

CAPÍTULO CUARTO

Derechos de grupos en situación de vulnerabilidad

I. Planteamiento

116. El segundo sector de recomendaciones es más variado que los anteriores, pues abarca los siguientes temas, que examinaremos brevemente de acuerdo con la gravedad de las materias: a) sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales (Recomendación General número 13); b) sobre los derechos de las víctimas de los delitos (Recomendación General número 14); c) sobre las violaciones a la libertad de expresión de periodistas o comunicadores y sobre los casos de agresiones contra ellos y personas defensoras de derechos humanos (recomendaciones generales 7, 17, 20, 24 y 25); d) sobre prácticas administrativas que deben considerarse como violatorias de los derechos humanos de miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado en la adopción de métodos de planificación familiar (Recomendación General número 4), y e) sobre la discriminación en las escuelas por motivos religiosos, respecto de menores portadores de VIH o que padecen sida, y sobre la violencia sexual contra niñas y niños en centros educativos (recomendaciones generales números 5, 8 y 21).

II. Práctica de verificaciones migratorias ilegales (Recomendación General 13)

117. Dentro de este grupo de recomendaciones generales destaca la relativa a las verificaciones migratorias ilegales, ya que constituye una práctica permanente y difícil de erradicar de la que son víctimas los

migrantes indocumentados.⁶⁰ En la mayoría de los casos, estos migrantes no pretenden permanecer en nuestro país, sino que su meta fundamental es llegar a Estados Unidos. En la actualidad esto es muy difícil, debido a los muros y alambradas, así como a la intensa y creciente vigilancia de las policías fronterizas y del ejército estadounidense, que han convertido esta amplia frontera en un obstáculo similar al que constituyó en su época el famoso Muro de Berlín. A pesar de lo anterior, la extrema pobreza e inseguridad en la viven estas personas, especialmente en los países de Centroamérica, los obliga a hacer esfuerzos enormes y a incurrir en graves peligros para llegar a su destino, causando un gran problema a nuestras autoridades.

118. La citada Recomendación, dirigida a las autoridades federales, estatales y municipales, se apoya en numerosas declaraciones y tratados internacionales, así como en los derechos que confieren a los citados migrantes indocumentados los artículos 1o. y 11 de la Constitución Federal. A partir de la reforma de 10 de junio de 2011, el citado artículo 1o. se ha enriquecido considerablemente, al otorgar rango constitucional a los derechos en tratados internacionales ratificados y aprobados por el Estado mexicano. Además, la Opinión Consultiva 18/03, pronunciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 17 de septiembre de 2003, ha desarrollado en forma muy amplia los derechos de los migrantes. Si bien este documento no es de observancia obligatoria, define el marco doctrinal y los principios de actuación que deben orientar las acciones y políticas a adoptar por los Estados para lograr la plena vigencia de los derechos humanos de este grupo tan altamente vulnerable. Con este apoyo legal y doctrinal, tanto de carácter nacional como internacional, la CNDH ha realizado constantes y permanentes esfuerzos para lograr la protección de sus derechos humanos, por conducto de varias acciones. Una acción importante ha sido lograr la conciliación entre los afectados y las autoridades respectivas. Estas conciliaciones han sido muy numerosas y

⁶⁰ La bibliografía sobre los derechos humanos de los migrantes es sumamente extensa, por lo que nos limitamos a mencionar los trabajos reunidos en Varios, *Memorias del Seminario Internacional Los Derechos Humanos de los Migrantes*, México, SRE / Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, 2005.

algunas de ellas han sido aceptadas y cumplidas. Sin embargo, este esfuerzo no ha sido suficiente, por lo que la misma Comisión, por conducto de la visitaduría especializada en esta materia, los visitadores adjuntos y el personal técnico, ha realizado esfuerzos constantes en varias zonas del país, especialmente en aquellas que son más transitadas por los migrantes indocumentados y ha elaborado numerosas y constantes recomendaciones, todo lo cual sigue sin ser suficiente.

119. De acuerdo con nuestro régimen jurídico, corresponde de manera exclusiva a las autoridades federales y, entre ellas al Instituto Nacional de Migración, que depende de la Secretaría de Gobernación, la vigilancia y localización de los migrantes indocumentados, solicitar sus documentos, asegurarlos, en su caso, en las oficinas que tiene en varias localidades del país y, por último, darles asistencia y protección en tanto se decide su situación migratoria por las autoridades federales competentes. Esta tutela ha sido muy errática, lo que ha permitido que diversas autoridades policíacas federales, estatales y municipales, detengan injustificadamente a dichos migrantes por supuestas actitudes sospechosas o nerviosismo y, en lugar de entregarlos a los miembros del Instituto Nacional de Migración, los remitan a los agentes del Ministerio Público respectivos, acusándolos de delitos que en escasos supuestos resultan verdaderos.
120. Con el tiempo la situación se ha hecho mucho más delicada, porque los migrantes no sólo resultan afectados gravemente por las detenciones indebidas y por las extorsiones constantes que sufren a manos de los diversos cuerpos policíacos, sino que también, y de manera creciente, caen en poder de la delincuencia organizada, especialmente de los narcotraficantes, que no se conforman ya con someterlos también a extorsión, sino que en ocasiones los secuestran para pedir rescate o los asesinan, a veces en grupo, cuando se niegan a colaborar con los delincuentes. Ello ha provocado las reiteradas condenas de los activistas y los organismos internacionales.
121. El gobierno mexicano ha hecho esfuerzos para superar esta grave crisis y por ello se ha expedido una nueva Ley de Migración que reor-

ganizó al Instituto Nacional de Migración y que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de mayo de 2011, mientras que el Reglamento de la Ley de Migración se publicó el 28 de septiembre de 2012. Con independencia de la concretización que le aporta el Reglamento para su aplicación, la Ley de Migración constituye un ordenamiento bastante completo. Entre las disposiciones preliminares establece que el objeto de dicha Ley es regular el ingreso y la salida del territorio nacional, el tránsito y la estancia de los extranjeros y migrantes, en un marco de “respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales”. En el artículo 2 de la Ley citada se determinan los principios a que debe sujetarse la política migratoria del Estado mexicano, señalando que dicha política debe ajustarse al “respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a los grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito[...]”. La misma disposición añade que en ningún caso “una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada”.

122. Diversas organizaciones de la sociedad civil y de grupos religiosos, en particular de la Iglesia católica, hacen grandes esfuerzos por mejorar las condiciones en que los migrantes mexicanos y extranjeros cruzan el territorio nacional, estableciendo refugios para acogerlos, para darles asistencia y protección, así sea transitoria. Nos constan, además, de manera personal, los grandes esfuerzos que ha realizado y realiza la CNDH para proteger los derechos humanos de estos migrantes. Todo ello sigue sin ser suficiente, más ahora que el nuevo gobierno de Estados Unidos, bajo el mando del señor Donald Trump, ha declarado una política de abierta hostilidad y persecución hacia los migrantes, no sólo los que buscan llegar a Estados Unidos, sino particularmente los que ya residen en su territorio desde hace muchos años y

en él se han establecido, formando familias que quedan destrozadas con el creciente número de redadas y deportaciones. Por esta razón consideramos que la Recomendación General en comento, aunque concierne a la actuación de las autoridades de nuestro país en relación con los migrantes, sigue teniendo gran relevancia para atenuar, en lo posible, la trágica suerte de este grupo social.

III. Derechos de las víctimas de delitos (Recomendación General 14)

123. En este apartado hacemos mención de la Recomendación General número 14, del 27 de marzo de 2007, la cual aborda otro tema muy controvertido y que no ha podido resolverse: el de los *derechos de las víctimas de los delitos*.⁶¹ No obstante los esfuerzos que se han hecho recientemente, este problema no ha podido resolverse. Entre esos esfuerzos destaca la ley sobre la misma materia aprobada por el Congreso de la Unión (Ley General de Víctimas) y que fue vetada, y luego impugnada mediante una controversia constitucional por el entonces presidente Felipe Calderón, en razón de diversos defectos técnicos, lo que provocó el retraso en su aprobación final, promulgación y publicación, causando gran disgusto en las organizaciones de protección de dichas víctimas. Sin embargo, al poco tiempo de su publicación el 9 de enero de 2013 se le hicieron reformas sustanciales.

124. Con toda razón se afirma en la citada RG que el respeto de los derechos fundamentales de las víctimas de los delitos y la lucha contra el abuso de poder es un elemento primordial para consolidar y garanti-

⁶¹ Una sencilla introducción a esta compleja materia puede verse en Islas de González Mariscal, Olga, *Derechos de las víctimas y de los ofendidos por el delito*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) / Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2003. Véase también Gutiérrez, Juan Carlos y Silvano Cantú, "Los derechos de las víctimas. Una interpretación del artículo 20 C desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos", en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, José Luis Caballero Ochoa y Christian Steiner (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) / SCJN / Konrad Adenauer Stiftung, 2013, tomo II, pp. 2025-2069.

zar un mejor ejercicio de los derechos humanos en un Estado democrático. Esto implica identificar las necesidades reales de las víctimas, a fin de establecer las medidas legales y administrativas necesarias para su adecuada y oportuna atención, sin más limitaciones que las establecidas en la legislación. Como se afirma en el mismo documento, la atención a las víctimas fue impulsada en sus inicios por organizaciones dedicadas a esta materia y a este esfuerzo se sumaron las instituciones públicas, principalmente las procuradurías de Justicia, en las que ha recaído básicamente la atención institucional de dichas víctimas. A lo anterior debe agregarse la doctrina, que ha luchado desde hace años por limitar los exagerados poderes que se habían conferido al Ministerio Público en el artículo 21 de la Constitución federal, cuyo texto vigente dispone que “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías bajo la conducción y mando de aquél”. Los códigos sustantivos y adjetivos en la materia penal, tanto federales como de las entidades federativas, conferían excesivas facultades al citado Ministerio Público y durante mucho tiempo le otorgaron el monopolio del ejercicio de la acción penal, prohibiendo a las víctimas la participación en el fondo del proceso, la cual sólo era admitida en relación a la reparación del daño.

