades responsables, solicitar la reparación del daño a favor de *R* y establecer medidas específicas para prevenir y eliminar toda forma de discriminación o trato diferenciado y promover igualdad de oportunidades.

87. Al respecto, la Ley Estatal contra la Discriminación, prevé:

“Artículo 20.- La Comisión podrá recomendar a las autoridades o servidores públicos estatales o municipales, la adopción de las siguientes medidas para prevenir y eliminar la discriminación:

I. La impartición o toma de cursos o seminarios que promuevan la igualdad de oportunidades;

II. La fijación de carteles en cualquier establecimiento de quienes incumplan alguna disposición de esta ley, en los que se promueva la modificación de conductas discriminatorias;

III. La presencia del personal de la Comisión para promover y verificar la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la eliminación de toda forma de discriminación en cualquier establecimiento, por el tiempo que disponga;

IV. La publicación íntegra de la recomendación por la Comisión a través de sus órganos de difusión; y

V. *La publicación o difusión de una síntesis de la Resolución por Disposición en los medios impresos o electrónicos de comunicación.*

88. En relación con el informe remitido por la Comisión Estatal a la Comisión Nacional con motivo del recurso de impugnación que nos ocupa, se advierte que además de señalar que se veló por la protección de los derechos humanos y que se trató de un asunto de naturaleza jurisdiccional y laboral, se informó que se realizaron “*diversas acciones, estrategias y mecanismos*” para atender la problemática planteada pero que “*...esta Comisión no puede incidir en el ánimo de la autoridad señalada como presuntamente responsable para tales efectos, en razón de que como se advierte existe una relación laboral entre [R], en su calidad de trabajador y el [ISEM] en su carácter de parte patronal*”.

89. De lo anterior se observa que durante la investigación realizada por la Comisión Estatal no se constató la existencia de lineamientos, manuales o protocolos por parte del ISEM y/o COPRISEM para prevenir, investigar y sancionar toda forma de discriminación o trato diferenciado y promover igualdad de oportunidades, por lo que esta Comisión Nacional solicitará que efectivamente se implementen los mecanismos y acciones de manera transversal y progresiva en los referidos centros de trabajo a efecto de que se brinde solución a este tipo de casos y se modifiquen conductas discriminatorias y de desigualdad laboral.

90. Por lo que de manera indiciaria se advierte un patrón de acoso, hostigamiento laboral y trato diferenciado, tal cual lo manifestaron T1 y T2 ante la Comisión Estatal, al señalar que AR1 “*ha mantenido una presión en contra de [R]... ..represión constante, apabullante*”, que no ha recibido credencial para laborar, ni órdenes de trabajo, ni vales de gasolina ni viáticos “*manteniéndonos sin hacer nada dentro de la oficina... ..no hay ninguna necesidad de reubicación temporal ni de [R] ni de la reubicación de más de veinte compañeros...*”

91. Que se trató de un “*permanente acoso laboral*”. “*la única razón por la que [R] ha sido cambiado es por la exigencia de [AR1] de que se le entregaran cantidades de dinero que [R] se negó a entregar, por lo que está sufriendo las represalias*”.

92. En tal sentido, carece de veracidad lo argumentado por la Comisión Estatal en el informe remitido a la Comisión Nacional, al exponer “...*esta Comisión no puede incidir en el ánimo de la autoridad señalada como presuntamente responsable...*” toda vez que *R* aportó elementos de prueba suficientes y la propia Comisión Estatal se allegó de evidencias para acreditar la violación a los derechos humanos en su agravio, por lo que el Organismo Estatal contaba con todas las facultades y atribuciones para emitir una Recomendación, buscando la reparación del daño, la indagación y sanción a las personas servidoras públicas responsables.

93. El propio Cuarto Tribunal Colegiado en la resolución del Toca Recurso Revisión del 16 de enero de 2020, manifestó “*tratándose de patrones conductuales sospechosos basta que la víctima identifique puntualmente los hechos constitutivos en que basa el acoso laboral y el trato discriminatorio sobre su persona para que corresponda al sujeto activo demostrar que no ha incurrido en la conducta que se le acusa*”.

94. Por su parte el Juzgado Décimo de Distrito en el Acuerdo del 28 de febrero de 2020, instruyó a esta Comisión Nacional emitir una resolución en la que:

“Examine las manifestaciones hechas por el quejoso [R] que buscaban demostrar que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México debió de considerar que durante el periodo de un año, se ordenó su cambio de adscripción sin justificar debidamente tal medida y que no se proveyeron los elementos necesarios para que realizara sus funciones y,

Considerar que a las autoridades que intervinieron en las cinco reubicaciones en el periodo de un año, corresponde la carga

procesal de demostrar los hechos y circunstancias que impidan considerar que las conductas denunciadas son violatorias de los derechos humanos, así como examinar si proveyeron o no los elementos necesarios para que el quejoso pudiera desplegar las funciones las funciones que le fueron asignadas. En caso de no hacerlo, dichas autoridades deberán asumir que quedó acreditado el patrón conductual sospechoso y el acoso laboral contra R”.

95. Al respecto resulta relevante hacer mención de algunos argumentos que el Cuarto Tribunal Colegiado hizo valer en el Toca Recurso Revisión por el que resolvió y revocó la sentencia dictada el 16 de julio de 2019 por el Juzgado Décimo de Distrito en el Juicio de Amparo 1. En su resolución, el Cuarto Tribunal Colegiado esgrimió:

“ ...

En los procedimientos sustanciados ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos o las Comisiones Estatales de Derechos Humanos con motivo de las quejas presentadas por acoso laboral (mobbing) en su vertiente vertical descendiente, esto es, que es inferida por un superior jerárquico a la víctima, para establecer si las conductas denunciadas constituyen indicadores de trato discriminatorio o de prácticas de acoso como la asignación de trabajos degradantes o innecesarios, sin valor o utilidad, la no asignación de actividad alguna o la imposición de cargas excesivas, cambio de puesto sin previo aviso o cambio de localidad donde debe prestarse el servicio, la autoridad competente debe atender los hechos denunciados y examinar la razonabilidad de esas conductas desde la perspectiva de la relación laboral y el deber de velar por el respeto a los derechos humanos, en la inteligencia de que está obligada a verificar que

no se incurra en prácticas cuyo propósito sea intimidar, amedrentar o afectar emocional o intelectualmente al trabajador, o servidor público tendente a excluirlo de la organización o a satisfacer la necesidad que suele presentar el hostigador, de agredir, controlar o destruir mediante una serie de actos o comportamientos hostiles hacia uno de los integrantes de la relación laboral, o de servicio público.

En consecuencia, si bien por regla general, corresponde al denunciante la carga de la prueba de acreditar los hechos en que sustenta su queja, opera una reversión de la carga probatoria en aquellos casos en que la conducta denunciada es sospechosa, de confirmar una práctica violatoria de derechos fundamentales, como en el caso del acoso laboral, atendiendo al patrón conductual del hostigador como miras a mermar la autoestima, salud, integridad, libertad o seguridad del sujeto pasivo y que puede presentarse, verbigracia, mediante la exclusión total de cualquier labor asignada a la víctima, agresiones verbales contra su persona, una excesiva carga en los trabajos que desempeña, la suspensión de los elementos indispensables para que despliegue la función que tiene asignada, el aislamiento con los demás de sus compañeros, y cuando existan varios lugares en los que pueda desempeñar el empleo, cargo o comisión sea reubicado de manera reiterada sin causa o motivo debidamente justificado.

...

Así, se considera que tratándose de patrones conductuales sospechosos basta que la víctima identifique puntualmente los hechos constitutivos en que basa el acoso laboral y el trato

discriminatorio sobre su persona para que corresponda al sujeto activo demostrar que no ha incurrido en la conducta que se le acusa.

Lo expuesto permite concluir que cuando se acuse una conducta discriminatoria por otorgar un trato que afecta o genera una desventaja producida en relación con los demás, corresponderá al acusado de perpetrar el acto discriminatorio, desvirtuar el señalamiento de ilicitud y, en su caso, acreditar que su actuación se encuentra justificada de manera objetiva y razonable.

En el caso a estudio se advierten de las actuaciones que obran en el expediente administrativo aportadas en el juicio de amparo de origen, que la autoridad responsable no dio respuesta a las manifestaciones expuestas por la parte quejosa en el medio de impugnación intentado, en el sentido que la CDH del Estado de México debió tomar en cuenta que la violación de derechos humanos quedó acreditada por el hecho que se ordenó en cinco ocasiones en el periodo de un año el cambio de adscripción del peticionario sin que se justificara debidamente que las reubicaciones atendieron a necesidades del servicio, así como a que no ha sido proveído de los elementos necesarios para desplegar la función que tiene asignada.

...

Atento a lo expuesto se consideran esencialmente fundadas las manifestaciones vertidas por el quejoso, en atención a que quedó acreditado el carácter de servidor público del denunciante en el Instituto de Salud del Estado de México y el hecho de que fue cambiado de adscripción en diversas ocasiones en un periodo

menor a un año, lo que es suficiente para demostrar la concurrencia de circunstancias que denotan una práctica de acoso laboral y que en tal supuesto pesa sobre el sujeto denunciado la carga procesal de desvirtuar la presunción que se genera de estar ante una conducta sospechosa de violar derechos humanos involucrados, a saber, a la vida, a la integridad física, psicológica, moral, el libre desarrollo de la personalidad, a no ser objeto de discriminación, al trato digno, al trabajo, a la igualdad ante la ley y al medio ambiente laboral sano, de forma que no se generen daños tales como estrés, ansiedad, depresión, insomnio, fatiga, aislamiento, deterioro de relaciones de trabajo y de la salud física y mental, entre otros.