125. La doctrina sobre la materia denunció la necesidad de limitar las facultades del propio Ministerio Público y señaló de manera insistente la conveniencia de otorgar a la víctima una intervención activa en el fondo del proceso.⁶² Ante esa insistencia el legislador decidió otorgar esa participación y lo hizo de manera paulatina en las reformas de 1993, 2000 y 2008, a los textos de los artículos 20 y 21 de nuestra carta federal. Una evolución similar se ha dado en las Constituciones y legislaciones de los estados y el Distrito Federal, aun cuando con diversas variantes. Se puede citar como modelo lo dispuesto por el Apartado C del artículo 20 constitucional vigente, que se intitula “De

⁶² Cfr. García Ramírez, Sergio, *Derecho procesal penal*, México, Porrúa, 1974, pp. 155-223; Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, 15a. ed., México, Porrúa, 2008; Castillo Soberanes, Miguel Ángel, *El monopolio del ejercicio de la acción penal en México*, 2a. ed., México, UNAM, 1992, y la amplia bibliografía que se cita en Fix-Zamudio, *Función constitucional del Ministerio Público...*, *op. cit.*, *supra* nota 56, pp. 134-138.

los derechos de la víctima o del ofendido”, los que comprenden esencialmente: a) recibir asesoría jurídica, a ser informado de los derechos que a su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, a ser informado del desarrollo del procedimiento penal; b) coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le reciban los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las providencias y a interponer los recursos respectivos en los plazos que establezca la ley (a este respecto, cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desarrollo de la diligencia, “deberá fundar y motivar la negativa”); c) recibir desde la comisión del delito atención médica de urgencia; d) la reparación del daño; en los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitarla, sin menoscabo de que la víctima o el ofendido puedan pedirlo directamente, y el juez no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria; e) el resguardo de su identidad y de otros datos personales en determinados casos (cuando sean menores de edad, en casos de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada, y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa; el Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general de todos los sujetos que intervengan en el proceso y los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación), y f) impugnar ante la autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

126. Como puede observarse, el actual artículo 20 de nuestra carta federal en su apartado C) ha evolucionado de manera impresionante en relación con las primeras interpretaciones de la situación de las víctimas o de los ofendidos por delitos, que no participaban como partes activas en los procedimientos penales y en todo caso únicamente podían hacerlo buscando la reparación del daño. Las víctimas o los ofendidos se encontraban a merced del Ministerio Público y de los juzgadores, pero en la actualidad están legitimados plenamente como partes pro-

cesales para realizar una coadyuvancia muy activa y dinámica, para lo cual requieren asistencia tanto jurídica como psicológica y el derecho no sólo simbólico sino efectivo a la reparación del daño en todos sus aspectos. Desgraciadamente, la realidad no concuerda todavía con los deseos del órgano reformador de nuestra carta fundamental en las modificaciones de 2008. En cuanto a las normas legislativas secundarias y particularmente a la creación de instituciones protectoras específicas, esta evolución se inició con el decreto presidencial, expedido el 6 de septiembre de 2011, que estableció la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, así como la ley sobre la materia que ha expedido el Congreso de la Unión recientemente. La aplicación de esta ley no resulta sencilla porque la materia es muy compleja y debe superar muchos obstáculos en la práctica, pues no se han efectuado las reformas estructurales en la procuración de justicia, tanto en el ámbito federal como en el local, que permitan su cumplimiento efectivo.

127. Para entender el procedimiento complejo que llevó a la promulgación y publicación de la ley de tutela de los derechos de las víctimas es preciso mencionar algunos antecedentes. En primer término, resulta conveniente tomar en cuenta la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal, expedida por la Asamblea Legislativa y publicada en la *Gaceta Oficial* el 22 de abril de 2003, cuando el señor Andrés Manuel López Obrador era jefe de Gobierno de esta entidad federativa. El texto de este ordenamiento fue reformado en varias ocasiones, por decretos legislativos publicados el 17 de mayo de 2007, 4 de diciembre de 2008 y, el más importante, el 24 de mayo de 2011.
128. El artículo 11 del texto vigente de dicha ley enuncia los derechos que las víctimas o los ofendidos por la comisión de un delito tendrán en cualquier etapa del procedimiento penal. Como se pretende analizar de manera detallada los numerosos derechos que se confieren a las víctimas o a los ofendidos por la comisión de un delito, que se enumeran de manera muy minuciosa y en ocasiones reiterativa, se hará el intento de sintetizar lo mejor posible las XIX fracciones del artículo 11 del citado ordenamiento (en estricto sentido son XX, ya que se

incorporó una facción III bis en la reforma de mayo de 2011). Todos estos derechos se refieren a su intervención en el procedimiento penal y pueden resumirse en el sentido de que, además de los que se establecen en la Constitución federal y demás normativa, las víctimas o los ofendidos deben estar informados del desarrollo de dicho procedimiento penal, deben ser representados por los agentes competentes del Ministerio Público del Distrito Federal y sus auxiliares, de acuerdo con su edad y grado de desarrollo psicosocial, incluidos los menores de edad, para que se les procure justicia de manera gratuita e imparcial respecto de sus denuncias o querellas, con la práctica de todas las diligencias necesarias para poder integrar la averiguación previa y se les proporcione asesoría jurídica gratuita por parte de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.

129. Además de los anteriores, se otorga a las víctimas o a los ofendidos el derecho de contar con todas las facilidades para identificar al probable responsable; a recibir copia simple de manera gratuita, y en su caso certificada, de la denuncia o querrela. El Ministerio Público correspondiente debe poner a su disposición todos los datos necesarios para acreditar el cuerpo del delito, la responsabilidad del indiciado, así como el monto del daño y de su reparación; esos datos se deben integrar a la investigación. Las víctimas o los ofendidos, además, deben tener acceso al expediente para informarse sobre el estado y avance del procedimiento. Por último, pueden exigir al propio Ministerio Público que solicite debidamente la reparación del daño, el que debe hacerlo cuando proceda. Además de la citada Subprocuraduría, están obligadas a prestar sus servicios a las víctimas o a los ofendidos la Secretaría de Salud, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y, en su caso, la Secretaría de Seguridad Pública, todas como dependencias del Distrito Federal (artículos 14-16 de la ley que se analiza).
130. Para el debido cumplimiento de la tutela de los derechos de las víctimas o los ofendidos por el delito se estableció, en el Título Tercero del mencionado ordenamiento el Consejo para la Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito, como órgano de apoyo, asesoría y consulta con

objeto de fortalecer y promover las acciones en favor de las víctimas y ofendidos por el delito. Este Consejo debe actuar en coordinación con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para el eficaz cumplimiento de sus funciones (artículo 17). El citado Consejo se integra por el Procurador General, que lo preside; por los titulares de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, de las Secretarías de Seguridad Pública y de Salud, así como de la Subprocuraduría de Atención a las Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad. Todos estos funcionarios están facultados para designar suplentes que deben ser nombrados entre los Subsecretarios, los Visitadores Generales, según el caso, o el auxiliar inmediato superior para el despacho de los asuntos, quienes no podrán tener un nombramiento inferior al de Director General. El citado Consejo podrá invitar a sus sesiones a personas o instituciones que, en razón de su labor o profesión posean conocimientos en la materia, y contará con una Secretaría Técnica cuyo titular será nombrado por el presidente de dicho Consejo, con la aprobación de la mayoría de sus miembros. A dicha Secretaría Técnica le corresponden las funciones de elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, así como llevar el archivo de los mismos y prestar el apoyo necesario a los miembros del Consejo en los asuntos del mismo (artículo 19).

131. En cuanto a las funciones del Consejo, pueden mencionarse las siguientes: a) evaluar la solicitud de apoyo que formulen la víctima, el ofendido o, en su caso, sus derechohabientes; b) emitir opinión de procedencia y tipo de apoyo, que será remitida a la Procuraduría; c) participar en la formulación del Programa para la Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito en el Distrito Federal, así como contribuir al establecimiento de medidas, estrategias y acciones que de él se deriven; d) recomendar acciones específicas sobre la materia, proponer modificaciones a leyes y reglamentos, así como de procedimientos para mejorar la prestación de esos servicios y favorecer el ejercicio de los derechos de la víctima o del ofendido; e) elaborar la reglamentación interna que debe ser aprobada por la mayoría de los miembros del Consejo; f) realizar estudios estadísticos de incidencia delictiva, cálculos actuariales, así como proyecciones financieras para el cum-

plimiento de sus fines, y g) realizar las acciones que le sean encomendadas por la Procuraduría (artículo 20).

132. El citado Programa de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito debe ser aprobado por el jefe del Gobierno del Distrito Federal y deberá contener: a) un diagnóstico de los servicios a las víctimas en la entidad federativa; b) la realización de investigaciones victimológicas; c) un programa de promoción de los servicios gubernamentales y no gubernamentales que se brinden a las propias víctimas; d) las propuestas de estrategia de colaboración interinstitucional; e) una estrategia de comunicación con los organismos nacionales que atienden a las víctimas; f) el diseño, la programación y el calendario de cursos de sensibilización y capacitación en temas relativas a la previsión y atención a las víctimas, incluidos menores de edad, para el personal de la Procuraduría; g) estrategias de difusión en los medios masivos de comunicación de la información que sirva para sensibilizar a la sociedad sobre los problemas de las víctimas; h) elaboración de estrategias para favorecer la cultura en esta materia, e i) el establecimiento de los mecanismos de evaluación y seguimiento de las actividades del Consejo (artículo 22).