- **Violación al derecho de legalidad y seguridad jurídica por parte de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7, AR8, AR9, AR10 y AR11, en agravio de R.**

96. El derecho a la seguridad jurídica se materializa con el principio de legalidad garantizado en el sistema jurídico mexicano a través de 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 los actos privativos o de molestia de la autoridad hacia las personas y su esfera jurídica.

97. 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”.*

98. El derecho a la seguridad jurídica constituye un límite a la actividad estatal, y se refiere al *“conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos”*⁴.

99. 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 personas⁵.

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

101. 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 tranquilidad y conocimiento de la consecuencia jurídica de los actos que realice. Este criterio fue establecido por la SCJN en la siguiente tesis jurisprudencial⁶:

⁴ CrIDH *“Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala”*, Sentencia de 20 de junio de 2005, párrafo 10 del voto razonado del Juez Sergio García Ramírez del 18 de junio de 2005.

⁵ CNDH. Recomendación 42/2019, párrafo 58.

⁶ SCJN, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, agosto de 2017, registro 2014864. CNDH. Recomendación 60/2018, párrafo 49.

“DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES”. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél no resulte caprichosa o arbitraria. Por tanto, tratándose de normas generales, la contravención a los precitados derechos no puede derivar de la distinta regulación de dos supuestos jurídicos esencialmente diferentes, sino en todo caso, de la ausente o deficiente regulación del supuesto normativo que es materia de impugnación.”

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

103. En el presente caso se acreditó la transgresión a los derechos de legalidad y seguridad jurídica en agravio de *R* con la actuación de las personas servidoras públicas involucradas, pues tal y como el agraviado lo manifestó en el escrito de

queja original, en el mes de octubre de 2016 le fue retirado el gafete que lo acreditaba y autorizaba como verificador sanitario sin asignarle funciones y fue notificado de los oficios 217B40022/585/2016 y 217B40022/602/2016 del 17 y 26 de octubre de 2016, respectivamente, suscritos por AR1, en los que se precisó *“hasta nuevo aviso, deberá permanecer en la oficina ubicada en... ..donde registrará su asistencia en un horario de las 09:00 a las 17:00 horas”* y señaló a R que la demora en la entrega de su gafete, se debía a cuestiones administrativas que no le impedían realizar funciones de verificador.

104. R manifestó que se retiraron los gafetes en el mes de noviembre de 2016 y los regresaron dos días después a los verificadores y dictaminadores, pero a él no, por lo que permaneció *“sentado sin ninguna actividad propia de mis funciones en un horario de las 9:00 a las 17:00 hrs.”*

105. Mediante oficio 217B32100/04739/2017 del 28 de febrero de 2017, firmado por AR4, dirigido a R, se le comunicó la reubicación temporal de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla a la de Teotihuacán, del 20 de febrero al 19 de agosto de 2017, ante lo cual AR2 refirió que no se trataba de un cambio de adscripción, sino de una reubicación temporal, lo que fue confirmado por AR5, quien añadió que el oficio de reubicación se encontraba firmado por AR4; no obstante, AR4 manifestó que AR5 solicitó la reubicación de R a través del oficio 217B40000/067/2017 del 20 de febrero de 2017.

106. AR1 manifestó en la comparecencia ante la Comisión Estatal, el 8 de agosto de 2017, que no le compete la entrega de gafetes de verificación, respecto al pago de viáticos y gasolina para transportación, expuso que *“el viático del cual se exige el pago, no se puede generar sin una orden de verificación”*, en relación con la gasolina dijo *“no es un salario integrado, ya que sin orden de verificación no hay justificación para el pago”*.

107. Añadió que se exhortó a *R* a permanecer en la oficina pues “*de no tener actividad a realizar fuera deberá permanecer para así justificar su asistencia, también puede y debe realizar funciones administrativas... por lo que el gafete no le es indispensable*”; no obstante, resaltó que “*no se puede enviar a un trabajador al campo si no cuenta con gafete de verificador*”.

108. Mediante oficio 217B32100/20086/2017 del 9 de agosto de 2017, signado por AR6, se comunicó a *R* una nueva reubicación temporal, del 20 de agosto de 2017 al 19 de febrero de 2018, de la Jurisdicción de Regulación Sanitaria Tlalnepantla a la de Teotihuacán. Sobre lo cual *R* señaló que este nuevo acto era “*arbitrario de acoso y hostigamiento laboral*”, ante lo que AR7 le informó que se trataba de una comisión por seis meses “*en virtud de las necesidades del servicio*”.

109. AR3 señaló que desconocía el fundamento legal de esta nueva reubicación, toda vez que era un oficio firmado por AR6, “*autoridad administrativa distinta*” a la Coordinación de Regulación Sanitaria y que “*si bien los movimientos de personal pueden ocurrir a propuesta de la [Coordinación]... ..la decisión final la tiene la Subdirección de Recursos Humanos*”; por lo que el oficio 217B32100/01168/2018 del 31 de enero de 2018, referente a la reubicación temporal, “*corresponde al Subdirector de Recursos Humanos del [ISEM], al ser dicha autoridad la que autoriza, valida y signa el controvertido oficio*”.

110. Que la reubicación de *R* era por “*necesidades del servicio, en atención a su experiencia laboral, más no a capricho de la autoridad*”, y su reubicación, de la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán a la Coordinación de Regulación Sanitaria, fue por un acuerdo de voluntades entre AR8 y *R*.

111. AR3 destacó en relación a *R* que “*se ha intentado en múltiples ocasiones un acercamiento con [R] en las que resalta la falta de voluntad del mismo por conciliar y solucionar la problemática que le aqueja*”.

112. Posteriormente, AR2 y AR6 señalaron que AR5 solicitó la renovación de la reubicación temporal de *R* a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán, mediante el oficio 217B40000/0239/2017 del 25 de julio de 2017, por lo que se procedió a formalizar la solicitud.

113. No obstante, el 3 de octubre de 2017, por oficio 217B32100/24488/2017, firmado por AR6, se informó a *R* de otra reubicación temporal, del 1 de octubre de 2017 al 31 de marzo de 2018, de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla a la Coordinación de Regulación Sanitaria en Toluca, Estado de México; ante lo cual AR3 manifestó que *“las presuntas violaciones que refiere [R], son atribuibles a la situación laboral de su lugar de adscripción que es la [Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla] que ocasionó que fuera comisionado a [Teotihuacán]”*.

114. AR2 y AR3, agregaron que, para la solución de la problemática planteada, se tuvo un acercamiento *“informal”* entre *R* y AR8 acordándose su reubicación a la ciudad de Toluca, para lo que le fue entregado un gafete con vigencia al 31 de octubre de 2017 y señalaron *“se encuentra realizando funciones de Verificador Sanitario adscrito a la Subdirección de Verificación Sanitaria”*.

115. Lo anterior, fue negado por *R* y calificado como *“acciones arbitrarias de acoso hostigamiento laboral de mobbing discriminatorios para poder someter a los trabajadores”*, pues a pesar de contar con el gafete, no le fueron asignadas funciones como verificador sanitario.

116. En las comparecencias del 23 y 24 de octubre de 2017, ante la Comisión Estatal, AR4 y AR6 fueron coincidentes en señalar que los oficios que notificaron a *R*, respecto a las reubicaciones temporales a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán y a la Coordinación de Regulación Sanitaria, se hicieron *“...a petición de las áreas que así lo consideraron”*; AR4 refirió que AR5 le pidió la reubicación de *R* y únicamente la formalizó pues *“al ser de mayor nivel jerárquico [AR5] que yo, no podía cuestionar sus solicitudes”*; por su parte, AR6 indicó que AR5 y AR8 le

instruyeron emitir los oficios “*no me piden autorización alguna, simplemente me solicitan aplique los movimientos*”.

117. Finalmente, a través del oficio 217B32100/01168/2018 del 31 de enero de 2018, suscrito por AR10, dirigido a *R*, se le informó de otra reubicación temporal por seis meses, de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla a la de Teotihuacán, la cual fue instruida mediante oficio 217B41000/0105/2018 del 22 de enero de 2018, suscrito por AR11, en el que solicitó “*se realicen todos los trámites para la comisión*”.

118. Por su parte, mediante oficio 217B40000/0234/2018 del 16 de marzo de 2018, AR9 indicó a *R* que los oficios de reubicación no pueden considerarse como acciones consensuadas y continuadas de acoso y hostigamiento laboral, de discriminación y mobbing “*ya que no existe restricción legal para que los trabajadores de confianza sean reubicados, excepción que sólo es aplicable a los de base*”, y reiteró que el cambio es por necesidades del servicio y le corresponde a otra área validar los movimientos de personal.

119. En Acta Circunstanciada del 9 de julio de 2018, personal de la Comisión Estatal constató la comunicación telefónica sostenida con AR3, quien puntualizó que una vez que se analizó la situación de *R* “*respecto a los viáticos y gasolina es una cuestión... laboral... de los cambios de adscripción... fueron en razón de la plaza de confianza y por necesidades del servicio, por cuanto al gafete oficial es necesario que realice el trámite de renovación...pues es su obligación...y en su momento [se le otorgaron actividades]*”.