133. También en el Capítulo III de dicho ordenamiento se regula el Fondo para la Atención y Apoyo de las Víctimas, cuyos recursos son los que establece el artículo 10, párrafo sexto, de la Ley del Fondo de Apoyo a la Procuración de Justicia del Distrito Federal y se integra por las aportaciones que para este fin hagan en efectivo o en especie los particulares u organismos públicos, privados y sociales, nacionales y extranjeros, de manera altruista mediante los procedimientos respectivos, así como los rendimientos que se obtengan de las inversiones y reinversiones de los recursos asignados al Fondo. Estos recursos se administrarán por la Procuraduría mediante un fideicomiso público y se aplicarán para otorgar apoyos de carácter económico a la víctima u ofendido del delito y, en su caso, a sus derechohabientes, de acuerdo con la naturaleza del delito, sus consecuencias y los propios recursos del Fondo. La Procuraduría determina el apoyo que corresponda

otorgar a la víctima u ofendido del delito, previa opinión que al respecto emita el Consejo (artículos 23 a 25).

134. El Capítulo IV se refiere a los “Beneficios Económicos y la Protección Económica Provisional”. En su único precepto (artículo 26) se dispone que, en caso de que la Procuraduría, a través de la Subprocuraduría respectiva, reciba una solicitud de apoyo económico a la víctima o al ofendido, debe realizar las investigaciones que se requieran y decidirá sobre su otorgamiento, así como sobre la prestación de los servicios victiminológicos correspondientes, pero cuando se trate de víctimas u ofendidos de delitos violentos o de escasos recursos, deben concederse de inmediato los beneficios económicos del Fondo. El Título Cuarto y último de la ley se contrae a la atención y asistencia médica y psicológica.

135. Respecto a la Ley General de Víctimas, como ya se dijo, el entonces Jefe del Ejecutivo Federal, Felipe Calderón Hinojosa, hizo observaciones a la citada ley y la devolvió al Congreso de la Unión por conducto de la Comisión Permanente, pero como dichas observaciones fueron consideradas extemporáneas, la citada Comisión Permanente respaldó la determinación de la Cámara de Senadores de ordenar la publicación del decreto que expedía la Ley. Con motivo de lo anterior, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en esa época Miguel Alessio Robles, presentó una demanda de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, contra varios actos del presidente de la Mesa Directiva del Senado, con la solicitud de que se ordenara la suspensión del ordenamiento. La demanda fue recibida por la comisión de receso designada por el Pleno de nuestro más Alto Tribunal al concluir el primer periodo de sesiones. La mencionada comisión dispuso el envío de los autos a la Presidencia de la Corte, a fin de que ésta proveyera el turno de la controversia constitucional, pero inició los trámites que consideró necesarios, entre ellos la admisión de la instancia, teniendo como demandados a la Cámara de Senadores, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y como tercero interesado a la Cámara de Diputados del propio Congreso. La Corte solicitó de todos ellos dar contestación de la demanda. En cuanto a la

petición de suspensión, ordenó la formación del cuaderno incidental respectivo, en el cual se otorgó dicha suspensión provisional para evitar que la controversia se quedara sin materia.

136. Antes de que la Suprema Corte tramitara y decidiera sobre el fondo de la mencionada controversia constitucional, el presidente Calderón presentó ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 30 de agosto de 2012, un proyecto de Ley General de Atención a las Víctimas, conjuntamente con la propuesta de reformas a diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Código Federal de Procedimientos Penales. En la exposición de motivos, en la cual se explican los lineamientos de la iniciativa presidencial, se expresa que dicho proyecto fue construido a partir de “la muy trascendental y generosa contribución de la Universidad Nacional Autónoma de México”, además de atender “los señalamientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contenidos en la Recomendación General número 14 sobre los derechos de las víctimas”, que es la que se estudia en esta monografía, y los que hicieron diversas organizaciones de la sociedad civil en los diálogos efectuados ante el propio Ejecutivo Federal. No se hará el análisis pormenorizado de esta nueva iniciativa, pues sólo se hará referencia a algunos aspectos que se consideran útiles para estudiar el texto de la ley finalmente aprobada.

137. Los acontecimientos anteriores son significativos para entender que la ley protectora de las víctimas tiene numerosos problemas en el contexto actual de violencia generalizada que tanto afecta a la población y al gran número de víctimas que dicha violencia genera. En este contexto tan complejo se aprobó, como ya se mencionó, la Ley General de Víctimas, que se publicó finalmente en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013, después de que el presidente Enrique Peña Nieto, a los pocos días de tomar posesión de su cargo, se desistiera de la controversia constitucional interpuesta por su antecesor ante la Suprema Corte. Según el artículo 1, esta Ley es de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional, con apoyo en lo dispuesto por el artículo primero, párrafo tercero, el ar-

título 17 y artículo 20, Apartado C, de la Constitución federal, así como en tratados internacionales celebrados y ratificados por el Estado mexicano y otras leyes en materia de víctimas.

138. No se pretende realizar un estudio minucioso de este ordenamiento, que es sumamente extenso, pues al publicarse contaba con 189 artículos y 16 transitorios, muchos de los cuales están integrados por numerosas fracciones. La impresión preliminar que se obtiene de su lectura es que pretendió regular hasta sus detalles mínimos la protección a las víctimas, por lo que hubiera sido aconsejable que se hubiera realizado un amplio estudio sociológico previo sobre la situación actual de los afectados por los delitos y los medios adecuados para superarla de manera paulatina. También hubiera sido conveniente tomar en cuenta la experiencia de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos a que se hizo referencia con anterioridad (*supra*, párrafo 116), que es la primera institución que se estableció en nuestro país específicamente para la reparación de los daños y perjuicios de sufrieran los afectados por los delitos.
139. El distinguido investigador social Carlos Elizondo Mayer-Serra, en un artículo periodístico,⁶³ señaló que dicho ordenamiento debía considerarse inoperante, ya que no se trataba de una ley para proteger a quienes hubieran sufrido graves violaciones a sus derechos humanos por parte de los agentes del Estado, como se había indicado al iniciarse el procedimiento legislativo, sino que también comprendía a todo aquel que hubiera sido afectado por un tercero, es decir, serían millones de mexicanos quienes tendrían derecho a una reparación integral, lo cual implicaría un gasto de tal magnitud que no podría cubrirse por el erario. Decir lo anterior no significaba indiferencia ante los daños que afectan a las víctimas de los delitos, pues el autor afirmaba que nadie podía estar en desacuerdo con una ley que las protegiera.
140. En efecto, expedir tal ordenamiento resultaba indispensable, particularmente en vista de la reforma constitucional en materia de derechos

⁶³ "Víctimas de la ley", diario *Reforma*, 17 de enero de 2013, Primera Sección, p. 13.

humanos del 10 de junio de 2011, en cuanto se señaló, en el nuevo texto del artículo 1o., que el Estado mexicano, además de promover, respetar, proteger y garantizar, tiene la obligación de *reparar* los daños ocasionados a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que, debido a la grave situación de violencia en que se encuentra nuestro país, hay una gran cantidad de víctimas y que los recursos humanos y económicos para ayudarlos con los que cuenta actualmente el Estado mexicano son limitados. Son encomiables los objetivos de los legisladores del Congreso de la Unión al expedir esta ley, pero las posibilidades de cumplir con sus preceptos se encuentran muy alejadas de la realidad nacional e inclusive también de la de los demás países latinoamericanos.

141. En vista de las críticas que se hicieron a la Ley General de Víctimas en los meses anteriores y posteriores a su publicación, así como en relación con los primeros años de su funcionamiento, el Congreso de la Unión ha realizado dos reformas muy extensas a dicho ordenamiento, la primera publicada a los pocos meses de su entrada en vigor, en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de mayo de 2013, y la segunda el 3 de enero de 2017. Esta última reforma fue precedida de una modificación constitucional, publicada el 25 de julio de 2016, que introdujo la fracción XXIX-X al artículo 73 constitucional, otorgando facultades al Congreso de la Unión para “expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas”. De este modo se subsanó una de las objeciones iniciales a la ley, en el sentido de que el Congreso de la Unión carecía de facultades para imponer obligaciones y requisitos en la materia a las autoridades de las entidades federativas y los municipios.
142. Como sería imposible, según se dijo, hacer un análisis integral de este complejo ordenamiento, este estudio se limita a señalar las principales características de su texto vigente. En primer término, se puede afirmar, en coincidencia con lo expuesto en las breves, pero sustanciales observaciones propuestas por el profesor Elizondo Mayer-Serra

en el artículo periodístico que ya se ha citado arriba, que el concepto de víctima contenida en la ley que se comenta es *excesivamente amplia*, ya que comprende tanto a los afectados directos como a los indirectos. Son *víctimas directas* las personas físicas “que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental o emocional, o en general cualquier puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el estado mexicano sea parte”. Las *víctimas indirectas*, por su parte, son “los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan relación inmediata con ella” (artículo 4). Se habla también de “víctimas potenciales”, que son las “personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea para impedir o detener la violación de derecho o la comisión de un delito”. Se señala, por último, que también son víctimas “los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos”.⁶⁴ Conviene agregar que si bien la ley sólo recoge lo plasmado en los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, aprobados como resolución 60/147 por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 2005, la definición de víctima seguirá siendo demasiado amplia si no se circunscribe, como lo señala el documento de Naciones Unidas, a violaciones manifiestas de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario.

⁶⁴ En el cuarto párrafo de dicho artículo 4 de la ley se dispone que la calidad de víctima “se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente Ley, con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo”. Este requisito indispensable para la calificación de una persona como víctima no implica una limitación sustancial al enorme número de afectados en la actual situación de violencia que afecta a nuestro país.

143. En el artículo 5 del mencionado ordenamiento se dispone que los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en dicha ley deben ser diseñados, implementados y evaluados con la aplicación de los *veinte* principios que son mencionados con sus definiciones respectivas. Estos principios son: “dignidad”, “buena fe”, “complementariedad”, “debida diligencia”, “enfoque diferencial y especializado”, “enfoque transformador”, “gratuidad”, “igualdad y no discriminación”, “integridad, indivisibilidad e interdependencia”, “interés superior de la niñez”, “máxima protección”, “mínimo existencial”, “no criminalización”,⁶⁵ “victimización secundaria”,⁶⁶ “participación conjunta”, “progresividad y no regresividad”, “publicidad”, “rendición de cuentas”, “transparencia” y “trato preferente”. El comentario que se puede hacer al respecto es que se trata de aspiraciones de carácter ideal, que son muy arduas de alcanzar en cualquier ordenamiento jurídico y pertenecen más bien a un código de ética.