120. Esta Comisión Nacional observa que la actuación de las personas servidoras públicas fue contraria a los derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad respecto a cada uno de los movimientos administrativos que fueron realizados en agravio de *R*, ya que a las autoridades señaladas como responsables les

correspondía justificar, mediante la motivación y fundamentación correspondiente, que los múltiples cambios de sede laboral atendían a las necesidades del servicio.

121. De lo anterior resulta un patrón de acoso y hostigamiento laboral en agravio de *R*, a partir de que le fue retirado el gafete como verificador sanitario en el mes de noviembre de 2016, pues tal como lo señaló la víctima, estuvo “*sentado sin hacer nada*”, y con los posteriores diversos oficios por los que fue reubicado varias veces.

122. La Organización Internacional del Trabajo, definió el concepto de discriminación en el Convenio número 111 “*Sobre la Discriminación (empleo y ocupación), 1958*”, en el numeral 1, inciso a, como “*cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación*”.

123. En el más reciente Convenio número 190 “*Sobre la violencia y el acoso*”, 2019, la Organización Internacional del Trabajo refirió en el artículo 1, inciso a, “*la expresión violencia y acoso en el mundo del trabajo designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género*”.

124. La SCJN se pronunció a través de la tesis “*ACOSO LABORAL (MOBBING). SU NOCIÓN Y TIPOLOGÍA*”⁸

⁷ Ratificado por México el 11 de septiembre de 1961. En vigor.

⁸ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 8 de julio de 2014, registro 2006870.

“El acoso laboral (mobbing) es una conducta que se presenta dentro de una relación laboral, con el objetivo de intimidar, opacar, aplamar, amedrentar o consumir emocional o intelectualmente a la víctima, con miras a excluirla de la organización o a satisfacer la necesidad, que suele presentar el hostigador, de agredir o controlar o destruir; se presenta, sistémicamente, a partir de una serie de actos o comportamientos hostiles hacia uno de los integrantes de la relación laboral, de forma que un acto aislado no puede constituir acoso, ante la falta de continuidad en la agresión en contra de algún empleado o del jefe mismo; la dinámica en la conducta hostil varía, pues puede llevarse a cabo mediante la exclusión total de cualquier labor asignada a la víctima, las agresiones verbales contra su persona, hasta una excesiva carga en los trabajos que ha de desempeñar, todo con el fin de mermar su autoestima, salud, integridad, libertad o seguridad, lo cual agravia por la vulnerabilidad del sujeto pasivo de la que parte. Ahora bien, en cuanto a su tipología, ésta se presenta en tres niveles, según quien adopte el papel de sujeto activo: a) horizontal, cuando la agresividad o el hostigamiento laboral se realiza entre compañeros del ambiente de trabajo, es decir, activo y pasivo ocupan un nivel similar en la jerarquía ocupacional; b) vertical descendente, el que sucede cuando la agresividad o el hostigamiento laboral se realiza entre quienes ocupan puestos de jerarquía o superioridad respecto de la víctima; y, c) vertical ascendente, éste ocurre con menor frecuencia y se refiere al hostigamiento laboral que se realiza entre quienes ocupan puestos subalternos respecto del jefe victimizado.”

125. Por su parte esta Comisión Nacional, en el documento nombrado “*acoso laboral (mobing)*”⁹, realizó un análisis acerca de las consecuencias y formas de expresión del acoso laboral, algunas de las cuales son coincidentes con las relatadas por *R* en su escrito de queja original, durante la investigación efectuada por la Comisión Estatal y en el recurso de impugnación, como ejemplo de las medidas organizacionales en un ambiente de acoso laboral, se encuentra el no asignar ningún tipo de trabajo, o bien, emprender tácticas de desestabilización, como cambios de puesto sin previo aviso e intentos persistentes de retirar responsabilidades sin justificación, tal y como le ocurrió a *R*.

126. El acoso en el mundo laboral trae consigo consecuencias que afectan a las víctimas que lo padecen, ocasionándoles daños físicos y psíquicos, además de tener una naturaleza pluriofensiva, ya que a través de éste se vulneran otros derechos humanos, como el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho al trato digno, el derecho a la integridad física, psicológica y moral, el libre desarrollo de la personalidad, el derecho al trabajo, entre otros¹⁰.