144. El Título Segundo de la Ley, denominado “De los derechos de las víctimas”, tiene una gran extensión, pues abarca seis capítulos y numerosos preceptos, concretamente de los artículos 7 a 27. El Capítulo I “De los derechos en general de las víctimas”, comprende el artículo 7, con sus 37 fracciones. De acuerdo con el citado artículo, estos derechos son de carácter *enunciativo* y deberán interpretarse de acuerdo con la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en esta materia, “favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos” (principio *pro persona*).

⁶⁵ El principio de *no criminalización* es difícil de entender, por lo que es necesario hacer referencia a lo que el legislador considera como tal: “Las autoridades no deberán agravar el sufrimiento de la víctima ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie. Ninguna autoridad o particular podrá especular públicamente sobre la pertenencia de las víctimas al crimen organizado o su vinculación con alguna actividad delictiva. La estigmatización, el prejuicio y las consideraciones de tipo subjetivo deberán evitarse”.

⁶⁶ El principio de *victimización secundaria* también requiere de precisión y por ello se menciona que para el legislador “Las características y condiciones particulares de la víctima no podrán ser motivo para negarle su calidad. El Estado tampoco podrá exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni la expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos”.

145. Con la intención de resumir esa extensa enumeración, podemos considerar que los derechos de las víctimas más importantes son los siguientes: a) a ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos (fracción V); b) a solicitar y a recibir ayuda, asistencia y atención en forma oportuna, rápida, equitativa, gratuita y efectiva por personal especializado (fracción VI); c) a la verdad, a la justicia y a la reparación integral a través de recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces (fracción VII); d) a la protección del Estado, incluido el bienestar físico y psicológico y la seguridad del entorno con respeto a su dignidad y privacidad (fracción VIII).
146. Además de los anteriores, continúa la larga enumeración de derechos de las víctimas: e) a solicitar y a recibir información clara, precisa y accesible sobre las rutas y los medios de acceso a los procedimientos, mecanismos y medidas que se establecen en la Ley (fracción IX); f) a solicitar, acceder y recibir, en forma clara y precisa, toda la información oficial necesaria para lograr el pleno ejercicio de cada uno de sus derechos (fracción X); g) a conocer el estado de los procesos judiciales y administrativos en los que tenga un interés como interviniente (fracción XII); h) a ser efectivamente escuchada por la autoridad respectiva cuando se encuentre presente en la audiencia, diligencia o en cualquier otra actuación y antes de que la autoridad se pronuncie (fracción XIII); i) a ser notificada de las resoluciones relativas a las solicitudes de ingreso al Registro y de medidas de ayuda, de asistencia y reparación integral que se dicten (fracción XIV); j) a que el consulado de su país de origen sea inmediatamente notificado conforme con las normas internacionales que protegen el derecho a la asistencia consular, cuando se trate de víctimas extranjeras (fracción XV); k) a la reunificación familiar cuando por razón del tipo de victimización su núcleo familiar se haya dividido (fracción XVI); l) a retornar a su lugar de origen o a reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad (fracción XVII); m) a acudir y a participar en escenarios de diálogo institucional (fracción XVIII); n) a ser beneficiaria de las acciones afirmativas y programas sociales públicos para proteger y garantizar sus derechos (fracción XIX). Lo anterior resume apenas la mitad de los

derechos enumerados en el artículo 7 de la Ley, lo que consideramos suficiente para subrayar que la lista es más exhaustiva que enunciativa, y en muchos casos redundante. Como si lo anterior fuese poco, se termina la enumeración con la última fracción de este artículo 7, es decir la XXXVII, en la cual se establece que deben comprenderse, además, los derechos señalados por la Constitución, los tratados internacionales, dicha ley o cualquier otra disposición aplicable en la materia o legislación especial, no obstante que ya quedarían muy pocos, si es que alguno no hubiese sido comprendido en esta interminable enumeración.

147. A todo lo anterior deben agregarse los preceptos que especifican los derechos mencionados en el ordenamiento que se comenta. Así el Capítulo II, detalla los derechos de ayuda, asistencia y atención; el Capítulo III, el derecho de acceso a la justicia, y el Capítulo IV, los derechos de las víctimas en el proceso penal. De este modo se detallan de manera excesivamente minuciosa los derechos que ya se encuentran consagrados en el texto vigente del Apartado C) del artículo 20 de la Constitución federal, ya de por sí bastante amplio. El Capítulo V regula el derecho a la verdad, mientras que el Capítulo VI consagra el derecho a la reparación integral, de acuerdo con el cual, las víctimas tienen derecho “a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición” (artículo 26). En las seis fracciones del artículo siguiente (el 27) se especifica lo que comprende la reparación integral para efectos de la Ley, la cual tiene por objetivo “devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos” (fracción I), pero se debió agregar que en todo aquello que sea factible, pues estrictamente no es posible volver al pasado.

148. La ley que se comenta continúa su especificación de los derechos de las víctimas con una serie de medidas que en realidad son materia

de uno o varios reglamentos. Estas medidas están contenidas en los títulos Tercero, Cuarto y Quinto. El Título Tercero comprende cinco capítulos: el Capítulo I regula las “medidas de ayuda inmediata”, que son muy extensas y van del artículo 28 al 37, y dos de ellos con varias fracciones, el 30 con 10 y el 34 con seis; el Capítulo II, las “medidas en materia de alojamiento y alimentación” (artículo 38); el III, las “medidas en materia de traslado” (artículos 39 y 39 bis); el IV, las “medidas de protección” (artículos 40 y 41); y el Capítulo V, las “medidas en materia de asesoría jurídica” (artículos 42 y 43).

149. El Título Cuarto se refiere a las “medidas de asistencia y atención”, con tres capítulos. El Capítulo I contiene las “Disposiciones generales”, las cuales determinan que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas es la responsable de la creación y gestión del Registro Nacional de Víctimas. La Ley establece que se debe garantizar el acceso de las víctimas a este Registro “de manera efectiva, rápida y diferencial con el fin de permitirles disfrutar de las medidas de asistencia y atención” establecidas por la Ley (artículo 44). Además, todas “las medidas de asistencia, atención, protección o servicios otorgados por las instituciones públicas federales, de las entidades federativas y de los municipios a las víctimas por cualquier hecho, serán gratuitos y éstas recibirán un trato digno con independencia de su capacidad socio-económica y sin exigir condición previa para su admisión a éstos que las establecidas en la [...] Ley” (artículo 46). El Capítulo II se refiere a las “medidas económicas y de desarrollo” (artículos 55 a 59) y el Capítulo III, a las “medidas de atención y asistencia en materia de procuración y administración de justicia” (artículo 60).
150. El Título Quinto continúa con las “medidas de reparación integral”, comprendiendo las “medidas de restitución” (Capítulo I, artículo 61); las de “rehabilitación” (Capítulo II, artículos 62-63). Las “medidas de compensación” se otorgarán por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente valiables que sean consecuencia del delito o de la de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial, y dichos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán entre otros y como mínimo: el daño físico o mental; la pérdida de oportu-

nidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; los daños materiales, incluidos los de carácter permanente, así como los daños permanentes y la pérdida de ingresos, que incluyen el lucro cesante; los perjuicios morales y los daños causados a la dignidad de la víctima, y los gastos de asistencia jurídica, de expertos, medicamentos y servicios médicos, psicológicos y sociales (Capítulo III, artículos 64-72). También se agregan las “medidas de satisfacción” (Capítulo IV, artículo 73) y las de “no repetición” (Capítulo V, artículos 74-78).

151. La ley que comentamos comprende cinco títulos más que ya no comentaremos de manera detallada aquí, y que se refieren a la creación y funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (Título Sexto), a la distribución de competencias entre los órdenes y los órganos de gobierno (Título Séptimo), al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (Título Octavo), a la capacitación, formación, actualización y especialización (Título Noveno), y a la asesoría jurídica de atención a víctimas, que existirá tanto en el orden federal como en el de las entidades federativas (Título Décimo).

152. Como ya se dijo, no hay duda de la necesidad de establecer una reglamentación e instituciones específicas para la atención a víctimas, según se propuso ya desde el año de 2007 en la Recomendación General número 14 de la CNDH y según quedó también de manifiesto por las primeras sentencias que la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó declarando la responsabilidad de nuestro país en varios casos graves de violación a derechos humanos. Sin embargo, nos parece que la Ley General de Víctimas que hemos examinado contiene una definición demasiado amplia de quiénes son víctimas y una reglamentación a tal punto excesiva, que si se aplicaran todas las medidas previstas legalmente en su favor se estarían resolviendo quizá también los problemas de una buena parte de los habitantes del país, y no sólo de las víctimas del delito en sentido estricto.

IV. Violaciones a la libertad de expresión y agresiones a periodistas, comunicadores y personas defensoras de derechos humanos (recomendaciones generales 7, 17, 20, 24 y 25)

153. En este apartado se hará el examen conjunto de dos problemas que lesionan la libertad de expresión en nuestro país y que se señalan en las recomendaciones generales números 7, 17, 20 y 24.⁶⁷ El primero se refiere a las violaciones a la libertad de expresión de periodistas y comunicadores, y el segundo, a la situación todavía más grave de los casos de agresión y violencia contra este grupo social. Un tercer problema podemos considerarlo vinculado a los dos anteriores y se relaciona con las agresiones a personas defensoras de derechos humanos que, a semejanza de los periodistas y comunicadores, ponen en evidencia los abusos y violaciones que se cometen cotidianamente contra los derechos de los ciudadanos, y por ello son o pueden ser también víctimas de violencia y ataques de diversa índole.
154. Al terminar la etapa violenta de la Revolución Mexicana, que se institucionalizó a partir de 1929 con la fundación del Partido Nacional Revolucionario, se alcanzó una relativa libertad de expresión en materia política y religiosa; sin embargo, para la prensa subsistieron algunas limitaciones por medio de reglas no escritas. A partir de la transición que se inició en diciembre de 1977, estas reglas se atenuaron de manera paulatina, hasta llegar a las primeras décadas del siglo XXI, en que se alcanzó un mejor desarrollo. No obstante, los márgenes cada vez más amplios en el ejercicio de la libertad de expresión en los medios de comunicación, han surgido restricciones de otro tipo, principalmente en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada, pues los periodistas y comunicadores que se atreven a investigar o informar sobre esta lucha, reciben constantes amenazas por parte de

⁶⁷ Como introducción general a los problemas de la libertad de expresión en relación con los derechos humanos en México pueden verse los ensayos recopilados en las *Memorias del Seminario Internacional Los Derechos Humanos y la libertad de expresión en México*, México, SRE / Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, 2006.

los delincuentes y, por desgracia, en no pocos casos son víctimas de atentados y de asesinato.

155. La primera de dichas RRGG (la número 7), dirigida a los procuradores generales de la República y de Justicia Militar, a los gobernadores y al jefe de Gobierno del Distrito Federal, se dio debido a que ante la Comisión Nacional se habían presentado numerosas quejas y reclamaciones de periodistas y comunicadores, varias de las cuales habían culminado en recomendaciones específicas. Objeto de las quejas era la práctica, cada vez más frecuente, por la cual los agentes del Ministerio Público, tanto en el orden federal como de las entidades federativas, citaban a periodistas y comunicadores que difundían noticias sobre la comisión de algún delito, a comparecer ante ellos con motivo de la realización de una averiguación previa sobre los mismos hechos, conminándolos a revelar sus fuentes de información, pues en caso contrario se les consideraría como encubridores o partícipes en el delito o delitos investigados. La citada Recomendación General se apoya en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución mexicana y en varios preceptos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13) y las Declaraciones Americana y Universal de Derechos Humanos, en el sentido de que la manifestación de las ideas no debe ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa y que es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Además, el principio 8 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales, ya que este derecho es uno de los pilares que sostienen el desarrollo de la labor periodística, lo que hace evidente que cualquier afectación a este derecho también lo es de la libertad de expresión.
156. La frecuencia y reiteración de estas infracciones a la libertad de expresión a través de los intentos de intimidación que sufrían los periodistas y comunicadores por el intento de obligarlos a revelar sus fuentes de información, motivó a la CNDH a presentar ante el Senado de la

República una propuesta para adicionar el artículo 243 bis al Código Federal de Procedimientos Penales, con objeto de tutelar el derecho de varios grupos de profesionistas, como los abogados, consultores técnicos y notarios, a no ser obligados a declarar sobre la información que reciban, conozcan o tengan en su poder y que deben reservar para el ejercicio de su profesión. En este supuesto también entran los ministros de cualquier culto religioso con motivo de las confesiones que hubieran recibido en ejercicio de su ministerio y, por supuesto, los periodistas respecto de los nombres o datos de identificación de las personas que, con motivo del ejercicio de su actividad, les proporcionen información de carácter reservado en la cual sustenten cualquier comunicación o comunicado. Estas modificaciones eran necesarias, a juicio de la Comisión, para tutelar el derecho esencial, en toda sociedad democrática, de la libertad de expresión, tanto más que en ocasiones su violación ha desembocado en la agresión y hasta en la privación de la vida de los periodistas que defienden este derecho de reserva, como se observa en la RG número 17, que se examina en los siguientes párrafos. Desde nuestro particular punto de vista, todas estas violaciones se deben a que los agentes del Ministerio Público de los diversos niveles carecen de la preparación necesaria para utilizar los métodos modernos y científicos en la dirección de las investigaciones preliminares. Por otra parte, en los cuerpos que se han denominado “policía de investigación” existe todavía una falta evidente, salvo excepciones, del conocimiento y la utilización de dichos métodos actuales y para poder ocultar sus deficiencias pretenden que los periodistas les proporcionen información reservada que pueda resultar útil en sus pesquisas.

157. La RG número 17, expedida el 19 de agosto de 2009, cuando ya estaba en pleno desarrollo la llamada “guerra” contra la delincuencia organizada, se refiere a un problema que también se ha ido agravando: la agresión y el asesinato de numerosos periodistas y comunicadores. En dicha RG se expone una situación muy crítica respecto de las afectaciones de los derechos de los periodistas, que en varios casos culmina con su asesinato. En los primeros 10 años de operación del programa especial de protección a los periodistas establecido por dicha

Comisión Nacional, que modificó posteriormente su nombre a Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de los Derechos Humanos, se presentaron numerosas quejas en esta materia, con un promedio de 54 expedientes por año, el que se incrementó constantemente, ya que en julio de 2009 había aumentado a 59 denuncias.

158. Después de formular varias recomendaciones particulares, la CNDH decidió elaborar la mencionada RG con fundamento en preceptos constitucionales, en tratados internacionales y en declaraciones de las Naciones Unidas. En el ámbito interno se citan los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 19 y 22, párrafo primero, de la Constitución. En cuanto a la normativa internacional se citan los artículos 7 y 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5.1 y 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y 1.2 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. En lo sustancial, los preceptos nacionales e internacionales mencionados establecen que nadie debe ser privado de su libertad ni molestado en su persona, es decir, que todo ser humano tiene derecho a que se respete su integridad y seguridad personales y que no puede ser privado de estos derechos arbitrariamente. En segundo término, la CNDH invoca las normas jurídicas que tutelan la libertad expresión y la protección de los periodistas y comunicadores, que se mencionaron en los párrafos anteriores, en virtud de que la misma Comisión anunció en esos años la delicada situación que enfrentaban los periodistas mediante diversos instrumentos de difusión tales como recomendaciones, comunicados de prensa y pronunciamientos públicos. Esta situación también fue advertida por los organismos internacionales que en sus informes y documentos diversos abordaron el problema de la libertad de expresión en México, con amplia conciencia de la situación que han experimentado los integrantes de los medios de comunicación en nuestro país.

159. La CNDH ha podido establecer que la mayoría de estas agresiones y homicidios se realizan por particulares y, en los últimos años, por

miembros de la delincuencia organizada, particularmente los narcotraficantes, cuando consideran que los comunicadores representan un peligro para ellos por la información que publican o por las investigaciones que han realizado. Ocasionalmente participan en estos actos algunas autoridades inferiores; sin embargo, las autoridades que tienen a su cargo la investigación de estos hechos delictuosos han desatendido las agresiones a periodistas, las que habían aumentado, pues al momento de publicarse la citada RG número 17, se había producido la muerte de 52 comunicadores (cifra que ha seguido incrementándose), la desaparición de siete de ellos y además varios ataques con explosivos a edificios de medios periodísticos acontecidos en 17 entidades federativas. En la misma Recomendación se citan los nombres de los periodistas asesinados, agredidos y desaparecidos. De todos ellos, hasta ese momento, únicamente en 17 casos (26 por ciento del total) las Procuradurías Generales de la República y de las entidades federativas habían iniciado investigaciones, y sólo en nueve casos (13 por ciento) se había dictado alguna sentencia condenatoria. En otros supuestos se dictaron órdenes de aprehensión que no fueron ejecutadas. De los casos señalados por la propia Comisión, la falta de resultados se debía básicamente a tres causas: a) los prolongados periodos de inactividad en que incurrieron las autoridades ministeriales; b) las dilaciones que presentaban cuando se determinaba la sustitución de agentes del Ministerio Público que habían iniciado la investigación, y cuando c) los nuevos designados debían empezar otra vez las indagaciones. Es cierto, por otro lado, que con objeto de prestar mayor atención a las violaciones de los derechos de los periodistas, se estableció en la Procuraduría General de la República una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas (FEADCP), por el acuerdo A/31/06 de dicha dependencia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de febrero de 2006; sin embargo, no obstante los esfuerzos realizados por dicha Fiscalía, no han podido superarse las deficiencias señaladas.

160. El inadmisibles incumplimiento de las autoridades de procuración de justicia en su obligación de efectuar investigaciones efectivas y completas de los ataques contra los profesionales de la comunicación, así

como permitir por esa negligencia que los autores materiales e intelectuales de los ilícitos señalados quedaran exceptuados de sanción penal, son situaciones especialmente graves en virtud de que se genera, si no es que ya se haya producido, un clima de impunidad institucionalizada. Al respecto la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya competencia jurisdiccional ha sido reconocida por nuestro país a partir de diciembre de 1998, ha establecido que:

la impunidad institucionalizada se constituye por la falta, en su conjunto, de investigaciones, persecución y condena de los responsables de las violaciones de los derechos humanos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles, ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de los derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares.

161. La CNDH propuso, en la RG que se examina, un conjunto de medidas que consideró necesarias y adecuadas para impulsar una lucha decidida, frontal y permanente, contra la impunidad, con el fin de que se lograra resolver, conforme a derecho, las indagatorias procedentes para el esclarecimiento de los homicidios, desapariciones forzadas, atentados con explosivos y amenazas, así como todos y cada uno de los demás agravios cometidos contra periodistas. Con posterioridad a la publicación de la citada RG, al incrementarse progresivamente la guerra contra la delincuencia organizada, iniciada en el año de 2006, la situación de los periodistas y comunicadores ha empeorado progresivamente por la actuación cada vez más violenta de dichos grupos delictivos.
162. Una nueva RG, la número 20, sobre el mismo tema de los agravios a periodistas en México y la impunidad imperante, fue expedida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el 15 de agosto de 2013. Esta recomendación señaló que la situación de los periodistas se había agravado, a pesar de las anteriores RRGG sobre la materia, pues se advertía un incremento significativo de las quejas y reclamaciones

presentadas ante dicho organismo: se habían triplicado a partir del año 2001 en todo el territorio nacional. También hace referencia específica a las agresiones de que habían sido víctimas los comunicadores en las diversas entidades federativas de nuestro país, tales como homicidios, desapariciones y otros tipos de graves agresiones.

163. Sin embargo, lo más grave es la impunidad en la que han permanecido estas violaciones a la vida y la integridad personal de los periodistas, pues si bien la mayoría de ellas eran denunciadas ante las autoridades de procuración de justicia, no se habían tramitado en su integridad y permanecían paralizadas en las etapas iniciales de la investigación. Son reducidos los casos en los que se ha llegado a dictar resoluciones judiciales condenatorias, lo que se demuestra con las estadísticas que se contienen en la citada RG, ya que de acuerdo con ellas solamente un 10 por ciento de las averiguaciones iniciadas terminaban con una sentencia condenatoria.
164. La CNDH consideró, en la referida RG, que la conducta omisa de las autoridades públicas competentes para tramitar y sancionar las agresiones a los periodistas resultaba especialmente delicada, por el efecto intimidatorio que generaba sobre los demás periodistas, así como en la sociedad en general. Como ya se dijo, por desgracia la situación no ha mejorado y probablemente ha seguido empeorando, al punto de que la Comisión Nacional ha dictado, muy recientemente, una nueva RG relativa a la libertad de expresión, la número 24, de 8 de febrero de 2016.
165. Antes de pasar a comentar brevemente la RG número 24 sobre libertad de expresión, y la número 25, sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos, conviene señalar que el Estado mexicano, además de la creación de la fiscalía especializada arriba citada (que ahora se denomina precisamente Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión FEADLE), ya ha tomado otras medidas institucionales significativas para la protección de estos dos grupos en situación de vulnerabilidad. El 25 de junio de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para la Pro-

tección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la cual tiene por objeto, según su artículo 1, la cooperación entre la Federación y las entidades federativas para implementar y operar las medidas de prevención y protección, así como las medidas urgentes “que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo, como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo”.

166. La ley mencionada en el párrafo anterior crea, en consecuencia, el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, como una instancia adscrita a la Secretaría de Gobernación y conformada por una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional (artículo 3 de la Ley). La Junta de Gobierno, de acuerdo con el artículo 4, es la instancia máxima y el principal órgano para la toma de decisiones sobre prevención y protección (las que se regulan específicamente en los artículos 29 y siguientes de la Ley); dichas decisiones son obligatorias para las autoridades federales cuya intervención sea necesaria al efecto. La Junta está conformada por nueve miembros: un representante, respectivamente, de las Secretarías de Gobernación, Seguridad Pública (ya desaparecida), Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y la CNDH, además de cuatro representantes del Consejo Consultivo, conformado a su vez por expertos que se eligen de manera honorífica mediante convocatoria pública que expida la Junta de Gobierno (artículos 9 a 15). Además, la Junta de Gobierno debe invitar a todas sus sesiones, con voz, pero sin voto, a un representante, respectivamente, de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Conferencia Nacional de Gobernadores, el Poder Judicial de la Federación y las Comisiones de Derechos Humanos del Senado de la República y de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (artículo 6). El Reglamento de la Ley citada se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2012, para precisar aún más las atribuciones, los procedimientos y el funcionamiento del Mecanismo y las medidas de protección para periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

167. La RG número 24, del 8 de febrero de 2016, nuevamente aborda las amenazas y riesgos que enfrenta la libertad de expresión ejercida por periodistas y comunicadores. Como las RG sobre el mismo tema que se comentaron anteriormente, la RG número 24 documenta el aumento de la violencia y de los ataques que ha sufrido este grupo profesional en los últimos años. Las quejas recibidas en la CNDH por parte de periodistas aumentaron de manera importante a partir de 2010, llegando a 95 en 2014. Entre 2000 y 2015 se radicaron 1,049 expedientes de queja en el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos; el promedio anual pasó de 42 entre 2001 y 2005, a 88 en el periodo de 2011 a 2015. El número de homicidios en agravio de comunicadores fue de 51 entre 2010 y 2015, de los cuales 12 se cometieron en este último año; el total de homicidios desde el año 2000 fue de 109. De 2005 a 2015 desaparecieron 20 periodistas y se produjeron 48 atentados a medios de comunicación en 25 de las 32 entidades federativas. El problema de fondo es y sigue siendo la impunidad casi total en la investigación y sanción de estos homicidios y ataques, como lo han señalado las RRGG anteriores sobre el mismo problema. Como apunta la CNDH, se “advierte la constante inactividad en el actuar de las diversas autoridades, tanto antes como después de que se suscitaron los hechos en los que resultara desaparecido o asesinado el periodista” (párrafo 89). En síntesis, a pesar de las medidas y los mecanismos que el Estado mexicano ha echado a andar para la protección de periodistas y comunicadores, y no obstante la constante atención que la CNDH ha dedicado a la materia, la RG parece revelar no sólo la ausencia de progresos en la misma, sino el empeoramiento progresivo de la situación, lo que resulta gravemente preocupante para el futuro de la libertad de expresión y de la democracia en nuestro país.
168. La RG número 25, dada a conocer también el 8 de febrero de 2016, documenta las difíciles condiciones en que las personas defensoras de derechos humanos realizan su loable labor en nuestro país. Entre las amenazas que enfrenta este grupo, la RG menciona las siguientes: a) controles administrativos y financieros arbitrarios; b) violaciones del

domicilio, la correspondencia y las comunicaciones; c) campañas de desprestigio e inicio de acciones penales en su contra; d) agresiones, robos, amenazas y hostigamiento; e) ejecuciones extrajudiciales y desaparición forzada; f) actividades de inteligencia en su contra; g) impunidad en la investigación de los hechos agraviantes en su contra (párrafo 9). Al igual que, como sucede con los comunicadores, la CNDH ha documentado un aumento significativo de quejas. Entre 2006 y 2015 se radicarón 380 expedientes, con un aumento importante a partir de 2010. De este último año a 2015 hubo 25 homicidios y tres desapariciones cometidos en agravio de defensores civiles.

169. Muchas de las violaciones y agravios contra personas defensoras de derechos humanos se atribuyen a servidores públicos, aunque también hay quejas hacia presuntos integrantes del crimen organizado. Sin embargo, los órganos de procuración y administración de justicia han tenido malos resultados en la investigación y persecución de estos hechos; en particular, las procuradurías y fiscalías no cuentan con información sistematizada para identificar de manera clara y precisa el número real de agresiones y delitos contra las personas defensoras de derechos humanos (algo similar sucede con la mayoría de las comisiones locales de derechos humanos). Entre tanto, el Mecanismo de protección creado específicamente en beneficio de dichos defensores también se ha revelado como lento e insuficiente. El Estado mexicano ha sido igualmente incapaz de atender las recomendaciones y observaciones de organismos y organizaciones internacionales (como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas). En síntesis, la situación que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos es también sumamente preocupante, lo que se refleja en el número total de 20 puntos de recomendación que la RG dirige a las diversas autoridades de manera particular (véase el Anexo).

V. Derechos humanos de miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención del consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar (Recomendación General 4)

170. La Recomendación General número 4, del 16 de diciembre de 2002, se refiere a las prácticas administrativas que deben considerarse como violatorias de los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas en la adopción libre e informada de métodos de planificación familiar. Dicha recomendación se generó en las múltiples quejas de miembros de esas comunidades sobre la conducta del personal médico, paramédico y de enfermería de las clínicas rurales de las instituciones de salud pública. El personal de estas clínicas obliga a las mujeres que acuden a consulta a utilizar el dispositivo intrauterino (DIU) como método de control natal, y a los varones el método definitivo de la vasectomía, bajo la amenaza de que si no aceptan dichos métodos pueden perder los apoyos de programas gubernamentales. Adicionalmente, en las visitas de trabajo realizadas por los organismos nacionales y estatales de salud a las comunidades indígenas del país, los organismos se aprovechan de que en estas comunidades se desconoce el idioma español y bajo la amenaza de perder la atención médica, los obligan a utilizar los citados métodos de planificación familiar. Como dicho personal médico tiene la obligación de recabar por escrito la aceptación de estos métodos, presionan a los indígenas a firmar o a poner su huella digital en los documentos respectivos, redactados en castellano, no obstante que no conocen ese idioma, o incluso si llegan a conocerlo en ocasiones son analfabetos. Cuando no logra la firma, en ocasiones el personal de salud la falsifica.
171. Todo lo anterior significa que se infringe la obligación establecida por nuestra carta fundamental en el artículo 2o., particularmente el Apartado B), fracción III, en cuanto obliga a la Federación, a las entidades federativas y a los municipios, entre otras cosas, a "asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así

como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, especialmente para la población infantil”, todo ello dentro de un marco de respeto a la dignidad de las mujeres y los varones indígenas. Además, en la legislación nacional existen disposiciones que establecen que en la prestación de servicios de salud se tome en consideración la situación de las poblaciones indígenas al cumplir con dicha obligación. A este respecto, en materia de salud reproductiva, el artículo 51 de la Ley General de Salud dispone que los usuarios de servicios de salud tendrán derecho a obtener prestaciones oportunas y de calidad idónea y a recibir atención profesional y éticamente responsable, así como trato respetuoso y digno por parte de los profesionales técnicos y auxiliares. Si bien no se hace referencia a la situación particular de las comunidades indígenas, queda implícito dentro de la atención de dichos servicios un trato respetuoso y digno. Por su parte, la Norma Mexicana 005-SA2-993, sobre los Servicios de Planificación Familiar, establece que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos por medio de la información especializada para que, en el caso de que éstos decidan emplear algunos de los diferentes métodos de planificación familiar, lo manifiesten voluntariamente y con pleno conocimiento, mediante los mecanismos diseñados para tal efecto. Además, la Comisión Nacional apoya la Recomendación General que se analiza con diversas normas internacionales contenidas en los tratados reconocidos por el Gobierno mexicano e incorporados a su legislación.

172. En primer lugar, la Comisión recomendó que se giraran instrucciones expresas a quien correspondiera, a efectos de implementar mecanismos de coordinación interinstitucional con dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatales y municipales, para que en las comunidades indígenas se facilitara, se garantizara y se respetara que los usuarios de los servicios de planificación familiar dieran su consentimiento informado, respetando el derecho humano a la libre decisión, con apoyo en lo dispuesto del artículo 4o., segundo párrafo, de la Constitución Federal. Además, la CNDH recomendó que se adoptaran las medidas administrativas pertinentes para la elaboración y difusión en

las lenguas de las comunidades indígenas de folletos, trípticos y otros materiales informativos, con objeto de que las Secretarías de Salud difundieran con mayor amplitud la información confiable sobre la planificación familiar. La Comisión también recomendó que las áreas de capacitación refuerzen sus programas de actualización y capacitación dirigidos al personal médico y de enfermería que presten sus servicios en comunidades indígenas, para que mejoren el trato que deben proporcionar a los usuarios indígenas y la calidad de sus servicios, con respeto a su dignidad como personas, cuando desearan tomar decisiones sobre métodos de planificación familiar.

173. La cuestión es bastante complicada, debido a que en los usos y costumbres de la mayoría de las comunidades indígenas no se comprende la necesidad de una planificación familiar que ha surgido por el crecimiento acelerado de la población en nuestro país y en otros lugares de Latinoamérica. Por esto son necesarios los programas permanentes en lenguas indígenas para crear conciencia en las comunidades monolingües sobre la importancia de la planificación familiar, ya que desgraciadamente es común observar en nuestras ciudades que las mujeres indígenas, agobiadas por sus hijos desnutridos, piden limosna en las calles para alimentarlos.
174. Por otra parte no ha aumentado de manera suficiente el número de traductores en lenguas indígenas. Los programas de traductores se han orientado, de manera preferente, hacia las áreas judiciales, ya que nuestra legislación procesal penal exige que participen en los juicios contra detenidos y encarcelados indígenas, que deben contar con traductores en sus lenguas cuando sean monolingües, para poder defenderse, salvo que sean juzgados por las autoridades comunitarias de acuerdo con sus usos y costumbres. En este sentido es meritorio el trabajo que realiza el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para la preparación de intérpretes de las lenguas que se hablan en las comunidades; sin embargo, estos esfuerzos son insuficientes. Además, éste es un problema de muchos países en el mundo actual, en los cuales existen poblaciones indígenas, especialmente en Latinoamérica, Asia y particularmente en África, donde existen unas 2.000 distin-

tas, debido al sistema tribal. Por lo que respecta a México, se hace necesario, además de la conservación de las lenguas indígenas, su enseñanza con gramática, que en general no existe, pues ha predominado la tradición oral que produce variaciones inconvenientes. Se deben impartir de manera obligatoria cursos de español para superar el monolingüismo que impide a los jóvenes indígenas estudiar carreras profesionales. Esto les permitiría auxiliar a dichas poblaciones en sus carencias. Desafortunadamente, en nuestro país no abunda este tipo de alumnos. A este respecto debe mencionarse la creación de una Red Mundial para la Diversidad Lingüística, iniciada en 2006 por la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura).

VI. Discriminación y violencia contra los alumnos en las escuelas públicas (recomendaciones generales 5, 8 y 21)

175. Finalmente, en el recorrido que se ha venido haciendo de las recomendaciones generales emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en relación con grupos en situación de vulnerabilidad, en este apartado se examinan conjuntamente, por abordar problemas similares, las números 5, 8 y 21, que se refieren a la discriminación que sufren alumnos en las escuelas públicas, en el primer caso por creencias religiosas y en el segundo cuando son portadores de VIH o SIDA, así como sobre la violencia de carácter sexual de la que también son víctimas.
176. En el primer supuesto, la Recomendación General número 5, del 14 de mayo de 2003, tuvo sus antecedentes en numerosas reclamaciones presentadas, desde los años noventa, por los padres de alumnos que eran sancionados por las autoridades públicas educativas por negarse a participar en las ceremonias periódicas para honrar a los símbolos patrios debido a que la religión a la que pertenecían, es decir, los llamados Testigos de Jehová, sólo les permite rendir culto a Dios y no a

otros símbolos e imágenes.⁶⁸ La situación era comprensible debido a que en la legislación mexicana, que es similar a la de numerosos países, se han establecido fechas para honrar a los símbolos patrios por medio de ceremonias a las que deben acudir y en las que deben participar obligatoriamente los alumnos, especialmente en los primeros grados educativos, como parte de su educación cívica. En efecto, en el artículo 3o. constitucional, en su segundo párrafo, se dispone que: "La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, *el amor a la Patria*, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia" (énfasis añadido). Por otra parte, el artículo 15 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, establece la obligación de las escuelas públicas de organizar ceremonias semanales para rendir honores a los símbolos patrios.

177. La CNDH expidió varias recomendaciones específicas en las que propuso que las autoridades educativas federales dictaran instrucciones a los directores de las escuelas afectadas por esta situación, a fin de que dejaran de sancionar a los alumnos cuyos padres no aceptaran la participación de sus hijos en dichas ceremonias cívicas, rindiendo honores a la Bandera y entonando el Himno Nacional, debido a que nuestro país había aceptado normas internacionales que consideraban dichas sanciones como discriminatorias por motivos religiosos. Aun cuando se presentaron resistencias por la incomprensión de las disposiciones internacionales, finalmente se acabó por aceptar los motivos religiosos de los fieles de la comunidad de los Testigos de Jehová y, en términos generales, ha sido superada esta incomprensión original de las autoridades educativas.

⁶⁸ Sobre las creencias de los Testigos de Jehová, véase Cázares López, Carlos y José Luis Peña de Hoyos, "Los Testigos de Jehová y la objeción de conciencia", en *Objeción de conciencia*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1998, pp. 257-259. Conviene agregar que este grupo religioso no concibe su actitud en las ceremonias cívicas como una falta de respeto a los símbolos patrios o como un acto de rebeldía hacia la autoridad, sino simplemente como falta de participación *activa*, pues los niños pueden estar presentes en posición de firmes (*idem*).

178. Para entender mejor las razones por las cuales la CNDH se ha pronunciado reiteradamente contra la expulsión de los hijos de Testigos de Jehová en las escuelas públicas, hay que tomar en cuenta varios elementos jurídicos. Por un lado, se encuentra la *libertad de conciencia y religión*, reconocida en el artículo 24 de la Constitución Federal,⁶⁹ en relación con la cual ha surgido la llamada *objección de conciencia*, que constituye el derecho de los individuos a solicitar la exención del cumplimiento de un deber legal por razones éticas o religiosas.⁷⁰ En nuestro ordenamiento es una figura todavía poco desarrollada,⁷¹ pero es de común reconocimiento en el derecho comparado, en el que en particular se ha aceptado, como ya se dijo, la objeción que oponen los Testigos de Jehová a rendir culto a los símbolos nacionales de los diversos países. Por el otro lado, el *derecho a la educación* está expresamente reconocido, desde 1993, en el artículo 3o. de la Constitución Federal (“Todo individuo tiene derecho a recibir educación”). La expulsión de una escuela pública implica claramente el desconocimiento de este derecho, máxime si los afectados no tienen otras opciones educativas y, en todo caso, dicha sanción es absolutamente desproporcionada respecto de la presunta “falta” cometida por los menores en el ambiente escolar.

⁶⁹ El artículo 24 constitucional aprobado en el Congreso Constituyente de Querétaro garantizaba el tradicional derecho de profesar (o no) creencias religiosas, así como de participar en actos de culto público o privado. En 2013 (*Diario Oficial de la Federación* de 19 de julio) se reformó para darle una redacción más amplia, en los siguientes términos: “ Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión [...]”.

⁷⁰ Véase Arrieta, Juan Ignacio, “Las objeciones de conciencia a la ley y las características de su estructura jurídica”, en *Objección de conciencia*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1998, pp. 27-55, y Adame Goddard, Jorge, “La objeción de conciencia en el derecho mexicano o el amparo a la libertad religiosa”, en *Estudios sobre política y religión*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2008, pp. 263-272.

⁷¹ De hecho, parece excluirla del todo el segundo párrafo del artículo 1o. de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, el cual dispone: “Las convicciones religiosas no eximen en ningún caso del cumplimiento de las leyes del país. Nadie podrá alegar motivos religiosos para evadir las responsabilidades y obligaciones prescritas por las leyes”. No obstante, entre los derechos y libertades en materia religiosa que garantiza el Estado mexicano a las personas se encuentra (artículo 2o., inciso c de la misma Ley): “No ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, no ser obligado a declarar sobre las mismas”. Sobre este tema véase también Sierra Madero, Dora María, *La objeción de conciencia en México. Bases para un adecuado marco jurídico*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2012.

179. Por lo que respecta a los niños portadores de VIH (virus de inmunodeficiencia humana) y sida (síndrome de inmunodeficiencia adquirida) en las escuelas públicas, la Comisión Nacional expidió varias recomendaciones, debido a las numerosas quejas de padres de familia y de organizaciones sociales especializadas por la discriminación de que eran objeto estos niños, pues, por desconocimiento de los padecimientos a que se ha hecho mención, se les negaba la inscripción, se les aislaba o expulsaba por temor al contagio. Además, en algunas ocasiones las escuelas no respetaban los derechos de confidencialidad y privacidad de los niños afectados, pues de manera indebida daban a conocer a los demás alumnos y a los padres de familia la situación de salud de los afectados, con menoscabo de su dignidad.
180. Para superar esa situación, la CNDH propuso a las autoridades educativas, tanto federales como locales, en los ámbitos de su competencia, dar instrucciones a los directores de las escuelas para que se abstuvieran de continuar con las conductas discriminatorias contra los alumnos portadores del virus o del síndrome de inmunodeficiencia adquirida; además, que guardaran confidencialidad respecto de la condición de salud de los menores afectados y brindaran los apoyos necesarios para que pudieran continuar sus estudios en condiciones de igualdad. También debían implementar, en coordinación con las autoridades de salud, programas de capacitación y de información sobre los padecimientos del VIH/SIDA, con objeto de combatir la ignorancia y la desinformación sobre el tema, y realizar campañas pedagógicas y de información dirigidas a niños y adolescentes, promoviendo las formas de prevención del virus junto con el respeto por las personas que padecen dichas enfermedades. En los años que han transcurrido desde la expedición de esta Recomendación General, si bien no se ha superado esta situación de manera definitiva, se advierte una tendencia favorable para cumplir con las propuestas de la Comisión Nacional que son muy atinadas y razonables en torno a este problema agudo de salud que subsiste muchos países del mundo contemporáneo.
181. Como fundamento de estas recomendaciones, la Comisión Nacional invocó en la RG número 8, del 17 de septiembre de 2004, varias dis-

posiciones del ordenamiento mexicano, así como normas internacionales reconocidas por nuestro país. Entre las primeras se cita el derecho a la igualdad que tiene como consecuencia inmediata la prohibición, afectación o menoscabo en el derecho o libertad de las personas, como lo establecía el entonces párrafo tercero del artículo 1o. de nuestra Constitución Federal, en su texto vigente al momento de expedirse dicha Recomendación,⁷² y que actualmente está situado en el último párrafo del propio precepto fundamental. Esta disposición adquiere mayor dimensión y vigor de acuerdo con lo establecido en la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011, ya que en el actual párrafo primero se dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por dicha carta federal y “en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte”, y en su segundo párrafo establece que “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia” (principio *pro persona*).

182. La RG que comentamos invoca también lo dispuesto por los artículos 4 y 9 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que prohíben toda distinción, exclusión o restricción basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, *condiciones de salud*, embarazo, religión, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. De manera específica, también son aplicables los artículos 3 y 16 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas,

⁷² El citado artículo 1o. constitucional en su versión vigente en el momento de expedirse la RG número 8, de 17 de septiembre de 2004, disponía “[...] 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, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”. Este precepto fue introducido por la reforma constitucional de 14 de agosto de 2001 y ahora se encuentra ubicado en el último párrafo del citado artículo 1o. constitucional.

Niños y Adolescentes,⁷³ los que establecen que la protección de sus derechos tiene por objeto asegurarles un desarrollo pleno e integral con la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad bajo el principio de no discriminación por ninguna razón o circunstancia, con una tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de los derechos constitucionales. La citada discriminación también viola lo dispuesto por el artículo 2o. de la Ley General de Educación cuando dispone que la educación es un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura por medio de un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad. A lo anterior debe agregarse que la Ley General de Salud establece en sus artículos 135 y 136, último párrafo, la obligación de notificar a la Secretaría de Salud o a la autoridad sanitaria más cercana de los casos en que se descubra la presencia del Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH) o anticuerpos de dicho virus en alguna persona, obligación que, de acuerdo con el artículo 138 de dicho ordenamiento, se extiende a los directores de las escuelas. En todo caso dicha información debe hacerse con respeto a la confidencialidad y privacidad de las personas. También, de acuerdo con el artículo 6 de la Norma Oficial Mexicana NOM 010-SSA2-1993 para la Prevención y Control de la Infección por Virus de la Inmunodeficiencia Humana, se establece cómo debe protegerse la identidad de dichas personas en la comunicación y recopilación de datos.

183. Entre las normas internacionales que son citadas por la Comisión Nacional en la RG que se examina se encuentran: la Declaración de París sobre las Mujeres, el Niño y el SIDA, de 30 de noviembre de 1989; la Declaración de Derechos y Humanidad sobre los Principios Fundamentales de los Derechos Humanos, la Ética y la Humanidad Aplicables en el Contexto del Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) y el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (sida) y la Carta de las Obligaciones de Respetar los Derechos Humanos y los Principios Éticos y

⁷³ Con fundamento en una reforma al artículo 4o. constitucional en materia de derechos de la niñez, la Ley citada fue sustituida por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 4 de diciembre de 2014.

Humanitarios al Abordar las Dimensiones Sanitarias, Sociales y Económicas del VIH y el SIDA (ambas aparecen como anexos al documento E/CN.4/1992/82 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas); la Resolución de la Subcomisión de Derechos Humanos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos del 25 de agosto de 1993 sobre la discriminación contra las personas infectadas por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) o con el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA). A estos documentos deben agregarse varias directrices internacionales, entre las cuales se invoca las contenidas en el documento intitulado *El VIH/SIDA y los Derechos Humanos*, elaborado durante la Segunda Consulta Internacional sobre la materia celebrada del 23 al 25 de noviembre de 1996 y organizada por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y SIDA (ONUSIDA).

184. Por último, la Recomendación General número 21, de 14 de octubre de 2014, fue dirigida al secretario de Educación Pública, a los gobernadores de los estados de la República y el jefe de Gobierno del Distrito Federal, con objeto de que tomen medidas para corregir una serie de conductas agresivas, intimidatorias y a veces violentas de carácter sexual, entre menores o provenientes de personas adultas que colaboran en su educación en las escuelas públicas y privadas en nuestro país. Este fenómeno puede causar daños graves, inclusive irreparables, de carácter psicológico, y afectar gravemente la estabilidad emocional de los niños de ambos sexos que han sido víctimas de esta conducta, que por otra parte se alimenta por la violencia que se observa en la televisión, el cine, las llamadas redes sociales e internet.

185. La CNDH hace notar que las reclamaciones sobre el particular se han incrementado, pues informa que, del año 2000 a agosto de 2014, recibió 190 quejas, más de la mitad de las cuales se interpusieron a partir de 2011. Además de lo anterior, la Comisión Nacional inició una investigación en relación con las autoridades educativas del país. En esa dirección únicamente 28 entidades federativas, por conducto de sus

Secretarías de Gobierno (y la Secretaría de Educación Pública en el caso del Distrito Federal), proporcionaron a la Comisión Nacional información sobre la situación de la violencia sexual en contra de los menores de edad que asistían a las escuelas públicas y, en ocasiones también las privadas, así como de los organismos y procedimientos para prevenir y sancionar dichas conductas. Al respecto, la CNDH destaca que entre los años 2000 y 2013 se presentaron y registraron 1,997 quejas por violencia sexual contra los menores que asisten a las escuelas que funcionan en las entidades federativas del país.

186. En vista de lo anterior, la RG que comentamos debe considerarse de gran trascendencia, ya que propone las medidas que se consideran necesarias y convenientes para combatir estas conductas, que deben contrarrestarse por todos los medios que sean posibles, para evitar y, en su caso, combatir los graves efectos que producen en el sistema educativo de nuestro país, en todos sus niveles, en especial cuando los afectados son menores de edad y particularmente niñas y niños. La CNDH califica estas conductas, con toda justificación, como *violencia y maltrato institucional*, y para combatirla, la propia Comisión ha publicado dos Programas Nacionales a partir del año 2009. El primero es el Programa Nacional para Abatir y Eliminar la Violencia Escolar, y el segundo, el Programa Nacional de Prevención y Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Maltrato y Conductas Sexuales.

187. La CNDH destaca en la Recomendación que se comenta, que entre los años 2000 a 2014, debido a las numerosas quejas que le fueron presentadas, dictó 18 recomendaciones particulares, de las cuales 14 fueron dirigidas a la Secretaría de Educación Pública y las restantes a los gobiernos de los Estados de Oaxaca, Michoacán y Zacatecas, y una a la Universidad Nacional Autónoma de México. Respecto de esta última es preciso señalar que no resultó justificada en cuanto a las autoridades universitarias, las que al conocer la queja que presentó la afectada, realizaron una rápida investigación y al comprobarse la conducta indebida de un profesor, éste fue despedido con anterioridad a la recomendación dictada por la Comisión Nacional. Por ello, la recomendación fue rechazada por nuestra Universidad, pues todo ello

fue informado a la Comisión Nacional de manera oportuna, de modo que la recomendación resultó improcedente y no debió expedirse.⁷⁴

188. En las 18 recomendaciones particulares que expidió la CNDH en esta materia se demostró que, de los 28 denunciados, 21 eran hombres o mujeres que desempeñaban diferentes cargos en los centros escolares en que ocurrieron los abusos: profesores, prefectos, personal de intendencia o empleados administrativos. En esas recomendaciones se determinó que las autoridades a las cuales se dirigían debían tomar medidas inmediatas adecuadas para la reparación de los daños ocasionados a los afectados, el acceso a la justicia de los mismos, así como las encaminadas a evitar la repetición de los casos de violencia sexual. Entre estas medidas se encuentran la impartición de cursos de capacitación sobre prevención de las conductas de violencia sexual sobre los menores de edad y el establecimiento de los procedimientos que deben seguirse en esas situaciones, así como la creación de mecanismos adecuados para la atención de estas violaciones y la promoción de medidas preventivas, correctivas y de supervisión, todo ello con base en la obligación que tienen los servidores públicos encargados de la custodia de los menores de edad de protegerlos contra toda forma de maltrato, perjuicio, agresión, abuso, daño y explotación.

189. Sin embargo, no existe constancia de que, cuando son aceptadas por las autoridades educativas competentes, dichas recomendaciones hubiesen sido cumplidas, por lo que este grave problema de la violencia sexual contra niños y niñas en nuestro país no ha logrado detenerse y menos aún impedirse. Todo esto demanda más atención por parte del gobierno federal y de los gobiernos de las entidades federativas, los que no sólo deberían legislar sobre esta situación sino crear los organismos y procedimientos adecuados para resolverlos, que no pueden quedarse solamente en la expedición de normas legislativas y reglamentarias, sino que requieren con urgencia medidas

⁷⁴ Uno de los autores (HFZ) formó parte del grupo de académicos al que consultó el señor Rector sobre el asunto y que coincidió unánimemente en ese sentido.

pertinentes para resolverlo, inclusive, si es necesario, por una legislación de carácter nacional o de una reforma constitucional.

190. Se puede concluir en el sentido de que esta Recomendación es de trascendencia, pues como en las anteriores que se han comentado en este estudio, denuncia problemas que siguen sin resolverse. Si bien algunas autoridades federales y locales, a las cuales se han dirigido las recomendaciones individuales, han procurado darles cumplimiento, desafortunadamente no ha ocurrido lo mismo con la mayoría de las autoridades educativas, tanto federales como locales, a las cuales se han formulado dichas recomendaciones.