127. En el caso de *R*, de acuerdo a lo que señaló en el escrito original de queja, las diversas reubicaciones temporales que lo llevaron a “*recorrer 50 kilómetros de ida y 50 kilómetros de regreso*” tuvieron como consecuencia la desatención de sus responsabilidades como padre de familia “*con hijas de 11 y 18 años en edad escolar de secundaria y preparatoria respectivamente, independientemente el tiempo con el consabido tráfico vehicular que se tiene en esas horas pico, para estar pendiente del desarrollo académico y personal de mis menores hijas que pudiera ser causa de la desintegración familiar*”.

128. En el recurso de impugnación *R*, puntualizó que “*no se trata de un conflicto laboral ya que sigo cobrando mi sueldo, pero queda debidamente acreditada la*

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

¹⁰ Vid, *Ut Supra* página 47.

violación flagrante de mis derechos humanos, por la discriminación, acoso y hostigamiento laboral y el menoscabo de mi dignidad” y agregó, “me están tratando como un objeto, por solo satisfacer el ego personal de quien es el que manda”.

129. Por lo que es evidente que en el caso de *R*, se acreditaron las violaciones a derechos humanos en su agravio, al concretarse en su contra conductas de acoso y hostigamiento laboral, al padecer de manera sistemática a partir de comportamientos hostiles, que se materializaron en no proporcionarle los elementos necesarios para el desempeño de sus actividades como verificador sanitario, fue excluido totalmente de sus funciones y se emitieron diversos oficios carentes de motivación y fundamentación por los que le notificaron su reubicación temporal y/o comisión a otra sede laboral a lo largo de los años 2017 y 2018, sin que se tratara de un acto aislado.

130. Lo que de manera indiciaria pudo llevar a *R* a experimentar los efectos y consecuencias con motivo del acoso laboral en su contra, al sentirse como un objeto, de acuerdo a lo que él mismo refirió, y experimentar angustia ante la eventual desintegración familiar al recorrer largas distancias y con ello alejarse de sus hijas, personas menores de edad, tal y como consta en las evidencias.

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

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

condiciones de salud... ..o cualquier otra que atente contra la dignidad humana...”.

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

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

134. Los artículos 1.1, y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconocen que: *“Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho sin discriminación a su igual protección de la ley”* y que: *“Los Estados Partes... ..se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”*.

135. El artículo 1, inciso b, del Convenio 111, de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Discriminación en materia de empleo y ocupación, prevé que: *“el término **discriminación** comprende: Cualquier otra **distinción, exclusión o***

¹¹ CNDH. Recomendación 25/2017, párrafo 27.

preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo...”.

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

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

138. De las constancias agregadas al expediente se observa que *R* fue objeto de discriminación por parte de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7, AR8, AR9, AR10 y AR11, quienes de forma consecuente le impidieron el ejercicio de sus

derechos fundamentales al negarle condiciones de equidad e igualdad en el desempeño de sus funciones como verificador sanitario.

139. Según el dicho de *R*, AR1 de manera verbal le informó “*que por órdenes de sus superiores y de él habían consensado el cambio de adscripción... ..sin pedirme opinión alguna...*” a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán, a más de 50 kilómetros del lugar de su residencia, lo que consideró “*una decisión con la intención de causar daño*”, al no contar con el gafete para cumplir con sus funciones y sin el pago de viáticos y gasolina, tomando en consideración que antes de ser notificado de la reubicación temporal, de acuerdo a lo referido por *R*, permaneció “*sentado*” sin hacer nada, excluyéndolo de la organización laboral. Hizo hincapié en que de manera verbal AR1 le indicó “*me ordenaron cambiarte de adscripción, es decir reubicarte*”.

140. Tal como consta en las evidencias agregadas al expediente, las reubicaciones temporales a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán y a la Coordinación de Regulación Sanitaria, continuaron para *R*, sin que las autoridades involucradas justificaran la “*necesidad del servicio*”, pretextando la “*experiencia laboral, más no así a capricho de la autoridad*”, como lo señaló AR3, o bien a su “*profesionalismo y honestidad*” como lo indicó AR9.

141. Del mismo modo, quedó acreditada la discriminación en agravio de *R* al obstaculizarle el ejercicio de sus funciones como verificador sanitario, y no entregarle el gafete correspondiente, que según AR1 el retraso en la entrega se debió a “*cuestiones administrativas*”, no obstante que el propio *R* señaló que “*los regresaron dos días después a los verificadores y dictaminadores menos a él*”.

142. Se destacan las manifestaciones de T1 y T2 ante la Comisión Estatal, ocasión en la que señalaron que AR1 “*ha mantenido una represión en contra de [R] ...represión constante... permanente acoso laboral... hostigamiento y discriminación*”, que le han negado sistemáticamente el gafete como verificador

sanitario y lo hacen para mantenerlo sentado, *“lo han trasladado a lugares tan remotos de su centro de adscripción como son Teotihuacán... ..Toluca... ..el trato laboral es totalmente irrespetuoso y carente de un principio de comunión”*.

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

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

C. Responsabilidad de las autoridades responsables.

145. Esta Comisión Nacional estima procedente que con fundamento en el artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, artículos 7, fracciones IV, VII y VIII, 9, fracciones I y VIII, 10, 78, y Título Segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, y artículo 43, fracciones III, VII, VIII y XIX, del Reglamento Interno del Instituto de Salud del Estado de México, se deberá iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente, en contra de las personas servidoras públicas AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7, AR8, AR9, AR10 y AR11, por haber incurrido en las violaciones a derechos humanos referidas por *R* en su escrito de queja, las cuales continuaron en su agravio durante la investigación que llevó a cabo la Comisión Estatal.

146. Para esta Comisión Nacional la actuación de todas las personas servidoras públicas involucradas, en el presente caso, no se apegó a los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, que rigen el servicio público

conforme a lo previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

147. Lo anterior, en virtud que de las constancias que obran en el expediente *R* nunca fue informado con verdad, legalidad y transparencia acerca de los motivos por los que fue reubicado en diversas ocasiones, pues los oficios de reubicación no se encontraron legalmente fundados y motivados, tal como la propia víctima manifestó, desde la emisión del oficio 217B32100/04739/2017 del 28 de febrero de 2017, ya no regresó a laborar a la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla y el ISEM simuló que las posteriores “*comisiones*” partían desde ese centro de trabajo, lo cual no sucedió.

148. De las evidencias que obran en el expediente, se advierte que AR5, AR8 y AR11 solicitaron las reubicaciones temporales de *R*, a la Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán y Coordinación de Regulación Sanitaria; sin embargo, AR1, AR2 y AR3 insistieron en manifestar que era responsabilidad de AR4, AR6 y AR10, el haber formalizado los movimientos de personal, pues pertenecen a una “*autoridad administrativa distinta*”, lo que es inexacto ya que conforme al artículo 14 del Reglamento Interno del ISEM, la Dirección General se auxiliará de entre otras unidades administrativas, de la Coordinación de Regulación Sanitaria y de la Subdirección de Recursos Humanos, las que integran en su conjunto al ISEM y son parte de la misma autoridad.

149. Por su parte, AR4 y AR6 manifestaron ante la Comisión Estatal que no cuestionaron las instrucciones de AR5 y AR8, respecto a las solicitudes de reubicación temporal de *R*, debido a que provenían de personas servidoras públicas con nivel jerárquico superior, por lo únicamente cumplieron con lo requerido.

150. Asimismo, AR2, AR3, AR7, AR8 y AR9, argumentaron que los movimientos de *R* se debían a necesidades del servicio y por tratarse de un trabajador de

confianza dotado de experiencia, profesionalismo y honestidad, sin que se acreditara la efectiva necesidad del servicio y continuo cambio de R, quien recorrió más de cincuenta kilómetros de distancia de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla a la Teotihuacán, aunado al hecho que no contó con los elementos necesarios para las funciones de verificador sanitario, con lo cual se acreditó la constante conducta de acoso y hostigamiento laboral y discriminación en su agravio.

151. En la comparecencia del 18 de enero de 2018, ante la Comisión Estatal, el propio AR1 reconoció que no tuvo conocimiento de alguna necesidad del ISEM para asignar a otro lugar de trabajo a R.

152. Para esta Comisión Nacional ninguna de las autoridades señaladas como responsables, reconocieron su participación en los hechos al deslindarse de su responsabilidad señalándose mutuamente, no obstante, existen indicios suficientes para advertir que, a través de acciones continuadas, anularon y contravinieron los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la legalidad, a la igualdad y a la no discriminación en agravio de R.

153. Las personas servidoras públicas involucradas en la presente Recomendación, de acuerdo a su grado de participación en los hechos, de manera invariable actuaron fuera de los marcos normativos previstos por la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, de la COPRISEM y del ISEM, por lo que se deberán iniciar los procedimientos administrativos de investigación ante la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, en lo que respecta AR5, AR8 y AR9; y ante la Contraloría Interna del ISEM en lo que se refiere a AR1, AR2, AR3, AR4, AR6, AR7, AR10 y AR11.

154. No pasa desapercibido para esta Comisión Nacional que la Comisión Estatal incurrió en diversas irregularidades, en virtud de que el procedimiento de investigación que se llevó a cabo no se encaminó a esclarecer las probables

violaciones a los derechos humanos que *R* manifestó en su escrito de queja y que no se favoreció su protección más amplia, en virtud que se dio por concluido el procedimiento argumentando que se había solucionado durante el trámite.

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

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

...

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

...”

D. Reparación del daño. Formas de dar cumplimiento.

156. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad personal e institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra vía lo es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus

derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

i) Medidas de rehabilitación:

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

158. Para este último efecto, se solicita a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México la inscripción de *R* en el Registro Estatal de Víctimas, de acuerdo a lo previsto en los artículos 5, fracción XXIV, 42, fracción XIV, 47, fracción IV, 59, 70 y 74, fracción I, de la Ley de Víctimas del Estado de México.

ii) Medidas de satisfacción:

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

160. En este caso, la Secretaría de la Contraloría del Estado de México y la Contraloría Interna del ISEM deberán iniciar, investigar e imponer las sanciones correspondientes que deriven de los Procedimientos de Responsabilidad Administrativa por los que, en su caso, se determinen las responsabilidades a

cargo de las personas servidoras públicas involucradas en los hechos violatorios a derechos humanos en agravio de *R*.

161. El Órgano Interno de Control de la Comisión Estatal, deberá investigar y determinar la responsabilidad de las personas servidoras públicas de acuerdo a su grado de participación en agravio de *R*.

iii) Medidas de no repetición:

162. Las medidas de no repetición, tienen como objetivo que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelvan a ocurrir, por lo que, por considerarlo suficiente, dentro de un plazo de tres meses, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, en términos del artículo 9, fracción VII, incisos f) y g), de la Ley Estatal contra la Discriminación, el ISEM y COPRISEM, deberán impulsar lineamientos que contemplen mecanismos de prevención y solución de conductas discriminatorias y de desigualdad laboral y publicitar periódicamente información sobre discriminación y desigualdad en el ámbito laboral y los mecanismos de prevención y sanción.

163. Por la misma consideración, en el plazo de tres meses, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá impartir un curso con carácter obligatorio al personal del ISEM y COPRISEM por personal especializado, en materia de derechos humanos con el objetivo de garantizar que la actuación de las personas servidoras públicas este apegada a la prevención y eliminación de prácticas discriminatorias y acoso laboral.

164. Igualmente, en el plazo de tres meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá impartir con carácter obligatorio al personal de la Comisión Estatal un curso de capacitación y sensibilización sobre la debida diligencia que contemple particularmente lo concerniente al procedimiento de investigación de violaciones a derechos humanos, así como las atribuciones de la Comisión Estatal previstas en la Ley Estatal contra la Discriminación en materia

de prevención y eliminación de todas las formas de discriminación, el cual deberá ser impartido por personal especializado.

165. En la respuesta que proporcionen a la Comisión Nacional sobre la aceptación de la presente Recomendación, se les solicita atentamente se señalen las acciones que habrán de iniciar o realizar para atender los puntos recomendatorios en particular.

166. Para el cumplimiento de las acciones previstas en los puntos recomendatorios, de ser aceptada la Recomendación, las autoridades deberán enviar las pruebas correspondientes de que han cumplido con lo recomendado en los plazos señalados.

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

V. RECOMENDACIONES.

A usted señor Gobernador Constitucional del Estado de México:

PRIMERO. Girar sus instrucciones para que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, conforme a los hechos y responsabilidades atribuidas en la presente Recomendación, repare los daños causados a *R*, que incluya la atención psicológica que requiera, debiendo inscribirlo en el Registro Estatal de Víctimas, conforme a la Ley de Víctimas del Estado de México, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

SEGUNDO. Colaborar ampliamente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el trámite de las quejas que se promuevan ante la Secretaría de la Contraloría del Estado de México y la Unidad de Contraloría Interna del Instituto de Salud del Estado de México en contra de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7, AR8, AR9, AR10 y AR11, y demás personas servidoras públicas que

resulten responsables de las violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de *R*, y se remitan a la Comisión Nacional las evidencias que le sean solicitadas, así como las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERO. Instruir a quien corresponda, para que se incorpore una copia de la presente Recomendación a los expedientes laborales y personales de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7, AR8, AR9, AR10 y AR11, para dejar constancia de las violaciones a los derechos humanos en que incurrieron en perjuicio de *R* y se remitan las constancias de cumplimiento a esta Comisión Nacional.

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

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

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

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

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

SEGUNDO. Colaborar ampliamente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el trámite de la queja que se promueva ante el Órgano Interno de Control de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en contra de las personas servidoras públicas que resulten responsables de las violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de *R*, de acuerdo al grado de participación, y se remitan a la Comisión Nacional las evidencias que le sean solicitadas, así como las constancias que acrediten su cumplimiento.

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

La presente Recomendación, de acuerdo a lo señalado en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental, tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la Ley,

como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, Constitucional Federal, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquier otra autoridad competente, para que conforme a sus atribuciones apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

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

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

169. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, 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 Senado de la República, o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa soberanía, o a las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, que requieran su comparecencia, a efecto de que expliquen las razones de su negativa.

LA PRESIDENTA

MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA