

# Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Héctor Fix-Zamudio  
Héctor Fix-Fierro



Héctor Fix-Zamudio  
Héctor Fix-Fierro

# Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
México, 2018

El contenido y las opiniones expresadas en el presente trabajo son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan el punto de vista de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Primera edición: julio de 2018

DR © 2017. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n

Ciudad de la Investigación en Humanidades

Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice

Delegación Magdalena Contreras, 10200 Ciudad de México

Apoyo editorial: Ricardo Hernández Montes de Oca

Diseño de portada: Éricka Toledo Piñón

Formación de interiores: Carlos Acevedo R.

Área emisora: CENADEH

Impreso y hecho en México

ISBN: 978-607-729-403-0



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

*Director*

Pedro Salazar Ugarte

*Secretario Académico*

Francisco Ibarra Palafox

*Secretario Técnico*

Raúl Márquez Romero

*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Wendy Vanesa Rocha Cacho



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

*Presidente*

Luis Raúl González Pérez

*Consejo Consultivo*

Mariclaire Acosta Urquidi

María Ampudia González

Alberto Manuel Athié Gallo

Michael William Chamberlin Ruiz

Angélica Cuéllar Vázquez

Mónica González Contró

David Kershenobich Stalnikowitz

Carmen Moreno Toscano

María Olga Noriega Sáenz

José de Jesús Orozco Henríquez

# Contenido

PRÓLOGO	13
CAPÍTULO PRIMERO. El <i>Ombudsman</i> en el ordenamiento mexicano	15
I. Antecedentes y creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	15
II. Reformas de 1999 y 2006	22
III. La reforma constitucional sobre derechos humanos de 2011 y la situación jurídica actual de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	29
IV. Multiplicación de los organismos no jurisdiccionales protectores de los derechos humanos y de la legalidad administrativa	37
V. Necesidad de delimitar el ámbito protector de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	45
CAPÍTULO SEGUNDO. PANORAMA DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES DE LA CNDH	49
I. Planteamiento	49
II. Panorama de las recomendaciones generales	51
III. Clasificación de las recomendaciones generales	59
CAPÍTULO TERCERO. SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL	63
I. Situación de los centros de reclusión (recomendaciones generales 1, 3, 9, 11, 18, 22, 28 y 30)	63

II. Abusos de la autoridad en la privación de la libertad de los sospechosos de haber cometido delitos (recomendaciones generales 2, 10, 12, 16 y 19)	76
III. Examen poligráfico (Recomendación General 6)	84
CAPÍTULO CUARTO. DERECHOS DE GRUPOS	
EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD	89
I. Planteamiento	89
II. Práctica de verificaciones migratorias ilegales (Recomendación General 13)	89
III. Derechos de las víctimas de delitos (Recomendación General 14)	93
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)	110
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)	120
VI. Discriminación y violencia contra los alumnos en las escuelas públicas (recomendaciones generales 5, 8 y 21)	123
CAPÍTULO QUINTO. DERECHOS EN CONSTRUCCIÓN	
I. Planteamiento	133
II. Derechos a la protección de la salud y a la información en materia de salud (recomendaciones generales 15 y 29)	134
III. Matrimonio igualitario (Recomendación General 23)	137
IV. Áreas naturales protegidas y derechos humanos (Recomendación General 26)	142
V. Derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa (Recomendación General 27)	144

---

VI. Violencia obstétrica y derecho de las mujeres a vivir sin violencia (Recomendación General 31)	147
CONCLUSIONES GENERALES	151
FUENTES DE INFORMACIÓN Y CONSULTA	153
ANEXO. RECOMENDACIONES GENERALES	161
ÍNDICE DE CUADROS Y TABLAS	195



*A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,  
por su benemérita e incansable labor  
a favor de nuestros derechos*

## Prólogo

El propósito de este modesto trabajo es explicar y dar difusión a una importante atribución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que consiste en la expedición de *recomendaciones generales*, dirigidas a promover la solución de algunos de los problemas estructurales que aquejan al respeto y la protección de los derechos humanos en nuestro país. Dichas recomendaciones recogen las actividades, observaciones, experiencias y recomendaciones particulares de la Comisión Nacional en el ámbito de que se trata y les dan una proyección más amplia. Pensamos que quienes tengan interés en la situación de los derechos humanos en nuestro país deben asomarse a las recomendaciones generales no sólo para tener una noción más clara y precisa de dicha situación, sino para conocer el amplio alcance y la trascendencia de las labores de la Comisión Nacional en la materia respectiva.

Para cumplir con el propósito anterior, el presente trabajo se divide en cinco capítulos y un apartado de conclusiones generales. El primer capítulo ofrece un panorama general del origen y evolución de las atribuciones y actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a fin de situar la figura de las recomendaciones generales en un contexto más amplio. El capítulo segundo presenta un examen panorámico de las 31 recomendaciones generales dictadas entre el año 2001 y el mes de julio de 2017. Ahí se propone una clasificación de las recomendaciones en tres grandes grupos, a fin de facilitar la exposición y el comentario de cada una de ellas, lo que se realiza en los capítulos tercero a quinto. Los tres grandes grupos se refieren: 1) al sistema de seguridad pública y justicia penal; 2) a los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, y 3) a lo que denominamos “derechos en construcción”, que comprenden diversos derechos de reconocimiento y desarrollo reciente, pero de importan-

cia creciente en nuestra sociedad. No resulta sorprendente que, ante la situación de violencia e inseguridad generalizadas que privan actualmente en nuestro país, el número más grande de recomendaciones generales se refiera al primer grupo, esto es, a las cuestiones de seguridad pública y justicia penal.

Completan este superficial estudio un apartado sobre las fuentes de información y consulta utilizadas en el examen de las recomendaciones generales, un índice de los cuadros y las tablas contenidas en los capítulos primero y segundo, y un anexo en el que se han transcrito los puntos de recomendación de todas y cada una de las 31 recomendaciones generales, lo que consideramos que contribuirá a su mejor difusión y comprensión.

Los autores desean agradecer la colaboración de los asistentes de investigación José Luis Belmont Lugo, Joseline Pantoja Villa y Carlos Erasmo Rodríguez Ramos, así como el apoyo, siempre eficaz, de la señora Eva Suárez, sin los cuales no hubiera sido posible llevar a buen término este proyecto. Agradecemos asimismo los comentarios y precisiones que el Centro Nacional de Derechos Humanos, a través de su directora general, la doctora Julieta Morales Sánchez, nos hizo llegar en relación con una versión anterior de este ensayo. Por supuesto, los autores asumimos la responsabilidad última por las imprecisiones y omisiones que puedan haber permanecido en la obra.

Deseamos expresar también nuestra gratitud al licenciado Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por su interés en esta obra y por el constante aliento de su parte que nos ha motivado grandemente a concluirla, así como también al doctor Pedro Salazar Ugarte, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por su generoso ofrecimiento de una coedición. Para nosotros no hay mayor satisfacción que ver aparecer este ensayo conjuntamente bajo los sellos editoriales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la UNAM, instituciones ambas con las que nos ligan, desde hace muchos años, vínculos profesionales y personales muy profundos.

Ciudad Universitaria,  
México, septiembre de 2017.

## CAPÍTULO PRIMERO

# El *Ombudsman* en el ordenamiento mexicano

### I. Antecedentes y creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene antecedentes en otros ordenamientos, especialmente en los de los países escandinavos, ya que éstos crearon el organismo conocido como *Ombudsman* (palabra del idioma sueco que significa “delegado” o “representante”), denominación que surgió a partir de las leyes constitucionales de Suecia de 1809 y que se conserva hasta la actualidad.<sup>1</sup> Este organismo está integrado por funcionarios designados por el Parlamento con la función esencial de tutelar y proteger los derechos humanos de los gobernados en la esfera de la administración pública.<sup>2</sup> Con el tiempo, su número se ha multiplicado y su función se ha extendido a la tutela de un grupo cada vez más amplio y complejo de derechos de los ciudadanos. A partir de la segunda posguerra, se ha incorporado en numerosos ordenamientos jurídicos de todos los continentes, que suman ya más de cien, aunque no pueda decirse que en todos ellos funcione adecuadamente. Por este motivo, el jurista francés André Legrand la calificó, desde hace años, como “institución universal”.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Bexelius, Alfred, “El *Ombudsman* de asuntos civiles”, en Rowat, Donald, *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 55-80.

<sup>2</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Reflexiones comparativas sobre el *Ombudsman*”, en *Protección de los derechos humanos. Estudios comparativos*, 2a. ed., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999, pp. 347-397.

<sup>3</sup> Legrand, André, “Une institution universelle: l’*Ombudsman*?”, *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, vol. 25, núm. 4, 1973, pp. 851-861.

2. El organismo se introdujo, con ese nombre, en las Constituciones de otros países escandinavos que siguieron el modelo sueco, como Finlandia en 1919, al obtener su independencia de Rusia, Noruega en 1952, y Dinamarca en 1953,<sup>4</sup> pero se convirtió en un verdadero paradigma y se divulgó con rapidez, como ya hemos dicho, al terminar la Segunda Guerra Mundial. Con diversas variantes se estableció en numerosos ordenamientos, primeramente europeos y posteriormente de otros continentes, como Oceanía (Australia y Nueva Zelanda), Asia, África, y la mayoría de los ordenamientos latinoamericanos, generalmente bajo la denominación de Defensor del Pueblo.<sup>5</sup> Además, el organismo se creó en años recientes en el ámbito regional europeo, como institución de la Unión Europea.<sup>6</sup> Por todo lo anterior puede afirmarse, sin exageración, que se trata de la institución que, con matices y variantes, tiene la mayor aceptación en el mundo.
  
3. En virtud del tema esencial de este modesto estudio, sería imposible intentar un análisis comparativo de estos organismos de protección de derechos humanos, por simple que éste fuera. Hace ya varios años, cuando la institución se encontraba en una etapa de intensa divulgación, emprendimos el intento de examinarla desde un punto de vista comparativo;<sup>7</sup> sin embargo, actualmente una tarea de esta envergadura requeriría de un numeroso equipo de investigadores y de un plazo amplio para llevarse a cabo.<sup>8</sup> Por tales motivos, nos vemos

<sup>4</sup> Rowat, *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 98-169. Otro análisis del *Ombudsman* en esos tres países pues verse en Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración. El Ombudsman*, 2a. ed., México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981, pp. 59-85.

<sup>5</sup> Fix-Zamudio, *op. cit.*, *supra* nota 2, pp. 387-390.

<sup>6</sup> En español, el organismo se denomina Defensor del Pueblo Europeo (en inglés: *European Ombudsman*) y tiene por función investigar reclamaciones por mala administración a cargo de las instituciones y los órganos de la Unión Europea. Se creó por el Tratado de Maastricht de 1992; en 1995 se nombró al primer titular. Sobre esta institución puede verse Alonso de Antonio, José Antonio, "Algunas consideraciones sobre el Defensor del Pueblo Europeo", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, núm. 84, 1993-1994, pp. 23-40 y Ferrer Jeffrey, Bernardo, "Presente y futuro del Defensor del Pueblo Europeo, guardián de la buena administración", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, núm. 3, segundo semestre de 2002, pp. 341-353.

<sup>7</sup> Fix-Zamudio, *op. cit.*, *supra* nota 2.

<sup>8</sup> Otro estudio comparativo del *Ombudsman* es el de Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, Oxford, Clarendon Press, 1978.

precisados a abandonar el estudio comparativo de la institución y reducirnos a examinar, así sea de manera superficial, la fundación y el desarrollo de la CNDH, para después concentrarnos en el propósito central de la obra: el análisis de las recomendaciones generales que expide dicha Comisión.

4. No obstante la intensa labor de divulgación del *Ombudsman* en la doctrina que, por años, habían realizado los juristas de varias regiones del mundo, la institución era escasamente conocida en el ámbito latinoamericano y particularmente en nuestro país. Por ello, algunos juristas mexicanos, y en especial un grupo de investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, consideramos necesario hacer estudios comparativos para dar mayor difusión a esta institución escandinava, pues estábamos convencidos de que su introducción en el ordenamiento jurídico mexicano sería muy provechosa. Dentro de este grupo se encontraba el doctor Jorge Carpizo, por aquel entonces director de nuestro Instituto.
5. La convicción del investigador Jorge Carpizo sobre la necesidad de introducir el *Ombudsman* en el derecho mexicano quedó de manifiesto cuando, por sus merecimientos académicos y personales, la Junta de Gobierno de nuestra Universidad lo designó rector, pues, al poco tiempo de tomar posesión de su elevado encargo, en enero de 1985, y como siempre se distinguió por ser una persona de acción, Carpizo presentó al Consejo Universitario un proyecto de Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios,<sup>9</sup> mismo que fue aprobado por amplia mayoría de sus miembros. La Defensoría tenía entonces y conserva hasta hoy la función de defender los derechos de profesores y alumnos cuando son afectados por los funcionarios administrativos de la Universidad, es decir, se excluyen los derechos de carácter estrictamente académico, pues para su protección se han creado instancias propias especializadas. La institución ha funcionado con

<sup>9</sup> Cfr. Barrera Graf, Jorge, "La Defensoría de los Derechos Universitarios: Análisis legal", en *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986, pp. 23-32.

eficacia y ha logrado mantener un ambiente favorable y tranquilo en el ámbito administrativo universitario, lo cual no es sencillo.<sup>10</sup>

6. Gracias al pensamiento y a la dedicación del doctor Carpizo para lograr no sólo la divulgación sino también el establecimiento de organismos tutelares de derechos humanos inspirados en la figura del *Ombudsman*, se obtuvieron resultados de gran trascendencia en el ámbito jurídico mexicano, empezando por el universitario. A él le correspondió la tarea esencial de hacer realidad la incorporación de la institución en el derecho constitucional de nuestro país.
7. Es indudable, y además conocido y reconocido, que el promotor y fundador de la CNDH fue el destacado constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, desaparecido prematuramente en el año de 2012, en pleno vigor físico e intelectual. Fue Carpizo quien convenció al entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, de la conveniencia de crear un organismo similar. Ello ocurrió mediante el decreto presidencial del 6 de junio de 1990, que estableció de manera experimental un modesto organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación denominado Comisión Nacional de Derechos Humanos, aunque su presidente sería designado directa y libremente por el jefe del Ejecutivo Federal. Aunque la Comisión ya contaba con el efímero antecedente de una Dirección General de Derechos Humanos establecida en la misma Secretaría en febrero de 1989, el éxito de la nueva institución no jurisdiccional se debió, sin duda, al acierto que tuvo el presidente Salinas de Gortari en solicitarle al doctor Carpizo, quien entonces desempeñaba con brillantez el elevado cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la encabezara. Era tal la convicción del doctor Carpizo sobre la necesidad de la institución, que no dudó en pedir licencia al máximo tribunal para

<sup>10</sup> Los informes anuales que debe presentar la Defensoría al Consejo Universitario pueden consultarse en la página de la misma, <<http://www.defensoria.unam.mx>>. Mientras tanto, la institución ha sido adoptada por varias universidades públicas y privadas del país. En 2004, a iniciativa de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, se conformó la Red de Defensores, Procuradores y Titulares de Organismos de Defensa de los Derechos Universitarios (REDDU), de la cual forman parte también, como asociadas honorarias, varias instituciones del extranjero.

desempeñar la entonces nada atractiva función de presidente de un organismo que era prácticamente desconocido en nuestro país. El Reglamento Interior de la nueva Comisión fue elaborado y aprobado por su presidente y un Consejo Consultivo, integrado por 10 destacadas personas como representantes de los diversos sectores de la sociedad civil; este Consejo constituye una aportación original del derecho mexicano a la institución. El Reglamento citado entró en vigor el 2 de agosto de ese mismo año.

8. Jorge Carpizo inició sus nuevas funciones con el dinamismo, la dedicación y la eficacia que ya había demostrado en otros cargos del sector público y de la Universidad, realizando una labor incesante de divulgación del nuevo organismo, por medio de toda clase de cursos, conferencias, simposios y publicaciones. A pesar de ello, para algunos sectores académicos el *Ombudsman* seguía siendo un organismo exótico, importado de manera extralógica; inclusive, en un sector del Poder Judicial se expresó el temor de que afectara a nuestra máxima institucional procesal, el juicio de amparo.
9. Los resultados fueron sorprendentes, pues la intensa labor de divulgación logró que un número creciente de personas, y en particular la sociedad civil, tuvieran conocimiento de la organización y el funcionamiento de la naciente Comisión, y adquirieran confianza para acudir a ella a presentar quejas y reclamaciones por las violaciones constitucionales y legales que les afectaran. Por otro lado, las autoridades administrativas no veían con buenos ojos a la institución, debido a su reiterada costumbre de realizar en secreto sus funciones, y por ello no era de sorprender su oposición a las investigaciones y recomendaciones de la Comisión. En este sentido, la intervención del jefe del Ejecutivo fue muy importante para que los funcionarios empezaran a aceptar, así fuera lentamente, los procedimientos y las recomendaciones, siempre de carácter público, del nuevo *Ombudsman*. Si bien las recomendaciones no eran jurídicamente obligatorias, salvo si eran aceptadas por las autoridades respectivas, tenían la fuerza de su publicidad inmediata, que se veía incrementada por conducto de los



informes semestrales de la Comisión, así como por la autoridad moral y el prestigio de su presidente.

10. Los informes semestrales que presentó el presidente de la Comisión durante los dos primeros años de su funcionamiento mostraron un avance significativo en el conocimiento, cada vez más amplio, de la estructura y las funciones de la CNDH por parte de los ciudadanos y de las autoridades administrativas. También se lograron avances en la tramitación y resolución del número creciente de quejas y reclamaciones de los afectados. Con frecuencia bastaban los primeros contactos de los funcionarios de la Comisión con las autoridades respectivas para que se alcanzara un allanamiento o una conciliación favorable a los interesados, y cuando este resultado no se lograba, las investigaciones culminaban con recomendaciones que, no obstante, la resistencia inicial de las autoridades, al ser aceptadas se convertían en obligatorias y por ello la Comisión podía vigilar su cumplimiento.
11. Estos resultados tan favorables de la primera etapa de la CNDH, así como el convencimiento del presidente Salinas de Gortari sobre la necesidad de la institución para el país, culminaron en la reforma, publicada el 28 de enero de 1992, mediante la cual se adicionó un Apartado B al artículo 102 de la Constitución (en el Apartado A permaneció la regulación de la Procuraduría General de la República como cabeza del Ministerio Público de la Federación) con las bases de la estructura y las funciones de la Comisión; se ordenó además que las entidades federativas crearan organismos similares dentro de su propio ámbito de competencia.
12. Cuando se discutía en el Congreso de la Unión la iniciativa presidencial para introducir en el texto de la carta fundamental la institución del *Ombudsman*, un sector de la doctrina, del que formaban parte el doctor Carpizo y varios investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas, postuló la idea de que el nuevo organismo se llamara Defensoría, que es la denominación que técnicamente le corresponde, pero como sucede con frecuencia, nuestros legisladores insistieron

en que conservara el nombre original, por ser aquel con el que ya era conocido.

13. En síntesis, la reforma constitucional aludida creaba un amplio sistema de organismos no jurisdiccionales, establecidos tanto por la Federación como por los estados y el Distrito Federal, con la función esencial de tutelar los derechos humanos que les otorga a los ciudadanos el ordenamiento jurídico mexicano (lo cual incluía los consagrados en instrumentos internacionales), mediante la recepción de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación, que violaran tales derechos; sin embargo, se incurrió en un error evidente por el órgano reformador de la carta fundamental en la redacción final del precepto, pues en la iniciativa presidencial no estaba previsto conferir a dichos organismos la atribución de formular “recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias, así como “quejas y denuncias” ante las autoridades respectivas. El equívoco se encuentra en calificar a las recomendaciones como “autónomas”, ya que dicho vocablo, según la iniciativa del Ejecutivo, debía aplicarse a los organismos y no a las recomendaciones, y en esta última dirección fueron las leyes reglamentarias las que los regularon como entidades autónomas con personalidad jurídica y patrimonio propio.
14. Hay otros aspectos que deben precisarse respecto de esta importante reforma constitucional. Por una parte, han sido materia de polémica las restricciones introducidas por los preceptos fundamentales en el sentido de que los citados organismos no jurisdiccionales no serían competentes para conocer de asuntos laborales, electorales y jurisdiccionales. En estricto sentido, no era indispensable especificar estas restricciones, ya que desde su origen y en los ordenamientos que los han establecido, estos organismos se concentran en las infracciones cometidas por actos u omisiones de carácter administrativo, entendiéndose por esto que puede resultar responsable cualquier autoridad pública perteneciente a los diversos órganos del poder y no exclusivamente los que forman parte de la administración pública. Esta competencia

es la misma que se observa en los demás organismos basados en el modelo del *Ombudsman* y basta un somero examen comparativo para comprobarlo. La especificación de las limitaciones se debió a que, cuando la institución se elevó a nivel constitucional, no se tenía en nuestro país un conocimiento preciso de sus alcances y por ello se consideró conveniente fijar las materias de las que no debía conocer. Por otra parte, la tendencia que se observa en los diversos ordenamientos que han adoptado este instrumento tutelar es la de establecer organismos similares para proteger los derechos de los ciudadanos en otras materias, como se verá más adelante (ver *infra* párrafos 40 y siguientes).

15. El nuevo precepto constitucional fue reglamentado por la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992. El Reglamento Interno fue aprobado por el presidente y el Consejo Consultivo de la Comisión y publicado en el mismo *Diario Oficial* el 12 de noviembre siguiente. De acuerdo con el texto constitucional, se confirió al presidente de la República la facultad de proponer al Senado la aprobación del nombramiento del presidente de la Comisión, así como el de los 10 miembros del Consejo Consultivo. Era evidente que el presidente Salinas de Gortari propondría al doctor Jorge Carpizo como primer presidente de la Comisión en su nueva etapa; sin embargo, para aceptar dicha invitación tendría que tomar una decisión que muy pocas personas hubieran adoptado en su lugar, es decir, renunciar a su elevado cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, pues, por disposición constitucional, la licencia a dicho cargo no podía rebasar dos años. El doctor Carpizo resolvió hacerlo y, por supuesto, la propuesta del jefe del Ejecutivo Federal fue aprobada de inmediato por el Senado de la República.

## II. Reformas de 1999 y 2006

16. Como nuestro propósito no es estudiar las actividades de la Comisión en ese periodo, que por supuesto fue sumamente fructífero, como se

ha analizado con cierta amplitud en un estudio anterior,<sup>11</sup> sólo se hará una breve referencia a las sustanciales modificaciones que tuvo el régimen constitucional y legal de la CNDH en 1999 y 2006, para comentar en un apartado posterior los cambios introducidos por la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011 sobre el régimen de los derechos humanos en nuestro país. Es necesario analizar lo anterior, pues se modificaron algunos aspectos del Apartado B del artículo 102 de la carta federal, ampliando las facultades y prerrogativas de la Comisión.

17. Una reforma importante al apartado B del artículo 102 constitucional fue la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999. Esta reforma modificó ligeramente la denominación del organismo no jurisdiccional de carácter federal, que a partir de su entrada en vigor lleva el nombre de Comisión Nacional *de los* Derechos Humanos, quizá para acentuar el cambio constitucional que le otorga plena autonomía y para poner énfasis en que la institución se ocupa de *todos* los derechos humanos. Los cambios sustanciales se advierten en varias direcciones:
  18. a) En primer término se corrigió el error en que se incurrió en la reforma de enero de 1992 al calificar a las recomendaciones que pueden emitir los organismos como *autónomas*, ya que el nuevo texto dispone correctamente que son dichos organismos los que tienen autonomía.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed. México, Porrúa-UNAM, 2011, pp. 394-411. También pueden citarse en esta dirección los cuidadosos estudios de Madrazo Cuéllar, Jorge, *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993; Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993; Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, y Armienta Calderón, Gonzalo, *El Ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992.

<sup>12</sup> En efecto, en el párrafo primero del citado Apartado B) del artículo 102 constitucional, se suprimió el calificativo de “autónomas” para las recomendaciones expedidas por dichos organismos no jurisdiccionales. En el párrafo cuarto del citado precepto, se dispone que “El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios” (cursivas nuestras).

19. b) En cuanto a la designación del presidente de la Comisión y de los miembros del Consejo Consultivo, se sustituyó el sistema anterior de la propuesta del jefe del Ejecutivo con aprobación del Senado por un procedimiento diferente, reglamentado por el artículo 10 de la Ley de la Comisión Nacional, reformado por decreto legislativo publicado el 26 de noviembre de 2001. El procedimiento consiste en que el mismo Senado de la República designe una terna entre los candidatos al cargo, siguiendo la tendencia que se advierte en otros ordenamientos de América Latina de conferir a las cámaras legislativas la designación de los altos funcionarios de los organismos no jurisdiccionales, tendencia que está de acuerdo con la tradición original escandinava. Tratándose del ordenamiento mexicano, el Senado debe realizar, para integrar dicha terna, una consulta entre los distintos sectores de la sociedad civil, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos, todo esto a través de la Comisión de Derechos Humanos de la misma Cámara. Los consejeros se designan de manera similar. En ambos supuestos, el pleno de dicha Cámara legislativa nombrará al presidente y a los consejeros con una mayoría calificada de dos tercios de los miembros presentes. Durante los recesos de la Cámara corresponderá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión hacer la designación, también por mayoría calificada.
20. c) Asimismo se modificó la duración del cargo del presidente de la Comisión y de los miembros del Consejo Consultivo. En el primer supuesto, se amplió de cuatro a cinco años, con una sola posible reelección. En el caso de los miembros del Consejo, con anterioridad se renovaba anualmente al de mayor antigüedad, pero con la reforma deben salir cada año los dos que tengan mayor permanencia, salvo que sean propuestos para un segundo periodo.
21. d) Se conserva la obligación del presidente de la Comisión de rendir un informe anual; para ello debe comparecer ante las cámaras del Congreso de la Unión en los términos que establezca la ley reglamentaria. En cumplimiento de esta disposición constitucional se reformaron los artículos 15, fracción V, y 52 de la Ley de la Comisión, en el

sentido de que dicho informe se difundirá de la manera más amplia posible para conocimiento de la sociedad. El presidente debe presentarlo en el mes de enero para dar cuenta de las actividades realizadas en el año calendario inmediatamente anterior, para lo cual comparecerá primero ante el pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, posteriormente ante el presidente de la República y, finalmente, ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Sobre el particular, consideramos que, como se trata de la misma información ante diversas instancias, deberían modificarse dichas disposiciones para establecer que el informe se presente solamente una vez ante los representantes de los tres órganos del poder, pues resulta excesivo hacerlo en tres oportunidades diversas. Así, los tres órganos de poder podrían discutir posteriormente los resultados obtenidos y las propuestas formuladas por la Comisión.

22. e) En la reforma de 1999 que se examina se mantiene la restricción de la competencia de la Comisión en las materias jurisdiccional, laboral y electoral, así como la limitación específica de que dicho organismo no jurisdiccional conozca de las actividades administrativas del Poder Judicial federal. No obstante el tiempo transcurrido desde el establecimiento de la Comisión Nacional en 1992 y de los 32 organismos no jurisdiccionales locales, todavía no existe en la sociedad mexicana y en los órganos políticos un conocimiento suficiente sobre la estructura y funciones del *Ombudsman*, ya que durante los debates que se produjeron con motivo de las iniciativas de reforma que se han comentado, se discutieron propuestas para incluir algunas de las actividades excluidas del conocimiento de los organismos no jurisdiccionales. Afortunadamente, predominó la prudencia entre los legisladores, pues de haberse aprobado alguna o algunas de las propuestas de ampliar la competencia de las comisiones se hubiese recargado excesivamente sus funciones y se hubiera hecho imposible la eficacia de su funcionamiento.
23. Otra reforma constitucional es la de 14 de septiembre de 2006 a la fracción II del artículo 105 de la carta federal, que regula la procedencia y el procedimiento de la acción de constitucionalidad en única

instancia ante la Suprema Corte de Justicia.<sup>13</sup> Esta modificación constitucional reconoce tanto a la Comisión Nacional como a las de los estados y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) esta facultad que desde hace tiempo se ha atribuido a los organismos no jurisdiccionales protectores de los derechos humanos, por lo que la reforma no hizo sino actualizar las facultades de estas instituciones en nuestro país.<sup>14</sup> Las comisiones pueden hacer uso de esta atribución cuando, en su concepto, se violenten en las leyes federales y locales los derechos humanos regulados en nuestra carta fundamental. La primera acción presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (acción de inconstitucionalidad 146/2007) estuvo dirigida a impugnar la validez de las reformas al Código Penal y a la Ley de Salud del Distrito Federal expedidas por la Asamblea Legislativa de dicha entidad federativa en 2007, las que autorizaron la interrupción legal del embarazo, siempre que la solicitud respectiva fuera promovida por los solicitantes antes de las 12 semanas de gestación. La Procuraduría General de la República interpuso también una acción en el mismo sentido, pero con argumentos propios. Ambas acciones fueron admitidas por la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, los procedimientos se acumularon y fueron resueltos por sentencia del 28 de agosto de 2008, en la que las acciones se declararon procedentes, pero infundadas en cuanto al fondo, por lo que el Tribunal Pleno reconoció la validez constitucional de las disposiciones impugnadas.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Fix-Zamudio, *op. cit.*, nota 11, pp. 251-278.

<sup>14</sup> En la parte respectiva de la fracción II del artículo 105 constitucional se regulan las acciones de inconstitucionalidad que tienen por objeto plantear la contradicción entre una norma general y la carta federal. A ese precepto se adicionó un inciso g), en el cual se dispone (de acuerdo con el texto vigente, que incorpora cambios adicionales de 2011 y 2016): “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas”.

<sup>15</sup> Para consultar este fallo de la Suprema Corte de Justicia, ver Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 197/2007.

24. De acuerdo con datos de la propia CNDH, hasta el 30 de junio de 2017 la Comisión había interpuesto un total de 105 acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las cuales 88 impugnaron disposiciones aprobadas por legislaturas locales, y 17 por el Congreso de la Unión. De las 105 acciones, solamente se habían resuelto 69, estando el resto pendientes de resolución. En cuanto a los modos de resolución, 26 (el 52.2 por ciento de las resueltas) habían estado fundadas o parcialmente fundadas. Los datos se resumen en el cuadro 1. Como puede observarse, a partir de 2015 se incrementa de manera notable el número de acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la CNDH, la mayoría de las cuales sigue pendiente de resolución; se trata principalmente de impugnaciones a diversas normas de carácter local. En síntesis, se trata de un instrumento cada vez más importante para lograr la conformidad de las leyes del país con los derechos humanos reconocidos o incorporados en la Constitución.
25. Por lo que se refiere a las comisiones de derechos humanos de las entidades federativas, éstas también han estado activas, aunque en menor medida, en la presentación de acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia. Según datos de nuestro máximo tribunal, hasta 2015 la Corte había resuelto 19 acciones de inconstitucionalidad interpuestas por los organismos locales. De ellas, seis correspondían a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; tres a la de Morelos; dos a la de Tlaxcala, mientras que los organismos de Baja California, Campeche, Chiapas, Colima, Puebla, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas habían interpuesto una cada uno. En cuanto a su resolución, solamente en dos casos las acciones habían resultado fundadas.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> FUENTE: @lex. *Portal de Estadística Judicial* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en <<http://www.internet2.scjn.gob.mx/alex>>, visita del 30 de diciembre de 2016.



CUADRO 1  
 Acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2007-junio de 2017)

Año	Presentadas			Resueltas				Pendientes
	Número	Leyes CU	Leyes locales	Fundadas	Parcial. fundadas	Infundadas	Sobresesamiento	
2007	1		1			1		
2008	1		1				1	
2009	14	6	8		2	6	6	
2010	3		3			1	2	
2011	3		3	2		1		
2012	4	3	1	1	1	1		1
2013	8		8	5	2	1		
2014	6	1	5	2	1	1		2
2015	29	2	27	4	7	4	5	9
2016	30	5	25	3	6	2	1	18
2017	6		6					6
Totales	105	17	88	17	19	18	15	36

FUENTE: elaboración propia con datos proporcionados por la página Web de la CNDH, <[http://www.cndh.org.mx/Acciones\\_inconstitucionalidad](http://www.cndh.org.mx/Acciones_inconstitucionalidad)>, consultada el 18 de julio de 2017.

### III. La reforma constitucional sobre derechos humanos de 2011 y la situación jurídica actual de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

26. La citada reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, constituye un cambio muy significativo de orientación en la consagración de los derechos de la persona humana por tres aspectos esenciales:
27. a) En primer lugar, se sustituyó en el Capítulo I del Título Primero de nuestra carta fundamental la antigua denominación de *garantías individuales*, que de alguna manera se conservaba por influencia de una corriente doctrinal de carácter nacionalista que había prevalecido durante varias décadas, por la contemporánea de *derechos humanos*, haciendo una diferenciación entre dichos derechos y sus *garantías*, consideradas estas últimas como instrumentos procesales para su tutela (particularmente y de manera inmediata el juicio de amparo y los organismos no jurisdiccionales de protección de los mismos derechos humanos, e indirectamente las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad). Por otra parte, la terminología tradicional sólo se refería a los derechos individuales como se les concebía en el sistema liberal del siglo XIX, sin tomar en consideración que nuestra ley suprema vigente elevó a nivel constitucional los derechos sociales, al menos los agrarios y los laborales, y por ello ha sido calificada como la *primera Constitución social del mundo*,<sup>17</sup> pues se adelantó algunos años a la corriente constitucional, surgida después de la Primera Guerra Mundial, que incluía los derechos sociales en los textos de las cartas fundamentales y que se inició con la expedición de la Constitución alemana en la ciudad de Weimar el 11 de noviembre de 1919, seguida por otras cartas europeas<sup>18</sup> que establecieron disposiciones similares sobre el régimen constitucional de los derechos sociales.

<sup>17</sup> Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, Porrúa, 1971.

<sup>18</sup> Mirkine-Guetzevitch, Boris, *Las nuevas Constituciones del mundo*, Madrid, Editorial España, 1931.

28. b) Al haber incorporado a nivel fundamental en el artículo 1o. de nuestra ley suprema los derechos humanos establecidos en los *tratos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*, de acuerdo con el procedimiento establecido por el artículo 133 de nuestra carta federal, es decir, con la ratificación del Ejecutivo Federal y la aprobación del Senado de la República, estos derechos forman parte de nuestro sistema jurídico en calidad de *derechos internos de fuente internacional*.
29. c) Un cambio sustantivo en cuanto a la concepción filosófica de los derechos humanos, ya que en el texto original de este precepto se establecía que nuestra carta suprema *otorgaba* las garantías individuales a los habitantes de nuestro país, de acuerdo con una concepción *positivista* que fue predominante en la primera mitad del siglo XX en la mayoría de los ordenamientos del mundo y que empezó a modificarse con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial hacia un iusnaturalismo de carácter laico, de acuerdo con las ideas de la Ilustración. Únicamente en este aspecto retorna la reforma constitucional que se comenta a la concepción de los entonces llamados “derechos del hombre” y a la orientación que se observa en el artículo 1o. de la carta federal de 1857.<sup>19</sup> Por su interés, transcribimos a continuación el primer párrafo del nuevo texto del artículo 1o. de la Constitución: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.
30. Es preciso señalar que, a partir de sus primeras recomendaciones, la Comisión Nacional de Derechos Humanos invocó como fundamento de su actuación los derechos establecidos por los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano. De manera progre-

<sup>19</sup> La parte respectiva del artículo 1o. de la Constitución Federal de 1857 disponía: “*El pueblo de México reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales [...] (cursivas nuestras).*”

siva, la Comisión también se ha ido apoyando en las declaraciones, las recomendaciones y los protocolos de las Naciones Unidas, también suscritos por nuestro país. La reforma constitucional de junio de 2011 tendrá una repercusión muy favorable para las futuras recomendaciones de la Comisión, puesto que implica una mayor solidez en sus argumentaciones. No es el propósito de estas líneas comentar en su conjunto esa significativa modificación y actualización constitucionales, por lo que nos remitimos a la bibliografía que ha aparecido recientemente sobre estos cambios de tanta trascendencia.<sup>20</sup>

31. La reforma sobre derechos humanos abarcó la modificación de otros preceptos constitucionales, como el Apartado B del artículo 102 de la carta federal, que regula la estructura y funciones de los organismos no jurisdiccionales protectores de los derechos humanos, entre ellos la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En relación con esta última, pero también con los organismos locales, se suprimió la limitación original para conocer de las reclamaciones que se presenten respecto de los asuntos laborales. Es preciso aclarar que en esta materia los mencionados organismos ya habían conocido de las inconformidades relativas a acciones u omisiones, de carácter exclusivamente administrativo, de las autoridades respectivas. Con apoyo en el nuevo texto fundamental, la CNDH ha creado una nueva Visitaduría, la Sexta, por medio de una reforma al Reglamento de la propia Comisión Nacional, con el fin de conferirle competencia para recibir quejas, tramitarlas y, en su caso, emitir recomendaciones en materia laboral y del medio ambiente.
32. A este respecto, es preciso advertir que al otorgarse a la CNDH y a los organismos protectores de derechos humanos en el ámbito local atribuciones para conocer de las reclamaciones contra los actos y omi-

<sup>20</sup> Cfr. García Ramírez, Sergio y Julieta Morales Sánchez, *Las reformas constitucionales sobre derechos humanos. (2009-2011)*, 3a. ed., México, Porrúa, 2013; Carbonell, Miguel y Pedro Salazar Ugarte, (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2011, y Fix-Zamudio, Héctor, "Las reformas constitucionales mexicanas de junio de 2011 y sus efectos en el sistema interamericano de derechos humanos", *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, San José, año 11, núm. 11, 2011, pp. 232-255.

siones de las autoridades laborales, de todas maneras subsiste la restricción de que las inconformidades no pueden referirse a los procesos laborales. Por tanto, tales atribuciones sólo se refieren a la materia administrativa, pero de manera más amplia, lo que constituye un problema debido a que existen algunas cuestiones muy debatidas sobre la toma de nota y los resultados electorales de los organismos sindicales. En esta materia surgirían serios problemas para realizar investigaciones sobre conflictos que suelen ser muy enconados, especialmente si se toma en cuenta que existen en nuestro país numerosos *sindicatos de carácter corporativo* que poseen poder político importante y que pueden complicar la labor del *Ombudsman*. En consecuencia, en nuestra opinión y en la de un sector de la doctrina, la reforma de 2011, no obstante su gran importancia en otros aspectos, no debe considerarse como afortunada en este sentido. Ésta es también la opinión del destacado investigador Jorge Carpizo, quien agrega que, al otorgarse a la Comisión Nacional competencia en materia laboral, se pueden generar conflictos competenciales, pues existe otro organismo público que posee las funciones de tutela y defensa de los derechos laborales: la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. También ocurre lo anterior en materia de medio ambiente con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Ambas serán analizadas más adelante (ver *infra* párrafos 48 y 51).

33. Además, se otorgó a la propia Comisión Nacional, en el citado precepto, la *facultad de investigación* que estaba conferida a la Suprema Corte de Justicia por el artículo 97, párrafo segundo de la carta federal, de acuerdo con el cual, en su texto vigente hasta 2011, el más alto tribunal estaba facultado para designar a alguno o algunos de sus miembros, a algún magistrado de Circuito o juez de Distrito, o designar a uno o varios comisionados especiales, cuando lo juzgara conveniente o lo solicitara el Ejecutivo Federal, alguna de las cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún estado, únicamente para investigar algún hecho o hechos que constituyeran una grave violación de alguna garantía individual (en su acepción de derecho fundamental).

34. Esta atribución de investigación de la Suprema Corte no tenía carácter jurisdiccional sino administrativo, ya que su pronunciamiento sobre la procedencia y los resultados se traducían en una simple opinión que debía enviarse a la autoridad que la había solicitado para que tomara las medidas que considerara pertinentes, de acuerdo con sus facultades. Por esto, esta atribución siempre fue de carácter polémico, incluso para los miembros del Tribunal, por lo cual se utilizó en escasas ocasiones y con resultados poco satisfactorios en la mayoría de los casos. Además, en virtud de otras reformas constitucionales se requirió ir adecuando dicho precepto fundamental, lo que implicó la limitación de los motivos de indagación por parte de la Corte.
35. En efecto, en 1987 se suprimió la parte final del párrafo que otorgaba facultad a la Corte para iniciar la averiguación de algún otro delito castigado por la ley federal, pues ello corresponde propiamente al Ministerio Público de la Federación. En 1994, en virtud de la reforma que creó al Consejo de la Judicatura Federal, como organismo del Poder Judicial de la Federación encargado del gobierno, la administración y la vigilancia de dicho Poder, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, fue necesario suprimir la facultad de investigación del máximo tribunal sobre la conducta de jueces y magistrados federales, la que ahora corresponde al citado Consejo de la Judicatura Federal, si bien la Corte puede solicitar al Consejo que realice tal averiguación (segundo párrafo del texto vigente). Por último, la facultad de investigación de la Corte, en relación con la violación del voto público, que provenía del texto de 1917, con modificaciones de 1977, se suprimió con motivo de la reforma electoral de 2007, por considerarse que el voto público quedaba suficientemente garantizado por la jurisdicción electoral, tomando además en cuenta que la Corte nunca aceptó ejercer dicha facultad.
36. Por tanto, hasta 2011 subsistía solamente la atribución de la Suprema Corte para practicar exclusivamente la investigación de un hecho o hechos que constituyeran la grave violación de alguna garantía individual. Tal precepto carecía, ostensiblemente, de técnica legislativa, no sólo por utilizar la anacrónica confusión entre derechos y garantías,

sino porque debiera haber establecido que, para que ser procedente la intervención del más alto tribunal de la República, que además tenía naturaleza material de tribunal constitucional, dicha infracción debía tener *carácter general*, es decir, que afectara seriamente el orden jurídico nacional.<sup>21</sup> Ello tuvo por efecto, como ya se dijo, que la utilización de la facultad fuera infrecuente y que su uso no contara con el convencimiento pleno de un buen número de ministros de la Corte. Ello queda de manifiesto con la publicación por la Suprema Corte de Justicia, en 2006, del *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, apoyado en una amplia consulta nacional sobre la materia. Específicamente en relación con la facultad que se comenta, en la acción 20 de las 33 que propone dicho *Libro* para reformar la justicia del país, se recomienda al poder reformador de la Constitución proceder en el mediano plazo a la eliminación de las facultades de investigación contenidas en el artículo 97 constitucional, por considerar la misma Corte que dichas facultades no correspondían al diseño de un tribunal constitucional. En caso de que esto no fuera adecuado, el Congreso de la Unión debía reglamentar dichas facultades, para precisar tanto las causas de procedencia, como el procedimiento y los efectos de la resolución de la Corte.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Cfr. Sobre esta institución existe una amplia bibliografía y entre ella deben citarse los siguientes estudios: Tena Ramírez, Felipe. "La facultad de la Suprema Corte en materia electoral", *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, julio-septiembre de 1946, pp. 11-12; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 33a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 570-571; Carpizo, Jorge, "La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia", en *Estudios constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 1994, pp. 197-216; Barajas Montes de Oca, Santiago, "Artículo 97", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 5a. ed., México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1994, pp. 441-444; González Oropeza, Manuel, "Función de investigación de la Suprema Corte, aportación de la primera legislatura revolucionaria a la Constitución de 1917", en *Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1993, pp. 633-663; Arteaga Nava, Elisur, "La facultad investigadora en el derecho constitucional mexicano", *Alegatos*, México, núm. 42, mayo-agosto de 1999; Galván Rivera, Flavio, "Facultad indagatoria de la Suprema Corte en materia electoral", *Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, vol. IV, núm. 6, 1995, pp. 107-118; Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 11, pp. 279-294.

<sup>22</sup> Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, México, SCJN, 2006, pp. 387-412.

37. Como en ese momento el Congreso de la Unión no tomó en consideración las propuestas de la Suprema Corte señaladas en el párrafo anterior, el más alto tribunal decidió, de manera sorpresiva, reglamentar el precepto constitucional, lo cual efectuó por conducto de su Acuerdo General número 16/2007, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto del mismo año, el cual estableció la procedencia y el procedimiento de dicha facultad de investigación. Con apoyo en dicho Acuerdo General, se presentaron varias solicitudes de investigación, generalmente promovidas por el Congreso de la Unión, así como por un grupo numeroso de afectados que, por carecer de legitimación, pedían a la Corte iniciar una averiguación de oficio.<sup>23</sup> Al respecto hay que decir que, salvo uno de dichos procedimientos, todos estuvieron precedidos por recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por tanto, la Suprema Corte se convirtió, en los hechos, en revisora de dichas recomendaciones, pero sus dictámenes llegaron a conclusiones similares. Las organizaciones de la sociedad civil que previamente habían acudido a la Comisión recibieron con protestas dichas conclusiones, pues tenían la esperanza de que la Corte pronunciara un dictamen más favorable para los interesados, lo que no era factible dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

38. Por lo anterior es que se llegó a la conclusión de que la facultad de investigación debía suprimirse, pues además de que la Suprema Corte de Justicia reiteraba en lo esencial las recomendaciones de la CNDH, sus resultados provocaban reacciones contrarias en la sociedad civil. Así, el entonces presidente de la Suprema Corte, ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, en el informe anual de labores del Poder Judicial de la Federación que rindió en diciembre de 2010,<sup>24</sup> agradeció públicamente al Congreso de la Unión los dictámenes que aprobaban suprimir la multicitada facultad, lo que finalmente ocurrió a través de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011. Sin embargo, resulta sorprendente que dicha reforma, tan meritoria en numerosos aspectos

<sup>23</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 11, pp. 279-294.

<sup>24</sup> "Informe de la Suprema Corte año 2010", *Compromiso*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, pp. 13-14.



tos, no se limitó a suprimir esa facultad de la Suprema Corte, sino que la resucitó para encomendarla a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que en ningún sentido es una modificación favorable para la Comisión, aun cuando lo parezca.

39. En relación con el punto anterior, estamos totalmente de acuerdo con los argumentos que expuso el notable constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, quien publicó, poco antes de su infortunado fallecimiento, el 30 de marzo de 2012, un texto sobre los inconvenientes que tiene esa decisión del órgano reformador de nuestra Constitución.<sup>25</sup> En efecto, esta atribución ya pertenecía en esencia a la CNDH, pues en virtud de ella, la Comisión podía investigar las violaciones a los derechos constitucionales de los gobernados en cuanto fueran reclamados por los afectados. Ahora, con motivo de la reforma constitucional, pueden solicitar la investigación el Ejecutivo Federal, las cámaras del Congreso de la Unión o los gobernadores de los estados. Existe, pues, el riesgo evidente de que dicha investigación se politice, debido a la pluralidad de intereses de dichos funcionarios y de los partidos políticos a los que pertenecen. Por ello, no tenemos conocimiento de que una atribución similar se haya otorgado a los organismos protectores no jurisdiccionales en los ordenamientos de otros países, incluyendo los latinoamericanos. A la fecha, la Comisión Nacional ha dictado ocho recomendaciones por violaciones graves de derechos humanos, lo que es un indicio del uso prudente de esta facultad, que siempre deberá tener cuidado en evitar los riesgos de politización que le son implícitos.

<sup>25</sup> Carpizo, Jorge, "¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?", en Carbonell y Salazar (coords.), *op. cit.*, *supra* nota 20, pp. 313-337. Es preciso señalar que este estudio se elaboró antes de la publicación de la reforma, cuando ya se habían hecho públicas las propuestas de reforma en los dictámenes del Congreso de la Unión. En una *addenda* posterior a la publicación de la reforma constitucional, Carpizo reiteró su desacuerdo con la transferencia de la facultad de investigación de la Corte a la CNDH, aunque tampoco estuvo de acuerdo en que se privara a la Corte de esta función.

#### IV. Multiplicación de los organismos no jurisdiccionales protectores de los derechos humanos y de la legalidad administrativa

40. Como se ha señalado con anterioridad, debe tomarse en consideración que, si bien la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones de los estados y de la Ciudad de México son los organismos no jurisdiccionales más importantes en la protección de los derechos humanos y legales de los habitantes de nuestro país, en el ordenamiento mexicano existen varios otros organismos similares para la tutela de derechos en diversos sectores. La tendencia a su creación se debe, en gran medida, a que las actividades de las autoridades administrativas se han diversificado en sectores cada vez más amplios que requieren de una atención especializada, como ocurre con la regulación de los derechos laborales y agrarios, la prestación de bienes y servicios, la protección del medio ambiente, la regulación de los servicios financieros, las afectaciones fiscales, y el combate a la discriminación, entre otras, que ya no pueden encomendarse a las comisiones de derechos humanos sin afectar su eficacia.
41. A) En un examen simplemente descriptivo, se puede afirmar que el primer organismo no jurisdiccional que se estableció en nuestro ordenamiento y que tomó en cuenta los precedentes sobre esta materia en Estados Unidos y en Europa, fue la Procuraduría Federal del Consumidor, establecida en la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de diciembre de 1975, la cual sentó las bases que se perfeccionaron en la legislación posterior y en la práctica. El otro organismo creado por la ley fue el Instituto Nacional del Consumidor, con la función de informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos, orientándolo para utilizar racionalmente su capacidad de compra (artículos 67 a 70 de la ley mencionada).
42. La Procuraduría Federal del Consumidor tenía la categoría de organismo público descentralizado con funciones de autoridad para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora

(artículo 57), personalidad jurídica y patrimonio propios, y domicilio en la Ciudad de México, pero con facultad para establecer delegaciones en las entidades federativas. La autonomía del organismo era relativa, debido a que se otorgaban en esta materia atribuciones importantes a la entonces Secretaría de Industria y Comercio (artículo 6). En una sociedad en que se desarrollaba en forma acelerada el crecimiento industrial y comercial, resultaba ya indispensable promover el equilibrio y regular los conflictos entre los proveedores de bienes y servicios y los consumidores. Para tal fin se facultaba al organismo para recibir las quejas de los consumidores, promover la conciliación con la contraparte y, en su caso, realizar un arbitraje voluntario que pudiera servir de antecedente a un posterior litigio judicial, en virtud de que los consumidores tenían derecho a la reposición del producto, a la bonificación del mismo y a la bonificación o devolución en caso de pagos hechos en exceso del precio legalmente autorizado, en un plazo que prescribiría en un año (artículos 30-32).

43. Además, se otorgaron a la Procuraduría otras facultades importantes como la de vigilar que los *contratos de adhesión* no contuvieran cláusulas que establecieran prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores o les impusieran obligaciones inequitativas, lo que no era infrecuente (artículo 63). Además, se establecieron medios de apremio, que consistían en multas de hasta de veinte mil pesos o el auxilio de la fuerza pública, y si éstos eran insuficientes, se procedería contra el rebelde por el delito de resistencia contra la autoridad (artículo 66).
44. El ordenamiento de 1975 fue sustituido por la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de diciembre de 1992. Con las reformas posteriores, particularmente las de 2004, se buscó perfeccionar los resultados de la aplicación de la ley anterior, con objeto de promover y proteger los derechos y la cultura del consumidor, así como procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, tal como lo señala expresamente el citado ordenamiento en el Capítulo I, relativo a las disposiciones generales. También se establecen

principios básicos en las relaciones de consumo, los que fueron desarrollados aún más por reformas posteriores.

45. Las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor se incrementaron de manera paulatina en las mencionadas reformas de 2004, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2014 (la última reforma a la ley es del 13 de mayo de 2016). Sólo se hará referencia, lo más brevemente posible, a las numerosas facultades establecidas en las fracciones del vigente artículo 24 de la ley. Entre todas ellas, las más importantes son: a) promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores (fracción I); b) procurar y representar los intereses de los consumidores mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, así como representarlos individualmente o en grupo ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas, así como ante los proveedores (fracciones II y III); c) formular y utilizar programas de educación para el consumo así como de difusión y orientación respecto de las materias a que se refiere la ley, orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores, así como promover y realizar directamente programas educativos y de capacitación en las materias a que se refiere dicho ordenamiento, prestar asesorías a los consumidores y proveedores, y d) promover nuevos o mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado (fracciones V a IX).
46. También pueden señalarse: e) promover con la Secretaría de Economía la formulación, difusión y uso de los códigos de ética entre los proveedores para que incorporen los principios previstos por el mencionado ordenamiento respecto de las transacciones que celebren con consumidores a través del uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier tecnología; f) promover la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales que corresponda a fin de asegurar la protección efectiva del consumidor en contra de la información o publicidad engañosa o abusiva; g) actuar como perito y consultor

en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos; h) celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de la ley de la materia, vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de precios y tarifas establecidos o registrados por la autoridad competente, así como coordinarse con otras autoridades legalmente facultadas para inspeccionar precios con el fin de lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y evitar duplicación de funciones, e i) vigilar los precios y tarifas conforme con las disposiciones contenidas en el citado ordenamiento, en el ámbito de su competencia, y de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, incluyendo las normas oficiales mexicanas y disposiciones aplicables, y en su caso determinar los criterios para la verificación del cumplimiento de todas ellas (fracciones IX bis y ter a XIV de la ley). Una atribución que debe subrayarse es la relativa a que, cuando se realicen hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad o grupo de consumidores, la Procuraduría, así como cualquier organismo legitimado a que se refiere al artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrá ejercitar la acción colectiva, también llamada acción de grupo (artículo 26 de la Ley).

47. Para el cumplimiento de sus decisiones, la Procuraduría Federal del Consumidor puede utilizar varios medios de apremio: a) apercibimiento; b) multa, y c) el auxilio de la fuerza pública (artículo 25 de la ley). Además de lo anterior, el organismo puede aplicar un número muy amplio de *medidas precautorias*, reguladas por el artículo 25 bis de la ley de la materia, algunas relacionadas con otras infracciones realizadas por los distribuidores de bienes y servicios. Por lo que respecta a las primeras puede mencionarse la inmovilización de envases, bienes, productos y transportes, y el aseguramiento de bienes o productos.
48. B) La institución de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo fue establecida y regulada por los artículos 530-536 de la Ley Federal del Trabajo (1970), como organismo no jurisdiccional para la tutela de los derechos de los trabajadores y sus asociaciones gremiales (sindicatos), tanto a nivel federal como de las entidades federativas. Las funciones

de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo son las siguientes: a) representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en cuestiones relacionadas con la aplicación de las normas de trabajo; b) interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato, y c) proponer a las partes soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas (artículo 530). La Procuraduría se integra por un procurador general y por procuradores auxiliares, que son designados por el secretario del Trabajo y Previsión Social a nivel federal, por los gobernadores de los estados y por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México a nivel local (artículo 531). La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo se creó desde 1929 y, en la actualidad, tiene el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; está regulada por su propio Reglamento, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de octubre de 2014.

49. En la práctica, estos organismos no han funcionado de manera satisfactoria, por lo que es preciso revisar y modificar su estructura y sus funciones para lograr su plena eficacia, lo que ayudaría a reducir la carga de trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su nueva función en materia laboral. Ello también tendría repercusiones positivas en los tribunales del trabajo, tanto federales como locales. Estos tribunales también requieren una reforma de fondo, pues su composición tripartita, que pudo justificarse en su principio, ya no funciona en la actualidad. En comparación, casi todas las leyes laborales latinoamericanas han establecido verdaderos *tribunales de trabajo*, al menos con dos instancias, encabezados por jueces y magistrados especializados, dotados de independencia e imparcialidad, que son seleccionados por oposición a través de una verdadera carrera judicial. Nada de esto ha ocurrido hasta ahora en el país; afortunadamente, al momento de redactar estas líneas las cámaras del Congreso de la Unión y los congresos de los Estados ya han aprobado una iniciativa de reforma constitucional, presentada por el presidente Peña Nieto, la cual encarga la jurisdicción laboral a los poderes judiciales de la Federación y los de las entidades federativas, además de

establecer organismos especializados y autónomos de conciliación laboral en ambos niveles (*Diario Oficial de la Federación* del 24 de febrero de 2017). Dicha reforma deberá entrar en funcionamiento en los próximos meses, pero su consolidación necesariamente tomará bastante más tiempo.

50. C) Posteriormente se han creado organismos similares en otras materias y en esta dirección se puede mencionar a la Procuraduría Agraria, establecida en la reforma constitucional del 6 de enero de 1992, la que modificó la regulación exclusivamente administrativa de los órganos encargados de resolver controversias en esta materia tan importante para nuestro sistema jurídico social. Siguiendo el ejemplo de otros ordenamientos latinoamericanos, esta reforma creó los tribunales agrarios, según lo establecido por el segundo párrafo vigente de la fracción XIX del artículo 27 de la carta federal que dispone, en su parte conducente, que: “[...] para la administración (en realidad, impartición) de la justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente”. En el párrafo siguiente se estableció: “La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria”. Este último precepto es el fundamento constitucional para la creación de la citada Procuraduría Agraria. Tanto esta última como la estructura y funciones de los tribunales agrarios fueron reglamentados por la Ley Agraria publicada el 26 de febrero de 1992. De acuerdo con los artículos 136 y 139 del Título Séptimo de dicha Ley, la Procuraduría Agraria está integrada por un procurador, subprocuradores, secretario general y por un Cuerpo de Servicios Periciales, así como por las unidades técnicas, administrativas e internas que se consideren necesarias para el correcto funcionamiento de la Procuraduría. Algunas de sus funciones son: a) coadyuvar y en su caso representar a ejidatarios, comuneros, avocindados y jornaleros agrícolas, en asuntos de distintas materias y ante autoridades agrarias; b) asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas antes mencionadas en sus relaciones con terceros en asuntos que tengan que ver la presente ley; c) promover y procurar la conciliación

de intereses en conflictos de materia agraria; d) prevenir y denunciar la violación de leyes agrarias, y e) investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras en extensiones mayores a las permitidas legalmente.

51. D) La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) fue creada por el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social el 4 de junio de 1992. En la actualidad se encuentra regulada, como órgano desconcentrado, por los artículos 45 a 69 del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de noviembre de 2012. Conviene agregar que, si bien la restauración y preservación del equilibrio ecológico se incorporó en el artículo 27 constitucional en el año de 1987, el derecho humano a un medio ambiente sano se consagró en el artículo 4o. de la Constitución hasta 1999, en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”. La disposición anterior se complementó mediante reforma del 8 de febrero de 2012: “El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto en la ley”. Estas normas constitucionales refuerzan, por tanto, las bases jurídicas de la Profepa.

52. La Procuraduría está integrada por un procurador, subprocuradores, direcciones generales y delegaciones en las entidades federativas, así como en la Zona Metropolitana del Valle de México. Entre sus numerosas atribuciones, nos interesan en particular las siguientes: a) realizar visitas de inspección para vigilar el cumplimiento de las disposiciones ambientales; b) recibir denuncias y determinar la existencia de actos, hechos y omisiones motivo de la denuncia; c) estimular y fomentar la participación de la población en la vigilancia y cumplimiento de las disposiciones ambientales, así como brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente; d) formular recomendaciones a las autoridades de todos los órdenes de gobierno para promover el cumplimiento de la legislación ambiental; e) promover y procurar,



cuando proceda, la conciliación de intereses entre los particulares y las autoridades; f) denunciar la probable comisión de delitos ambientales, y g) ejercer acciones colectivas en el ámbito de su competencia (artículo 45 del Reglamento).

53. E) Entre los organismos especializados en la protección de derechos humanos y que tienen algunas características del *Ombudsman* debemos mencionar también al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), creado como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 2003 y que ha tenido varias reformas posteriores. El Conapred tiene por objeto, además de contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país: a) llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación; b) formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, y c) coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación (artículo 17). El Consejo se rige por una Presidencia, cuyo titular es designado por el Ejecutivo Federal por un periodo de cuatro años, con posibilidad de una nueva designación por única ocasión (artículos 26 y 28), y por una Junta de Gobierno, conformada, además de por el presidente, por siete representantes del Poder Ejecutivo Federal (secretarios de Estado) y siete personas designadas por la Asamblea del Consejo Consultivo del Consejo (artículo 23). La Asamblea Consultiva, por su parte, es un órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle el Consejo en materia de prevención y eliminación de la discriminación, y está integrada "por no menos de diez ni más de veinte personas representantes de los sectores privado, social y de la comunidad académica que, por su experiencia o especialidad puedan contribuir a la prevención y eliminación de la discriminación y a la consolidación del principio de igualdad real de oportunidades; la Asamblea no podrá estar integrada con más del 50 por ciento de personas del mismo sexo" (artículos 31 y 32).

54. Entre las múltiples atribuciones que tiene el Consejo en la promoción del derecho a la igualdad y la no discriminación, están las de: a) investigar presuntos casos de discriminación cometidos por servidores públicos federales o por particulares; b) procurar la conciliación entre las partes y la orientación a los afectados cuando el Consejo no sea competente, y c) determinar medidas administrativas y de reparación en los casos en que constate que efectivamente ha habido prácticas discriminatorias (artículos 20, 45, 64 y 77 bis). El Consejo puede, además, presentar denuncias ante las autoridades competentes y ejercer acciones colectivas en el ámbito de sus atribuciones. En este sentido, tiene facultades de autoridad similares a las de la Procuraduría Federal del Consumidor.
55. F) Debido a que eran frecuentes las inconformidades de los contribuyentes con las resoluciones, actos u omisiones de los organismos fiscales, particularmente del Sistema de Administración Tributaria (SAT), se creó recientemente otro nuevo organismo no jurisdiccional, por ley orgánica publicada el 4 de septiembre de 2006, que fue denominado Procuraduría de Defensa del Contribuyente (Prodecon). Esta Procuraduría inició sus actividades con diversas atribuciones, entre ellas: a) atender y resolver las solicitudes que por actos de autoridades fiscales federales presenten los contribuyentes; b) representar al contribuyente ante la autoridad fiscal; c) imponer multas en los supuestos y montos que señala la ley, y d) proponer modificaciones a las disposiciones fiscales. La Prodecon está compuesta por el procurador de la Defensa del Contribuyente, el Órgano de Gobierno de la Procuraduría, los delegados regionales y los asesores jurídicos.

## V. Necesidad de delimitar el ámbito protector de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

56. De acuerdo con lo expuesto en las reflexiones anteriores, es preciso que se haga un análisis cuidadoso de la actual estructura y las funciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para determinar, con mayor precisión, su función protectora de estos derechos

ante los actos u omisiones de las autoridades administrativas de los distintos órganos del poder, particularmente de la Administración Pública Federal y, también, ante los cada vez más fuertes poderes privados, es decir, aquellos sectores particulares, concesionarios de servicios públicos, que en algunos casos son indispensables para las actividades de la comunidad nacional.

57. En esta dirección consideramos que, a partir de la reciente reforma de junio de 2011, que tiene gran significado y representa avances importantes en la tutela de los derechos humanos en nuestro país, es necesario hacer un análisis más profundo de las nuevas atribuciones que fueron conferidas a la CNDH. Al respecto cabe recalcar, como ya se mencionó, que la facultad de investigación que correspondía con anterioridad a la Suprema Corte de Justicia, en relación con la violación grave de los derechos humanos, no sólo no amplía en sentido estricto las actividades indagatorias de la Comisión, sino que la ponen en el peligro indeseable de politización, en vista de que la solicitud correspondiente la pueden hacer diversos órganos del poder.
58. El segundo aspecto que debe ser estudiado es la extensión de las atribuciones de la misma Comisión al incluirse en ellas la materia laboral, si bien éstas permanecen limitadas al sector administrativo. Así, continúa excluida de su campo de competencia la jurisdicción del trabajo y de la seguridad social, y si bien la Comisión Nacional había indagado con cautela algunos aspectos administrativos en estas materias, en la actualidad su competencia se amplía a los aspectos generales de este sector, lo cual puede resultar conflictivo, sobre todo cuando está pendiente la implementación de las nuevas reformas en este ámbito, para superar el rezago de la regulación actual.
59. Es cierto que los organismos no jurisdiccionales similares y paralelos que se han establecido para la tutela de los derechos legales y constitucionales no han sido revisados con detenimiento, con excepción de la Procuraduría Federal del Consumidor, cuya reglamentación ha sido actualizada en varias ocasiones, y si bien ésta no puede considerarse plenamente satisfactoria, sí ha avanzado de manera significativa.

No puede afirmarse lo mismo de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, que tiene una estructura y funciones que pertenecen a una época diversa de la contemporánea, y algo semejante puede decirse de los organismos similares establecidos en los estados y en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México). No se desconocen los obstáculos que hacen difícil las modificaciones constitucionales y legales que todavía se requieren, pero al menos ya se han introducido en el Congreso de la Unión varias iniciativas que permitirían avanzar más en este terreno.

60. Con referencia a la materia laboral administrativa, hay fuertes intereses políticos que ofrecen una tenaz resistencia contra su actualización, como lo son los poderosos *sindicatos corporativos* en sectores sociales y económicos muy importantes, cuyos dirigentes se eternizan por medio de elecciones fraudulentas y manejan las cuotas sindicales de manera discrecional, negándose sistemáticamente a transparentarlas. Por esto, la toma de nota de esas dirigencias, que realiza hasta ahora la Secretaría del Trabajo, resulta siempre controvertida y provoca muchos conflictos. De acuerdo con la adición que se comenta, estas situaciones se van a plantear ante la Comisión Nacional, no obstante que son muy difíciles tanto de tramitar como de ser objeto de recomendaciones.
61. También las procuradurías Agraria y del Medio Ambiente requieren de una revisión adecuada para darles mayor efectividad de la que actualmente tienen. Esta situación afecta a la Comisión Nacional, pues las facultades de aquéllas son muy semejantes a las otorgadas a la Sexta Visitaduría. Es necesario hacer la reflexión de que, debido a la dinámica creación de organismos no jurisdiccionales, paralelos o equivalentes a la mencionada Comisión Nacional, se debe determinar con mayor precisión el ámbito de competencia de los mismos para no incurrir en confusión de sus actividades tutelares. Hay que tomar en cuenta la diferencia entre los organismos especializados y los de ámbito general, como la CNDH. Los primeros tendrían que ser preferentes en la solución inicial de los problemas administrativos cotidianos que afectan al ciudadano, mientras que la segunda queda como una

instancia de reserva y supervisión que actúa con fundamento en los valores supremos del ordenamiento jurídico que son los derechos humanos. Por ello mismo, no afirmamos que las competencias de la CNDH deban *restringirse* frente a los organismos administrativos que hemos analizado, así como tampoco el derecho de los ciudadanos de acudir a las autoridades que consideren obligadas a resolver sus peticiones, sino sencillamente a la necesidad de articular de manera eficiente un sistema de justicia cada vez más complejo y especializado. Resulta evidente, sin embargo, que hay cuestiones relacionadas con los derechos humanos que serán siempre el ámbito propio y específico de la CNDH, como, por ejemplo, lo relacionado con la seguridad pública y el sistema penal. Las recomendaciones generales que se estudiarán en los siguientes capítulos nos pueden dar un indicio de los problemas de derechos humanos que la Comisión Nacional ha atendido desde sus inicios y que seguramente seguirán siendo materia de sus actividades en el futuro.

## CAPÍTULO SEGUNDO

# Panorama de las recomendaciones generales de la CNDH

### I. Planteamiento

62. En este capítulo consideramos conveniente reflexionar respecto de una de las facultades otorgadas de manera reciente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que ha pasado relativamente inadvertida para la doctrina mexicana. Dicha facultad consiste en la posibilidad de que la CNDH dirija *recomendaciones de carácter general* a un conjunto de autoridades en los casos en que se observa la reiteración de conductas que ya han sido objeto de alguna otra recomendación particular por parte de dicha institución protectora de derechos humanos, no obstante que, cuando son aceptadas dichas recomendaciones particulares, se convierten en obligatorias para la autoridad a la que se dirigen.
63. Esta atribución de la CNDH es reciente, pues no estaba comprendida expresamente en la legislación anterior, es decir, en la reforma al artículo 102, Apartado B, de nuestra carta federal, ni en las modificaciones a la ley reglamentaria. Sin embargo, podía subsumirse dentro de las atribuciones de la Comisión relacionadas con la rendición de sus informes generales ante los representantes de los órganos del poder, pues en dichos informes, pero también de manera general, la Comisión puede proponer las medidas legislativas o administrativas que considere necesarias para perfeccionar la protección de los derechos humanos (artículo 53, párrafo segundo, y artículo 6o., fracción VIII, de la Ley de la CNDH).<sup>26</sup> Estas propuestas se hicieron efectivas en nume-

<sup>26</sup> En el segundo párrafo del artículo 53 de la Ley vigente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativo a la rendición anual del informe del presidente de dicho orga-

rosas ocasiones y algunas de ellas se han traducido en importantes reformas legislativas.

64. No obstante lo anterior, tanto el presidente de la Comisión como su Consejo Consultivo consideraron que, en virtud de las reiteradas violaciones a los derechos humanos en varios sectores importantes de la administración pública, tanto federal como local, era necesario dictar *recomendaciones generales*, con el propósito de prevenir mejor dichas violaciones, al tiempo que se hacía la propuesta de las reformas legales, reglamentarias y de práctica administrativa requeridas para corregirlas. Por tanto, y como podrá advertirse más adelante, las recomendaciones generales recogen la experiencia habida con las quejas y reclamaciones que reiteradamente se plantean ante la Comisión Nacional, así como los informes, diagnósticos y recomendaciones particulares que este organismo ha expedido en el contexto de sus labores protectoras, pero dándoles una proyección más amplia y profunda. En consecuencia, el presidente y el Consejo Consultivo aprobaron, en su sesión ordinaria 141, una reforma del Reglamento de la Comisión, insertando el artículo 129 bis, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre del año 2000. Este precepto se transformó en el 140 del Reglamento Interno de la CNDH, publicado el 29 de septiembre de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación* y en vigor desde el 1 de enero de 2004.<sup>27</sup>

---

nismo no jurisdiccional, se dispone: “[...] Asimismo, el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales como locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servidores públicos”. La fracción VIII del artículo 6o. señala que es atribución de la CNDH proponer “a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos”.

<sup>27</sup> Dicho precepto ha tenido modificaciones para precisar su redacción; su texto vigente dispone: “La Comisión Nacional podrá emitir también recomendaciones generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Estas recomendaciones se elaborarán de manera similar a las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional

65. La primera Recomendación General se dictó el 19 de junio de 2001, y estuvo dirigida al secretario de Seguridad Pública Federal, a los gobernadores de las entidades federativas y al jefe de Gobierno del Distrito Federal. Esta recomendación general versaba sobre las prácticas indignas de revisión a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana. Hasta el 30 de julio de 2017 se habían pronunciado 31 recomendaciones generales. Todas éstas se fundamentan en las disposiciones constitucionales y legales de nuestro país sobre esta materia, en los tratados internacionales ratificados y aprobados por el Estado mexicano, así como en diversas declaraciones y protocolos de las Naciones Unidas. La invocación de los derechos internacionales seguramente se enriquecerá con las reformas publicadas el 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, que se han mencionado en varias ocasiones en este estudio.

## II. Panorama de las recomendaciones generales

66. En este apartado presentamos de manera muy esquemática el panorama de las recomendaciones generales (RRGG) de la CNDH, expedidas hasta el 31 de julio de 2017. El listado de las RRGG hasta la fecha citada, con el asunto al que se refieren y la autoridad o las autoridades a las que se dirigen, se aprecia en la tabla 1:

---

a través de las visitadurías generales, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional. Antes de su emisión, estas recomendaciones se harán del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación. Las recomendaciones generales contendrán en su texto los siguientes elementos: 1. Antecedentes; 2. Situación y fundamentación jurídica; 3. Observaciones, y 4. Recomendaciones. Las recomendaciones generales no requieren aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas. Se publicarán en la *Gaceta* y en el *Diario Oficial de la Federación*. El registro de las recomendaciones generales se realizará de forma separada, y la verificación del cumplimiento se hará mediante la realización de estudios generales”.



Tabla 1  
 Recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2001-junio de 2017)

Núm.	Asunto	Autoridad(es) a quienes se dirige	Fecha
1	Práctica de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana	Secretario de Seguridad Pública Federal Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	19/JUN/2001
2	Práctica de detenciones arbitrarias	Procuradores Generales de Justicia Procurador General de la República Secretario de Seguridad Pública Federal Responsables de Seguridad Pública de las entidades federativas	19/JUN/2001
3	Mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana	Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Secretario de Seguridad Pública Federal	14/FEB/2002
4	Prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar	Secretario de Salud Federal Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	16/DIC/2002
5	Discriminación en las escuelas por motivos religiosos (Testigos de Jehová)	Responsables de servicios de salud pública Gobernadores de los Estados Secretario de Educación Pública Federal	14/MAY/2003
6	Aplicación del examen poligráfico	Secretarios del Despacho Procurador General de la República Procurador General de Justicia Militar Titulares de organismos autónomos Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	19/JUL/2004
7	Violaciones a la libertad de expresión de periodistas y comunicadores	Procurador General de la República Procurador General de Justicia Militar Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	9/AGO/2004

Núm.	Asunto	Autoridad(es) a quienes se dirige	Fecha
8	Discriminación en las escuelas a menores portadores de VIH o que padecen SIDA	Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Secretario de Educación Federal	17/SEP/2004
9	Situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana	Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Secretario de Seguridad Pública Federal Secretario de Salud Federal	9/OCT/2004
10	Práctica de la tortura	Secretarios del Despacho Procurador General de la República Procurador General de Justicia Militar Titulares de organismos autónomos Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	17/NOV/2005
11	Otorgamiento de beneficios de libertad anticipada en los centros de reclusión de la República Mexicana	Secretario de Seguridad Pública Federal Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	25/ENE/2006
12	Uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios y servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley	Secretario de Seguridad Pública Federal Procurador General de la República Procurador General de Justicia Militar Jefe de Gobierno del Distrito Federal Procuradores Generales de Justicia Responsables de Seguridad Pública de las entidades federativas y los municipios	26/ENE/2006
13	Práctica de verificaciones migratorias ilegales	Secretario de Gobernación Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	15/NOV/2006

Núm.	Asunto	Autoridad(es) a quienes se dirige	Fecha
14	Derechos de las víctimas de los delitos	Procurador General de la República Procurador General de Justicia Militar Procuradores Generales de Justicia de las entidades federativas Secretarios de Seguridad Pública y de Salud del Gobierno Federal Secretarios de Seguridad Pública y de Salud del Distrito Federal y de los Estados Presidentes de Tribunales Superiores y Supremos Tribunales de Justicia de las entidades federativas	27/MAR/2007
15	Derecho de protección a la salud	Secretario de Salud Federal Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Petróleos Mexicanos	23/ABR/2009
16	Plazo para resolver una averiguación previa	Procuradores Generales de Justicia de las entidades federativas Procurador General de Justicia Militar Procurador General de la República	21/MAY/2009
17	Agresiones a periodistas y la impunidad prevaliente	Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Procurador General de la República Procurador General de Justicia Militar	19/AGO/2009
18	Situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana	Secretario de Seguridad Pública Federal Secretario de Salud Federal Secretario de Educación Pública Federal Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	21/SEP/2010

Núm.	Asunto	Autoridad(es) a quienes se dirige	Fecha
19	Práctica de cateos ilegales	Secretario de Gobernación Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Secretario de Seguridad Pública Federal Procuradora General de la República Procurador General de Justicia Militar Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Secretarios de Seguridad Pública de las entidades federativas Procuradores Generales de Justicia de las entidades federativas	5/AGO/2011
20	Agravios a periodistas en México y la impunidad imperante	Secretario de Gobernación Comisionado Nacional de Seguridad Pública Procurador General de la República Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Secretarios de Seguridad Pública y Procuradores Generales de Justicia de las entidades federativas	15/AGO/2013
21	Prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en centros educativos	Secretario de Educación Pública Federal Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	14/OCT/2014
22	Prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana	Gobernadores de los Estados Secretario de Gobernación Secretario de la Defensa Nacional Jefe de Gobierno del Distrito Federal Comisionado Nacional de Seguridad Pública	13/OCT/2015
23	Matrimonio igualitario	Titulares de los Poderes Ejecutivos y Órganos Legislativos de todas las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos	6/NOV/2015

Núm.	Asunto	Autoridad(es) a quienes se dirige	Fecha
24	Ejercicio de la libertad de expresión en México	Procuradora General de la República Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Comisionado Nacional de Seguridad Pública Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas Procuradores y Fiscales Generales de Justicia Secretarios de Seguridad Pública de las entidades federativas Presidentes municipales Jefes delegacionales del Distrito Federal	8/FEB/2016
25	Agravios a personas defensoras de derechos humanos	Procuradora General de la República Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Comisionado Nacional de Seguridad Pública Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas Procuradores y Fiscales Generales de Justicia Secretarios de Seguridad Pública de las entidades federativas Presidentes municipales Jefes delegacionales del Distrito Federal Titulares de las Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas	8/FEB/2016
26	Falta y actualización de manejo de áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos	Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas	13/ABR/2016

Núm.	Asunto	Autoridad(es) a quienes se dirige	Fecha
27	Derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana	Titular del Poder Ejecutivo Federal Congreso de la Unión Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno de la Ciudad de México Poderes Legislativos de las entidades federativas	11/JUL/2016
28	Reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana	Gobernadores de los Estados Presidentes municipales de la República Mexicana	13/SEP/2016
29	Expediente clínico como parte del derecho a la información en servicios de salud	Secretario de Salud Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Gobernadores de las entidades federativas Jefe de Gobierno de la Ciudad de México Directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de Petróleos Mexicanos	31/ENE/2017
30	Condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana	Secretario de Gobernación Gobernadores de los Estados de la República Jefe de Gobierno de la Ciudad de México Comisionado Nacional de Seguridad	8/MAY/2017
31	Violencia obstétrica en el Sistema Nacional de Salud	Secretario de Salud Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Gobernadores de las entidades federativas Jefe de Gobierno de la Ciudad de México Directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de Petróleos Mexicanos	31/JUL/2017

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNDH, consultables en <[https://www.cndh.org.mx/Recomendaciones\\_Generales](https://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Generales)>.

Como puede apreciarse del listado anterior, las materias a que se refieren las RRGG son diversas, aunque parecen reiterarse en ellas algunos asuntos, lo que permite agruparlas en grandes rubros, conforme con la clasificación que se propondrá en un apartado posterior. Ello es indicativo de que existen ámbitos de la actuación de las autoridades públicas especialmente susceptibles a generar problemáticas relativas a los derechos humanos, como el sistema penitenciario o la seguridad pública.

67. La tabla 2 nos proporciona información sobre el número de las RRGG dictadas por año, a partir de 2001:

TABLA 2  
Número de recomendaciones generales por año (2001-julio de 2017)

<i>Año</i>	<i>RG</i>
2001	2
2002	2
2003	1
2004	4
2005	1
2006	3
2007	1
2008	—
2009	3
2010	1
2011	1
2012	--
2013	1
2014	1
2015	2
2016	5
2017	3
Total	31

FUENTE: elaboración propia con datos de la CNDH, disponibles en <[https://www.cndh.org.mx/Recomendaciones\\_Generales](https://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Generales)>.

La tabla anterior nos muestra que en promedio se han dictado algo menos de dos RRGG por año, a partir del 2001. Si bien en dos años (2008 y 2012) no se dictó ninguna Recomendación General, en los años de 2004 y 2016 se dictó el número más elevado de recomendaciones, con cuatro y cinco respectivamente.

### III. Clasificación de las recomendaciones generales

68. De acuerdo con la tabla 3, podemos agrupar las 31 recomendaciones en tres grandes sectores, cada uno de los cuales comprende varios asuntos afines:

TABLA 3

Clasificación de las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por sector y asunto (2001-junio de 2017)

<i>Sector</i>	<i>Asunto</i>	<i>RG</i>
Sistema de seguridad pública y justicia penal	Centros de reclusión	1, 3, 9, 11, 18, 22, 28, 30
	Detenciones arbitrarias	2
	Examen poligráfico	6
	Tortura	10
	Uso ilegítimo de la fuerza	12
	Plazo de la averiguación previa	16
	Cateos ilegales	19
Derechos de grupos en situación de vulnerabilidad	Pueblos y comunidades indígenas	4
	Niños y niñas en centros educativos	5, 8, 21
	Migrantes	13
	Víctimas de los delitos	14
	Periodistas y comunicadores/libertad de expresión	7, 17, 20, 24
	Personas defensoras de derechos humanos	25
Derechos en construcción	Derechos a la protección de la salud y a la información en materia de salud	15
	Matrimonio igualitario	29
	Áreas naturales protegidas y derechos humanos	23
	Áreas naturales protegidas y derechos humanos	26
	Consultas previas de los pueblos indígenas	27
	Violencia obstétrica en el Sistema Nacional de Salud	31

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNDH, consultables en <[https://www.cndh.org.mx/Recomendaciones\\_Generales](https://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Generales)>.



De acuerdo con la tabla anterior, las 31 recomendaciones se pueden agrupar, convencionalmente, en tres grandes sectores: "sistema de seguridad pública y justicia penal", "derechos de grupos en situación de vulnerabilidad", y un tercer sector de materias más disímboles, principalmente de carácter colectivo, que podría denominarse de "derechos en construcción". El primer sector agrupa casi la mitad de todas las RRGG, es decir, 14, de las cuales más de la mitad (ocho) se refieren a los centros de reclusión del país. El segundo sector se refiere a los derechos de grupos de la población que se encuentran en situación particular de vulnerabilidad, con un total de 11 recomendaciones. De ellas, cuatro se ocupan de la libertad de expresión y de los derechos de periodistas y comunicadores, y tres se refieren a los derechos de niñas y niños en escuelas y centros educativos. El tercer sector comprende únicamente seis RRGG. Por supuesto, la clasificación anterior no implica que no pueda haber puntos de contacto o de traslape entre los distintos sectores y temas, pero resulta conveniente para efectos de análisis.

69. La tabla 4 nos ofrece el panorama de las autoridades a las que se dirigen las RRGG, agrupadas por orden de gobierno (federal, local o municipal) o por organismo autónomo, señalando también cuántas recomendaciones les corresponden. Previsiblemente, son las autoridades encargadas de la seguridad pública y de la procuración de justicia, tanto del orden federal como del local, las que reciben más RRGG. También los gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) acumulan un número apreciable de recomendaciones, por ser los responsables de las dependencias que componen la administración pública local.
70. Hemos mencionado que las RRGG siguen toda una estructura general, que es la que dispone el artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH, ya citado; sin embargo, su extensión es variable, pues va de nueve páginas la menos extensa, a 153, la de mayor extensión, con un promedio de 36 páginas. Aunque el Reglamento dispone que se les dará seguimiento, los informes anuales de labores de la Comisión

no consignan el grado de cumplimiento de las RREGG dictadas en el año inmediato anterior, pero sí consignan, por un lado, lo relativo al cumplimiento de las recomendaciones particulares en las que se apoyan, y por el otro, hacen necesariamente referencia a la situación de los derechos humanos en el campo o los campos que abordan las propias RREGG.

Tabla 4  
 Clasificación de las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por orden de gobierno y autoridades a los que se dirigen (2001-julio de 2017)

<i>Orden de gobierno</i>	<i>Autoridades</i>	<i>Núm. de RG</i>
Federal	Titular del Poder Ejecutivo Federal	1
	Secretarios del Despacho	2
	Secretario de Gobernación	5
	Secretario de la Defensa Nacional	8
	Secretario de Marina	7
	Secretario de Salud	7
	Secretario de Educación Pública	4
	Secretario de Seguridad Pública	9
	Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales	1
	Procurador General de la República	12
	Procurador General de Justicia Militar	8
	Comisionado Nacional de Seguridad Pública	5
	Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas	1
	Directores Generales	
	Instituto Mexicano del Seguro Social	3
	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	3
Petróleos Mexicanos	3	
Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	2	
Congreso de la Unión	1	
Entidades federativas	Gobernadores de los Estados	26
	Titulares Poder Ejecutivo	1
	Jefe de Gobierno del Distrito Federal/de la Ciudad de México	24
	Procuradores o Fiscales Generales de Justicia	8
	Secretarios/responsables de Seguridad Pública	7
	Secretarios/responsables de los servicios de salud pública	2
	Órganos/Poderes Legislativos	2
Presidentes de los Tribunales Superiores y Supremos	1	
Tribunales de Justicia		

<i>Orden de gobierno</i>	<i>Autoridades</i>	<i>Núm. de RG</i>
Municipal/ Delegacional	Presidentes municipales	3
	Responsables de Seguridad Pública de los municipios	1
	Jefes delegacionales del Distrito Federal	2
Autónomo	Titulares de organismos autónomos	2
	Titulares de Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas	1

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNDH, consultables en <[https://www.cndh.org.mx/Recomendaciones\\_Generales](https://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Generales)>.

NOTA: El número de recomendaciones no suma 31, en razón de que una RG puede dirigirse a varias autoridades a la vez.

71. En los siguientes capítulos analizaremos de manera particular las RRGG sobre cada uno de los sectores en los que las hemos agrupado a partir del contexto jurídico y fáctico en el que se insertan. En el Anexo a este trabajo se transcriben los puntos de recomendación contenidos en cada una de las RRGG para un mejor conocimiento de estos importantes documentos.

## CAPÍTULO TERCERO

# Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal

### I. Situación de los centros de reclusión (recomendaciones generales 1, 3, 9, 11, 18, 22, 28 y 30)

72. Una de las materias que se consideran de mayor importancia y que se examina en primer lugar, pues la situación ha empeorado de manera progresiva en los últimos años, es la relativa al estado en que se encuentran los *centros de reclusión*, tanto federales como locales. Tal parece que en nuestro país, como también en otros de Latinoamérica y aún en algunos países desarrollados, estamos todavía muy cerca de los abusos que denunciaba John Howard en el siglo XVIII.<sup>28</sup> En el caso de México, la situación de deterioro y abuso en las cárceles no ha podido ser revertida, a pesar de que desde hace décadas existen propuestas para implantar un sistema penitenciario moderno.<sup>29</sup>
73. Las prácticas indebidas y degradantes que infringen los derechos humanos de los reclusos y de las personas que los visitan son graves y frecuentes. La resolución de este problema no sólo depende de las autoridades directamente responsables, sino también de una política efectiva para restringir la detención preventiva, de la cual se ha abusado tradicionalmente, si bien el nuevo sistema penal acusatorio pretende hacer excepcional su uso; de la ausencia de una verdadera

<sup>28</sup> Howard, John, *El estado de las prisiones en Inglaterra y Gales*, trad. de José Esteban Calderón, México, Fondo de Cultura Económica, 2003. Esta edición cuenta con un estudio introductorio de Sergio García Ramírez.

<sup>29</sup> García Ramírez, Sergio, *La prisión*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975. También es importante revisar todos los esfuerzos que García Ramírez realizó cuando ocupó la dirección de lo que se proponía fuera un centro penitenciario modelo en la capital del Estado de México. Desafortunadamente, estos esfuerzos no se continuaron con posterioridad.

política de prevención del delito; de la eliminación de la dilación excesiva de los procesos penales, y de la aglomeración de los reclusos, tanto de los que se encuentran todavía sin sentencia como de los que ya han recibido una condena corporal. Entre otros aspectos que hace falta corregir se puede mencionar la insuficiencia de espacio y las terribles condiciones que, salvo excepciones, afectan a los edificios de detención, cuya población excede notoriamente su capacidad de albergue.

74. El artículo 18 de la Constitución federal mexicana contiene un conjunto de disposiciones que, en virtud de sucesivas reformas, conforman un sistema penitenciario que, en teoría, está a la altura de los estándares contemporáneos. Dicho artículo, que puede considerarse reglamentario por la minuciosidad con la que se ocupa de la situación de los centros penitenciarios, toma en cuenta aspectos tales como la separación entre los reos sometidos a proceso y los ya sentenciados, así como entre hombres y mujeres. De igual manera, incorpora los principios de un sistema especializado de justicia para niños y adolescentes que incurran en conductas delictivas, disposiciones que en realidad se encuentran mal ubicadas en este artículo, pues este sistema de justicia especializada tiene precisamente el propósito de evitar que niños y adolescentes sean sujetos de sanciones penales. Los principios básicos del régimen penitenciario se apoyan en el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, a fin de lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir. Sin embargo, el panorama que muestran las RRRG sobre esta materia indica que dichas normas están pendientes de cumplimiento, por lo que pueden considerarse todavía como *esencialmente programáticas*.

75. La situación de los derechos humanos y la legalidad en los centros de reclusión ya presentaba graves problemas desde el inicio de las actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos bajo la presidencia del doctor Jorge Carpizo, en la primera etapa de su fundación (1990-1992). De acuerdo con un estudio sobre el sistema penitenciario mexicano publicado por la CNDH, en esa época la República Mexi-

cana tenía, en conjunto, 445 centros de reclusión, con capacidad para 61,173 internos. De acuerdo con la información proporcionada por la entonces Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, hasta el mes de diciembre de 1990 la población real existente era de 93,119 internos, lo que implicaba que dichos centros penitenciarios tenían un 52 por ciento de sobrecupo, equivalente a 31,946 personas, especificándose el porcentaje de sobrecupo en cada una de las entidades federativas. La mayoría de la población interna en el país era menor de 25 años de edad, con el 3.8 por ciento de población femenina y el 53 por ciento de procedencia urbana. Además, en cuanto al grado de peligrosidad, el 5 por ciento era considerado de alta peligrosidad, el 75 por ciento de media y baja, y el 20 por ciento restante correspondía a enfermos mentales. Del total de la población penitenciaria del país, 56,193 internos, esto es, el 60 por ciento, se encontraban bajo proceso y a disposición del Poder Judicial (primera o segunda instancia, juicio de amparo) y los 36,936 restantes habían sido debidamente condenados por sentencia firme y se hallaban a disposición del Poder Ejecutivo para el cumplimiento de la pena impuesta por la autoridad judicial competente.<sup>30</sup> En años posteriores se logró revertir temporalmente esta situación, pero a partir de 1995 volvió a incrementarse la sobrepoblación, cuya proporción alcanzó el 25.4 por ciento en 2015, con una capacidad instalada para 203,084 reclusos y una población efectiva de 254,705 internos.<sup>31</sup>

76. Ya desde entonces se señalaba, con apoyo en las significativas palabras del mejor experto en el sistema penitenciario de nuestro país, el destacado jurista mexicano Sergio García Ramírez, que “las cárceles están retrasadas por la sobrepoblación, que es la lepra o el cáncer de las prisiones”. Este distinguido jurista agregaba que el sistema carcelario de México había fallado por falta de recursos económicos y por la malformación y la corrupción de quienes han ejercido los servicios

<sup>30</sup> Véase *Propuesta y reporte sobre el sistema penitenciario mexicano*, México, CNDH, diciembre de 1991.

<sup>31</sup> Villanueva C., Ruth (coord.), *La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana*, México, CNDH, 2016, p. 15.

profesionales penitenciarios. No obstante lo anterior, la reforma de los años setenta fue el parteaguas que marcó el paso de las intenciones encaminadas a revertir la situación, las que se habían manifestado en varios congresos sobre temas penitenciarios, a la expedición de nuevos instrumentos normativos, como la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de mayo de 1971, sustituida en junio de 2016 por la Ley Nacional de Ejecución Penal. A partir de aquel ordenamiento, todos los estados de la República elaboraron sus respectivas leyes de la ejecución de las penas y se construyeron nuevos establecimientos penitenciarios, en los cuales se implantaron novedosos sistemas de trato y tratamiento de los internos.

77. Como se señaló con anterioridad, el jurista mexicano que ha analizado con más precisión y profundidad los numerosos problemas que ha enfrentado y padece el sistema carcelario de nuestro país es Sergio García Ramírez, no sólo desde el ámbito de la teoría sino también la práctica, ya que desempeñó con gran distinción los cargos de director, en primer lugar de la Penitenciaría del Distrito Federal (1961-1963), y posteriormente, de la cárcel-modelo del Estado de México (1966-1970), posiciones en las cuales puso en práctica ideas renovadoras sobre el sistema carcelario, para las cuales tomó en cuenta las modificaciones que se habían establecido en ordenamientos más avanzados y a las que agregó proposiciones originales.<sup>32</sup>
78. Posteriormente, este destacado jurista mexicano publicó varios y documentados estudios sobre este esencial tema carcelario, reunidos en un libro clásico.<sup>33</sup> Durante los decenios de 1980 y 1990 parecía que las ideas expresadas por García Ramírez se hacían realidad, ya que se emprendieron esfuerzos por el gobierno federal y en las entidades federativas para construir edificios modernos que pudieran alojar a la creciente población carcelaria, edificios que debían funcionar de acuerdo con reglas actualizadas de carácter técnico. Debe tomarse en

<sup>32</sup> García Ramírez, *op. cit.*, *supra* nota 29.

<sup>33</sup> Cfr. García Ramírez Sergio, *Manual de prisiones (La pena y la prisión)*, 3a. ed., México, Porrúa, 1994.

cuenta que de acuerdo con el primer Censo Nacional Penitenciario de México, había 42,943 reclusos en 199 instituciones en todo el país.<sup>34</sup> Por desgracia, este panorama optimista se desvirtuó progresivamente en los últimos años por el aumento creciente de la delincuencia ordinaria, y en especial de la delincuencia organizada, debido a la intervención de los cárteles que controlan el comercio, la distribución y exportación de los enervantes, que se han fraccionado en numerosos grupos desde que el gobierno federal inició hace 10 años una guerra contra estos delincuentes. Esto lo demuestran las RRGG sobre el sistema carcelario.

79. Otro aspecto positivo en el avance de los sistemas penitenciarios en ese tiempo fue la entrada en funcionamiento del Centro Penitenciario del Estado de México que estuvo bajo la atinada dirección de García Ramírez y, posteriormente, del licenciado Antonio Sánchez Galindo, quienes centraron su gestión en la readaptación social de los reclusos, lo que entonces pudo ser posible gracias a que se contaba con los medios, las condiciones y el personal profesional necesarios, pero desafortunadamente, como ya hemos dicho, el cambio no resultó permanente.<sup>35</sup>

80. Posteriormente, García Ramírez fue designado como director del anticuado penal de Lecumberri, con objeto de liquidarlo y de construir, en su lugar, cuatro reclusorios preventivos y un Centro Médico de Reclusorios. Todos ellos se terminaron de manera progresiva con un diseño arquitectónico que contó con asesoría técnica adecuada, lo que sin duda significó un gran avance. Por desgracia, muchos de los vicios del pasado que habían hecho de Lecumberri una prisión anárquica se insertaron en los nuevos reclusorios, lo que, unido a la población desbordante, resultado tanto de la prisión preventiva como

<sup>34</sup> Cfr. García Ramírez, Sergio, *Los personajes en cautiverio y prisiones. Prisioneros y custodios*, México, Porrúa, 2002.

<sup>35</sup> El doctor García Ramírez fue designado director del Centro Penitenciario de Toluca por el entonces gobernador del Estado de México, Juan Fernández Albarrán. Este Centro estaba situado en la población de Almoloya de Juárez y por primera vez contó con un edificio especialmente diseñado para la llamada *Prisión abierta*. El programa de renovación lo continuó su colaborador inmediato y sucesor en el cargo, Antonio Sánchez Galindo.



de la ejecución de las penas, impidieron que los sistemas técnicos, humanos y científicos tuvieran la vigencia y solidez que se deseaba.

81. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, bajo la presidencia del doctor Jorge Carpizo, inició la elaboración de diagnósticos del sistema penitenciario con apoyo en su obligación de tutelar y vigilar los derechos humanos de los reclusos. Para realizar dicha tarea, la propia Comisión se había sumado al grupo interinstitucional conformado por la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional Indigenista, la Procuraduría General de la República, representantes de la iniciativa privada y de las Direcciones de Prevención y Readaptación Social estatales, para intervenir en los consejos técnicos establecidos en los diferentes estados de la República con motivo del Programa de Solidaridad Penitenciaria, que como parte del Programa Nacional de Solidaridad, la Secretaría de Gobernación puso en marcha en esos años.
82. Por otra parte, la misma Comisión emitió las recomendaciones números 8/90, 10/90 y 12/91, que tuvieron por objeto promover medidas urgentes para la separación de procesados y sentenciados, hombres y mujeres, menores y adultos; la destitución de autoridades; la investigación de anomalías dentro de los centros de reclusión que generaban prostitución y corrupción; el mejoramiento de servicios y remodelación de instalaciones; la rehabilitación del Centro Médico de Reclusorios del Distrito Federal; la capacitación del personal y un conjunto de acciones similares para la Cárcel de Mujeres. A lo anterior debe agregarse que el presidente de la Comisión dio a conocer, durante la Segunda Reunión Nacional Penitenciaria, 11 acciones encaminadas a proteger los derechos humanos de las personadas privadas de su libertad en los centros penitenciarios de nuestro país. Estos conjuntos de acciones debían implementarse en coordinación con la Secretaría de Gobernación.
83. Sobre la materia del deficiente sistema carcelario, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha formulado *ocho* RRRG: a) la número 1, expedida el 19 de junio de 2001, que versa sobre prácticas indignas de revisión de las personas que visitan centros de reclusión estatales

y federales de la República Mexicana; b) la número 3, expedida el 14 de febrero de 2002, relativa a mujeres internas en centros de reclusión de la República Mexicana; c) la número 9, suscrita el 9 de diciembre de 2004, sobre la situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana; d) la número 11, del 25 de enero de 2006, sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República Mexicana; e) la número 18, expedida el 21 de septiembre de 2010, sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana; f) la número 22, del 13 de octubre de 2015, relativa a prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana; g) la número 28, dictada el 13 de septiembre de 2016, sobre reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana, y h) la número 30, del 8 de mayo de 2017, relativa al llamado autogobierno o cogobierno en los centros penitenciarios del país. Cada una de estas RRGG estuvo precedida de diversas recomendaciones específicas generadas en casos concretos, así como de informes especiales y pronunciamientos,<sup>36</sup> e indican claramente prácticas reiteradas de violaciones de los derechos humanos y de legalidad de los internos en los mencionados centros de reclusión.

84. De un examen panorámico del contenido de estas recomendaciones se puede afirmar que cada una de ellas se refiere a diversos aspectos de las prácticas, actos y omisiones de las autoridades penitenciarias y de sus superiores, pero también de las carencias de la infraestructura indispensable para cumplir con las disposiciones constitucionales y legislativas que regulan el régimen jurídico penitenciario en el ámbito federal y de las entidades federativas, el cual ha quedado unificado,

<sup>36</sup> También es importante mencionar los informes especiales que la Comisión Nacional ha elaborado respecto de estas materias. Entre ellos, uno de los más importantes es el *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales*, México, CNDH, 2004, el cual puede consultarse en <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/creclus/index.htm>>. En la página Web de la CNDH pueden consultarse también los numerosos informes especiales y pronunciamientos relacionados con la situación de los centros penitenciarios del país.

como ya se dijo, por la Ley Nacional de Ejecución Penal. Dichas RREGG, que se apoyan en numerosas normas nacionales e internacionales, así como en varios principios, protocolos y declaraciones de las Naciones Unidas, señalan las violaciones graves y constantes de dichas normas por parte de las autoridades penitenciarias, violaciones ignoradas o inclusive toleradas por los funcionarios que debieran reprimirlas.

85. Las recomendaciones mencionadas señalan las intolerables y constantes conductas del personal penitenciario con los visitantes de los presos, hombres y mujeres, especialmente estas últimas, a las que con frecuencia se vulnera en su dignidad.<sup>37</sup> Tampoco se respetan las disposiciones aplicables en relación con las mujeres que están reclusas en centros penitenciarios.<sup>38</sup> Estas mujeres padecen grandes carencias y en ocasiones no se respeta la disposición constitucional sobre la separación entre las mujeres y los presos varones. Tampoco se respetan o en ocasiones se retrasan considerablemente los beneficios de libertad anticipada de los reos que entran en esos supuestos, de acuerdo con las normas mínimas internas sobre la materia.<sup>39</sup> Para remediar la lentitud e ineficacia de las autoridades administrativas que tradicionalmente han tenido competencia para resolver sobre estos beneficios según las reformas constitucionales de 2008 que han tenido como propósito establecer los procesos penales acusatorios por medio de audiencias públicas, se establecieron los llamados *jueces de ejecución de sentencias* que deben sustituir a las autoridades administrativas mencionadas. No obstante que ya se había agotado el plazo para su implementación, ni las autoridades judiciales federales ni locales habían preparado al personal que debía ocupar dichos cargos y tuvo que actuarse con precipitación designando al azar a dichos juzgadores, que por esa deficiencia no se han especializado en sus nuevas funciones. Por esto tomará tiempo para conocer de esa materia,

<sup>37</sup> Véase la RG número 1, de 19 de junio de 2001.

<sup>38</sup> Véase la RG número 3, de 14 de febrero de 2002.

<sup>39</sup> Véase la RG número 11, de 25 de enero de 2006.

que es delicada, por lo que no se ha podido cumplir cabalmente con los propósitos de dicha reforma procesal penal.<sup>40</sup>

86. A este respecto, una vez que entraron en vigor las reformas procesales penales en cuanto al establecimiento de jueces de ejecución de sentencias, el Consejo de la Judicatura Federal, por medio de sus acuerdos generales 22 y 23 de 2011, designó a los titulares de tres juzgados de ejecución de sentencias. También fueron numerosas las entidades federativas que expidieron sus respectivos códigos y leyes de ejecución de penas y medidas judiciales para cumplir con las disposiciones constitucionales. En esta dirección se pueden mencionar los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. La nueva Ley Nacional de Ejecución Penal dispone, en su artículo 24, que el Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas “establecerán jueces que tendrán las competencias para resolver las controversias con motivo de la aplicación de esta Ley”, derivadas del trámite de ejecución al que se refieren los artículos 116 a 119 de la misma ley. También se ha puesto de relieve que esta institución del juez de ejecución de sentencias penales (denominado en el ordenamiento español como *juez de vigilancia penitenciaria*), que ha sido adoptado por varias legislaciones europeas, encara difíciles problemas para la precisión de sus funciones, ya que es un organismo reciente, además de que todavía enfrenta muchos obstáculos en la práctica muy compleja de la ejecución de sentencias penales.<sup>41</sup>

87. De las RRGG en esta materia, la número 18, del 21 de septiembre de 2010, puede considerarse como la más importante de todas ellas, ya que incorpora en la misma los elementos de las anteriores, además

<sup>40</sup> Para más información al respecto resulta conveniente consultar el sitio web del seminario organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulado “La reforma penitenciaria: un eslabón clave de la reforma constitucional en materia penal”, el cual se puede consultar en las páginas Web de la Corte.

<sup>41</sup> *Idem*.

de contar con sólidos fundamentos jurídicos tanto de carácter nacional como internacional. También analiza de manera sistemática las diversas infracciones reiteradas y continuas a los derechos humanos de los reclusos y contiene estadísticas minuciosas sobre la proporción y frecuencia de las mismas. En la propia RG se destacan las infracciones más graves y las deficiencias más frecuentes que desvirtúan los fines esenciales de todo sistema penitenciario que busca basarse en los principios básicos a los que ya se hizo referencia con anterioridad. En cuanto a este punto, debe hacerse mención especial de la clasificación de la población penitenciaria, que debe considerarse como el instrumento estratégico para determinar el tratamiento que se debe procurar a cada recluso con objeto de inculcarle la voluntad de vivir conforme con la ley y con ello lograr su readaptación social.

88. Como ya se ha mencionado, uno de los principales obstáculos que enfrentan los centros de reclusión en nuestro país es la *sobrepoblación*, que en algunos de ellos alcanza más del 200 por ciento, sobre una población que en ocasiones es mixta, con reos locales y federales. Esta situación se agrava con un problema reciente: el llamado *autogobierno*.<sup>42</sup> Este problema, que dificulta el mantenimiento del orden debido a la ausencia de autoridad en el interior de la prisión, consiste en que grupos de reos ejercen el control sobre un amplio sector de la población penitenciaria. Este fenómeno se ha incrementado debido al narcotráfico, ya que los internos condenados por estos delitos contra la salud disponen de amplios recursos económicos, por lo cual llegan a asumir el mando en varios de los reclusorios. Además de ese importante problema, deben agregarse: la *desarticulación del sistema penitenciario*, la *falta de uniformidad de la regulación normativa* que rige dichos establecimientos, que ahora se empezará a revertir con la multicitada Ley Nacional de Ejecución Penal, y la *ausencia de coordinación entre los sistemas penitenciarios y de seguridad pública*. Como puede observarse, la situación es desoladora y se requerirá un gran esfuerzo continuo para superarla, así sea de manera paulatina.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Sobre este problema particular puede verse la RG número 30, de 8 de mayo de 2017.

<sup>43</sup> Es conveniente mencionar que la revista semanal británica *The Economist*, que no sólo contiene una gran información en temas económicos sino también políticos y tecnológicos

89. El más reciente diagnóstico del sistema penitenciario publicado por la CNDH es el *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2016 (DNSP 2016)*;<sup>44</sup> de acuerdo con él, en una escala de uno a 10 (siendo esta última la calificación más alta), se llegó al resultado de que el conjunto de centros locales de reclusión (Ceresos) alcanzó una calificación nacional de 6.27. En el cuadro comparativo de calificaciones por entidad federativa, la más elevada la obtiene el Estado de Guanajuato, con 8.22 y la más baja, el de Nayarit, con 4.37; la Ciudad de México obtuvo una nota de 6.85. 11 entidades federativas, en total, se situaron por debajo de la calificación mínima aprobatoria de 6. Los centros federales (Ceferesos) obtuvieron una calificación nacional promedio de 7.21, obteniendo las mejores notas los cuatro centros ubicados en las Islas Marías y la más baja el ubicado en el estado de Chihuahua, con 6.17. Las prisiones militares inspeccionadas recibieron una calificación de 7.95, mientras que las cárceles municipales de ocho Estados alcanzaron apenas 3.90, lo que indicaría que son los centros de reclusión en condiciones más precarias.<sup>45</sup>
90. Dicho estudio efectúa el análisis de la calificación por rubro de cada uno de los centros penitenciarios de la República Mexicana, los locales, los federales, los militares, que se incluyeron en la muestra, para lo cual se consideran los siguientes indicadores: 1) integridad personal

---

de todo el mundo, publicó durante el periodo del 22 al 28 de septiembre de 2012, en la sección dedicada al Continente Americano, comentarios e información comparativa de la situación real de los sistemas carcelarios en Latinoamérica, incluyendo nuestro país. En este artículo se describe de manera sintética, pero muy significativa, pues incluye una gráfica comparativa, la deplorable situación en que se encuentran los reclusorios en nuestra región, incluyendo temas como la sobrepoblación, lo inadecuado de sus instalaciones, la corrupción de los custodios, las matanzas de grupos rivales y las fugas colectivas, así como el autogobierno impuesto por los reclusos acusados de narcotráfico. Este artículo se intitula, de manera muy significativa, "A Journey to Hell" ("Un viaje al infierno"), con el subtítulo "Far from being Secure Places of Rehabilitation, too many of the Region's Jails Are Violent Incubators of Crime. But there Are some Signs of Change" ("Lejos de ser lugares seguros de rehabilitación, demasiadas cárceles de la región son violentas incubadoras del crimen; pero hay algunos signos de cambio"). Por nuestra parte, se puede comentar que dichos progresos todavía son iniciales.

<sup>44</sup> Cfr. *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2016*, consultable en la página Web de la CNDH.

<sup>45</sup> Sobre las cárceles municipales y distritales, remitimos a la RG número 28, de 13 de septiembre de 2016.

del interno; 2) estancia digna; 3) condiciones de gobernabilidad; 4) re-inserción social del interno, y 5) atención a internos con requerimientos específicos. Respecto de estos rubros, el *Diagnóstico* señala las irregularidades con más incidencia, así como los aspectos en que hubo avances en el año; en el caso de las entidades federativas se agregan los centros que presentaron actividades de autogobierno o cogobierno y aquellos con sobrepoblación.

91. Las 10 irregularidades con mayor incidencia en los 131 Ceresos incluidos en el *DNSP 2016* son las siguientes: 1) no existe separación entre procesados y sentenciados en dormitorios y en áreas comunes; 2) deficientes condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a los internos; 3) no existen procedimientos para la remisión de quejas, de violación a los derechos humanos, por parte de los internos ante la instancia competente, en caso de que sean presentadas; 4) deficiencias en la prevención de probables violaciones a derechos humanos, así como en su atención en caso de que sean detectadas; 5) insuficiente personal de seguridad y custodia, para traslados, cubrir las ausencias, vacaciones e incapacidades y gran deficiencia en cuanto al suministro del equipamiento; 6) insuficientes actividades laborales y de capacitación para el trabajo; 7) no existen acciones para prevenir, ni atender incidentes violentos, tales como riñas, lesiones, fugas, suicidios, homicidios y motines; 8) no se cuenta con algún programa para la prevención de adicciones y de desintoxicación voluntaria; 9) al emitirse las resoluciones relacionadas con sanciones disciplinarias para los internos, no se respeta el derecho de audiencia, la certificación de integridad física, existe trato indigno durante el cumplimiento de la sanción, el área de trabajo social no notifica a los familiares del interno que se encuentra sancionado y no se respeta el derecho del interno sancionado a inconformarse; 10) deficiente control en el ejercicio de las funciones de autoridad por parte de los servidores públicos en relación a la seguridad, a las actividades que se realizan al interior y en los servicios, lo que da lugar a condiciones de autogobierno.

92. Los temas que presentaron avances en algunos Ceresos en 2016 fueron los siguientes: 1) integración y funcionamiento del Comité Técnico;

2) capacitación del personal penitenciario; 3) acciones relacionadas con los beneficios de libertad anticipada; 4) condiciones materiales e higiene de los talleres y áreas deportivas; 5) atención a internos que viven con VIH/SIDA; 6) condiciones materiales, equipamiento e higiene del área médica; 7) atención a personas con discapacidad física y/o psicosocial; 8) existencia de normativa que rige al Centro; 9) condiciones materiales y de higiene de la comunicación con el exterior, y 10) vinculación de la persona privada de la libertad con la sociedad. En cambio, 66 de los 131 centros presentaron condiciones de autogobierno y en 50 de esos mismos centros se detectó el problema de la sobrepoblación.

93. Para hacer más evidente la degradación penitenciaria en los países latinoamericanos, incluyendo al nuestro, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó, el 31 de diciembre de 2011, su *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*. En él se aborda esencialmente el tema relativo a la función garante del Estado frente a las personas privadas de la libertad, basada en el *principio de trato humano*, el cual implica el deber del Estado de ejercer el control efectivo de los centros penitenciarios y de prevenir hechos de violencia. La falta o ausencia de ese control efectivo se traduce en graves consecuencias, entre ellas la violencia carcelaria.

94. En los últimos meses de la Presidencia de Felipe Calderón se inauguraron varios centros penitenciarios federales (Ceferesos). Con este motivo se decretó la medida positiva de enviar a dichas prisiones a los reos federales de mayor peligrosidad reclusos en instituciones locales, lo cual alivió de manera relativa la presión de estos últimos, ya que los reclusos federales eran, como se ha señalado con anterioridad, los que por sus amplios recursos disponibles impusieron el autogobierno en varias instituciones locales. A pesar de esto, al parecer esta decisión ocasionó también diversos problemas, pues varias de las instituciones carcelarias federales de máxima seguridad pasaron a padecer un sobrecupo promedio de 36 por ciento,<sup>46</sup> aunque este tema

<sup>46</sup> Periódico *Reforma*, lunes 7 de enero de 2013, primera sección, p. 2.



ya no se menciona en la supervisión de los centros federales en el *DNSP 2016*.

95. Lo anterior parece llevar a la ineludible conclusión de que es indispensable que, con asesoría técnica, se establezcan más establecimientos penitenciarios. Esto resulta bastante difícil por las tradicionales carencias presupuestales, las que se agravan por la situación de creciente endeudamiento en que se encuentra la mayoría de las entidades federativas. La entrada en vigor y el funcionamiento del nuevo sistema de justicia penal prometen aliviar un tanto la sobrepoblación en los centros penitenciarios, al reducirse al número de personas a las que se impone prisión preventiva, pero este beneficio está todavía por demostrarse y consolidarse. Por último, los gobiernos deben actuar con mayor eficacia en el campo de la prevención del delito, pero esta política choca nuevamente con las deficiencias en recursos y capacidades institucionales que desafortunadamente observamos en nuestro país. Por tanto, cabe esperar que la grave situación de la población en reclusión siga siendo relevante en los años por venir y, en ese sentido, las recomendaciones particulares y generales de la CNDH ofrecerán un diagnóstico y una guía indispensables para su mejoramiento desde la perspectiva de los derechos humanos.

## II. Abusos de la autoridad en la privación de la libertad de los sospechosos de haber cometido delitos (recomendaciones generales 2, 10, 12, 16 y 19)

96. El segundo problema más importante en este ámbito está relacionado con los abusos de las autoridades en la privación de la libertad de los presuntos sospechosos de haber cometido algún delito. En estos casos es frecuente que estas personas sean víctimas del uso ilegítimo de la fuerza mediante cateos ilegales, malos tratos y tortura. Estos abusos también están relacionados con el plazo excesivo en la realización de la averiguación previa en el antiguo sistema de justicia penal, pero no cabe esperar que desaparezcan de improviso con la entrada en vigor del nuevo sistema. Estas cuestiones son analizadas en

*cinco* RREGG, por medio de las cuales se pretende superar la situación en que se encuentran los habitantes de nuestro país al ser detenidos indebidamente por las autoridades, sometidos a maltratos ilegales o mantenidos en prisión por largo tiempo. A continuación, se describe el contenido de estas RREGG de una manera esquemática.

97. En primer término se hará referencia a la Recomendación General número 2, emitida el 19 de junio de 2001, con el título *Sobre la práctica de las detenciones arbitrarias*. Está dirigida a los Procuradores Generales de Justicia y de la República, Secretario de Seguridad Pública Federal y responsables de la seguridad pública de las entidades federativas. Tiene por objeto señalar la práctica reiterada de las autoridades policíacas federales y locales de privar arbitrariamente de la libertad a las personas, sin cumplir las exigencias legales para ello. Durante el año de 1999 y un periodo transcurrido en 2000, la Comisión Nacional recibió 323 quejas que fueron calificadas como detención arbitraria y retraso considerable en la averiguación previa, lo que motivó la expedición de la RG analizada.
98. En la materia relativa a las *detenciones arbitrarias* nos encontramos con un gran rezago, no sólo respecto de los países de mayor desarrollo cultural y económico, sino también en relación con algunos países latinoamericanos. En nuestro país es común que los agentes de policía federales, estatales y municipales, detengan a las personas con el alegato de que los detenidos son sorprendidos realizando actividades continuas de vigilancia en la vía pública, en actitud sospechosa o dando señales de gran nerviosismo. No es infrecuente que los detengan en sus domicilios, por supuesto sin mostrar orden de aprehensión ni informarles sobre los supuestos delitos que se les imputan. Tampoco son presentados de inmediato ante los agentes del Ministerio Público y cuando lo hacen, alegan flagrancia. En la mayoría de los casos los conducen indebidamente a las oficinas de la policía y los interrogan de manera poco profesional, incurriendo en malos tratos e inclusive en la práctica de la tortura, con el fin de obtener confesiones que no son admisibles de acuerdo con la ley procesal penal, ya que tienen el carácter de forzadas. Frecuentemente los agentes del Ministerio

Público validaban dichas confesiones y los jueces, abrumados de trabajo, también las aceptaban. Estos abusos han sido posibles porque la mayoría de los detenidos carece de recursos económicos que les permitan tener acceso a un buen asesoramiento profesional; en su mayoría son defendidos por defensores públicos (antes llamados “defensores de oficio”) que en general –la excepción son los defensores públicos federales–<sup>47</sup> no reciben una buena remuneración y están también abrumados por la carga de trabajo.<sup>48</sup> Por estos motivos se explica que la mayoría de las personas acusadas sean finalmente condenadas, y aunque sean inocentes, pasan largos periodos en reclusión, en espera de una sentencia definitiva (los llamados “presos sin condena”).

99. Las diversas policías mexicanas se encuentran notoriamente rezagadas, pero también lo están, salvo excepciones, los ministerios públicos y algunos juzgadores, especialmente los locales. Estos se sitúan a una gran distancia respecto del avanzado modelo de la reforma constitucional de 2008 en materia de justicia penal y especialmente a gran distancia del principio básico de la *presunción de inocencia*, que ha sido consagrado expresamente por la actual fracción I del Apartado

<sup>47</sup> Los defensores públicos federales, dependientes del Instituto Federal de Defensoría Pública como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, son designados en concursos públicos después de haber asistido a cursos de preparación; se les asigna una remuneración decorosa, pues su salario se homologa al de los funcionarios judiciales federales; están sometidos a un servicio profesional de carrera; son ascendidos por méritos y además reciben estímulos por su actividad eficiente. *Cfr.* Esquinca Muñoa, César, *La defensoría pública federal*, México, Porrúa, 2003.

<sup>48</sup> La reforma al sistema de justicia penal de 18 de junio de 2008 incluyó un párrafo en el artículo 17 constitucional, que ordena a la Federación y a las entidades federativas el establecimiento de una defensoría pública de calidad, con servicio profesional de carrera; la remuneración de los defensores públicos no podrá ser inferior a la que corresponda a los agentes del Ministerio Público. No obstante, lo señalado en el texto sobre la situación real de la defensoría pública en las entidades federativas, la reforma de 2008 ha empezado a impulsar algunos cambios en ella. Se ha iniciado un proceso de renovación legislativa, pero sin uniformidad y todavía sobre bases relativamente tradicionales, centradas en la figura del defensor y no en la institución como garante de derechos fundamentales. Véase Fix-Fierro, Héctor y Alberto Abad Suárez Ávila, “Hacia una defensa pública de calidad. El nuevo diseño institucional de las defensorías públicas en las entidades federativas de la República Mexicana”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 32, enero-junio de 2015, pp. 157-200.

B del artículo 20 de nuestra carta fundamental,<sup>49</sup> pero que estaba implícito ya con anterioridad a dicha reforma. Por otra parte, salvo algunas excepciones en ordenamientos que no se han actualizado, la gran mayoría de las legislaciones penales contemporáneas establece que cuando se detiene a una persona, aún en el supuesto de flagrancia, los policías que realizan la aprehensión están obligados a advertir a los afectados de manera específica la infracción por la cual se les detiene, así como los derechos que los asisten: a no inculparse, es decir, a guardar silencio; a contar con la asistencia de un abogado, que puede ser particular cuando puedan pagar sus honorarios o, en caso contrario, se les asignará uno gratuito por el tribunal respectivo, y todo ello con anterioridad a cualquier interrogatorio. El modelo que se adopta generalmente es el establecido por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos en los casos *Escobedo contra Illinois*, resuelto en 1964,<sup>50</sup> y en especial en el caso *Miranda contra Arizona*, fallado en 1966, en los cuales se precisó la información que deben proporcionar los policías federales y locales cuando detienen a una persona.<sup>51</sup> A esta información actualmente se le conoce como *Miranda Warnings*<sup>52</sup> y dan cumplimiento a la obligación ineludible de los policías que realizan una detención de dar a conocer al afectado los derechos que le asisten. Esto significa que los aprehensores no pueden interrogar al detenido sin la presencia del abogado respectivo, salvo que éste renuncie expresamente a su presencia y, en todo caso, los agentes de policía no pueden utilizar ningún tipo de violencia para forzar una declaración y mucho menos una confesión que pueda utilizarse válidamente en su contra.

<sup>49</sup> El texto del actual artículo 20, Apartado B) de la Carta Fundamental dispone, en su fracción I, que la persona imputada tiene derecho a que "se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa".

<sup>50</sup> El caso *Escobedo contra Illinois* es comentado en Israel, Jerold H. et al., *Criminal Procedure and the Constitution. Leading Supreme Court Cases and Introductory Text*, St. Paul, Minn., West Academic Publishing, 2007, pp. 336-341.

<sup>51</sup> *Ibidem*, pp. 341-346.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 346-374.

100. En contra de la costumbre generalizada de informar a los detenidos sus derechos esenciales en el momento mismo de su detención,<sup>53</sup> los policías mexicanos, salvo excepciones, suelen utilizar la violencia en el momento de la aprehensión y en la mayor parte de los casos no entregan al detenido al Ministerio Público competente, sino que como ya se ha mencionado, lo interrogan de manera inmediata para forzar una confesión o una declaración por medio de todo tipo de malos tratos que en ocasiones se transforman en actos de tortura.<sup>54</sup> Estos actos son evidentemente violatorios tanto de la legislación nacional como de los tratados internacionales ratificados y aprobados por el Gobierno mexicano, entre ellos las convenciones contra la tortura, tanto la de Naciones Unidas como la interamericana. Estos actos también violan numerosas declaraciones de principios de la ONU, la cual publicó, en el año de 2001, el llamado *Protocolo de Estambul*, que contiene el manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes. Además de todo lo anterior, el artículo 20 constitucional, Apartado B, fracción III, establece de manera categórica que “queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación o tortura”.
101. Además de las prácticas generalizadas de los policías mexicanos, también es frecuente que los agentes del Ministerio Público que se encuentran recargados de labores acepten sin mayor reflexión las confesiones y declaraciones forzadas de los detenidos, y las incorporen a sus consignaciones ante los jueces de la causa, los cuales también están abrumados y aceptan como válidas, sin mayor reparo, esas confesiones y declaraciones. Es de justicia señalar que los jueces federales,

<sup>53</sup> Los derechos que se contienen en las llamadas *Miranda Warnings* están expresamente contenidos en el citado artículo 20 constitucional vigente, pero no de manera conjunta, sino en varios preceptos aislados, como ocurre en el Apartado B fracciones II, III y VIII, en las cuales se dispone que, desde el momento de su detención, el imputado tendrá derecho a conocer los motivos de la detención; a declarar o a guardar silencio, derecho este último que no podrá ser utilizado en su perjuicio; a una defensa adecuada por abogado, y si no quiere o no puede nombrarlo, el juez le designará un defensor público. En este último supuesto, en la práctica generalizada de la mayoría de las legislaciones contemporáneas, los defensores públicos se encuentran a disposición de los detenidos desde un principio y no es preciso que sea un juzgador el que lo designe.

<sup>54</sup> Véase la RG número 10, de 17 de noviembre de 2005.

por lo general, son más cuidadosos y no otorgan validez a esas confesiones y declaraciones forzadas, para cumplir con lo dispuesto en la parte final del mencionado artículo 20 constitucional, Apartado B, fracción II, de acuerdo con el cual: “[...] La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio”.

102. Las graves violaciones contra los derechos de los inculpados que hemos señalado en los párrafos anteriores tienen su causa, desde nuestro punto de vista, en la carencia de una policía profesional, no sólo en los municipios y en las entidades federativas, sino también en el ámbito federal. Es cierto que algunos Procuradores Generales de la República y el Gobierno del Distrito Federal iniciaron varios programas para la formación de policías profesionales; sin embargo, los que asumieron con posterioridad dichos cargos revirtieron estos esfuerzos y se puede observar que terminaron finalmente por anularse. Hemos pasado muchos años construyendo y destruyendo policías improvisadas en todos los ámbitos, sin lograr la profesionalización de dichos cuerpos, lo que es indispensable si no queremos mantenernos en el retraso permanente en que se ha incurrido. Nos constan personalmente los esfuerzos de los procuradores Sergio García Ramírez, Jorge Carpizo y Diego Valadés. Inclusive al primero se debe el establecimiento y desarrollo del Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe), que se ha perfeccionado paulatinamente y que todavía en la actualidad, además de formar investigadores en las diversas disciplinas de las ciencias penales, procura la profesionalización de los cuerpos policíacos y del Ministerio Público que voluntariamente se inscriben en sus cursos. Sin embargo, este personal es todavía reducido y por ello sería conveniente, ya que no puede ser tarea de una sola institución, el establecimiento de organismos educativos similares en las entidades federativas.
  
104. Si los esfuerzos que iniciaron algunos procuradores se hubiesen continuado, ya contaría nuestro país con cuerpos policíacos profesionales y lo mismo ocurriría con los agentes del Ministerio Público, porque a los primeros corresponde la prevención e investigación de los delitos y a los segundos dirigir la labor de investigación policíaca, pero la

falta de preparación adecuada a nuestra realidad en esta materia es deplorable. Para remediar lo anterior, hemos propuesto que se establezcan dos carreras profesionales paralelas, por medio de las escuelas de policía y del Ministerio Público; en este último caso, con cursos de posgrado posteriores a la licenciatura en derecho. Para lograr esto es preciso que se formen organismos que establezcan los concursos y las promociones del personal profesional de policía y del Ministerio Público, similares al Consejo de la Judicatura Federal, como parte de una verdadera carrera en ambos cuerpos, como ha ocurrido con la carrera judicial, establecida a partir de las reformas constitucionales y legales de 1995. Aun cuando no es sencillo lograrlo, es el único sistema que puede construir cuerpos policíacos y formar agentes del Ministerio público verdaderamente profesionales, pero repetimos que desafortunadamente esto no se ha logrado en nuestro país, y debido a ello se cometen las lamentables violaciones que diariamente ocurren en la realidad mexicana, con mayor razón en el contexto del combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada, que ha producido una violencia generalizada que actualmente nos agobia y que se acrecienta progresivamente.

105. A todo lo anterior se debe agregar el frecuente uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los funcionarios y órganos públicos encargados de hacer cumplir la ley, de lo que son víctimas no sólo los presuntos delincuentes, sino también personas ajenas a las actividades delictivas, que para las fuerzas armadas y la policía se convierten en meros “daños colaterales”.<sup>55</sup>
106. Por último, es preciso mencionar también los *plazos excesivos para resolver las investigaciones penales*, en los que incurren los agentes del Ministerio Público<sup>56</sup> en las diversas esferas federales y locales; y la uti-

<sup>55</sup> Véase la RG número 12, de 26 de enero de 2006.

<sup>56</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2002, pp. 166-199. A este respecto resulta útil la consulta del libro intitulado *Cartas a un joven agente del Ministerio Público*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2003, que contiene un conjunto de misivas dirigidas a quienes se inician en las difíciles y complicadas funciones de la investigación penal. Los autores son integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión de los Estados;

lización constante de los *cateos ilegales*<sup>57</sup> y la violación cotidiana, que puede considerarse dramática, de los derechos fundamentales y procesales de los detenidos. Todas estas graves infracciones provienen de la misma causa sobre la cual se ha insistido en este estudio: la falta de profesionalización de las policías y del Ministerio Público, si se toma en cuenta que los Consejos de la Judicatura, tanto federal como locales, han comisionado a los jueces penales para encargarse de las cuestiones relativas a las afectaciones de la libertad personal y particularmente de las órdenes de cateo. A este respecto debe recordarse que el Consejo de la Judicatura Federal, en sus acuerdos con motivo de las reformas procesales penales de 2008, designó a seis jueces penales federales para encargarse, de tiempo completo, a autorizar las afectaciones a la libertad de las personas y particularmente las órdenes de cateo indispensables para allanar los domicilios particulares por parte de las autoridades que realizan investigaciones penales, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.<sup>58</sup> Para solicitar una orden de cateo judicial, la autoridad debe aportar al menos los indicios que la justifiquen, lo que no ocurre con frecuencia por la irregularidad de las investigaciones. Esta situación debe superarse al entrar en vigor la parte de la reforma procesal penal relativa a la creación de los llamados *jueces de control* (calificados en otras legislaciones como jueces de garantía o de vigilancia de la investigación), también regu-

---

de los tribunales federales y locales; de la Procuraduría General de la República y de las procuradurías de las entidades federativas y del Distrito Federal, académicos, así como de abogados consultores y postulantes, que en su mayoría están conscientes de la necesidad de que los que se inician en la procuración de justicia respeten estrictamente las normas legales y se guíen por una ética profesional. Sin embargo, en estas mismas misivas no se insistió en la necesidad de las reformas constitucionales y legales que entonces se anunciaban, pero que no se llegaron a cristalizar en la práctica, sobre la profesionalización de esta importante institución.

<sup>57</sup> Véase la RG número 19, de 5 de agosto de 2011.

<sup>58</sup> La parte relativa del citado precepto constitucional dispone: “En toda orden de cateo que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que deba inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia”.



lados por el citado artículo 16 constitucional.<sup>59</sup> No obstante el tiempo transcurrido desde la publicación de las citadas reformas de 2008 en materia penal y la entrada en vigor de las disposiciones relativas a los jueces de control, que es una institución básica para el funcionamiento de dichas reformas, no se han tomado suficientes providencias para preparar a los juristas que van a realizar esta nueva función. En otros ordenamientos deben llevar cursos de especialización en dichas funciones y de no ser así en nuestro país puede ocurrir algo similar a lo que ha sucedido con los jueces de ejecución de sentencia que tuvieron que designarse entre los juzgadores en funciones, sin ninguna especialización previa, lo cual significa una improvisación en otra actividad judicial también de importante significado.

### III. Examen poligráfico (Recomendación General 6)

107. Haremos un breve comentario de la Recomendación General número 6 sobre el uso del polígrafo, expedida el 19 de julio de 2004. La citada recomendación está dirigida a los Secretarios del Despacho, Procuradores Generales de la República y de Justicia Militar, titulares de organismos autónomos, gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y se apoya en fundamentos internos y supranacionales que son muy abundantes. Aun cuando esta recomendación tiene varios años de haber sido expedida, el polígrafo se sigue utilizando en los exámenes de admisión en empleos privados, cargos administrativos y en la investigación previa respecto de la comisión de delitos, a pesar de todos los inconvenientes y de la ilegalidad de la utilización de este instrumento en declaraciones administrativas y policíacas sin el previo consentimiento de los afectados. Esta práctica no sólo es ilegal sino también ineficiente. Es incomprensible que todavía se siga

<sup>59</sup> En la parte relativa del citado precepto fundamental se establece: "Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control, que resolverán en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes".

empleando, pero lo cierto es que no se ha logrado todavía su desaparición y ha sobrevivido a pesar de los reiterados intentos de suprimirla.

108. Como es bien sabido, el aparato electrónico que lleva el nombre de polígrafo, conocido también como “máquina de la verdad” o “detector de mentiras”, tuvo un auge inicial a partir de su divulgación en la segunda mitad del siglo XX, cuando se tuvo la ilusión de que podría ser un instrumento adecuado para demostrar la autenticidad de las declaraciones de las personas sometidas a su operación. Esta ilusión se desvaneció pronto; sin embargo, todavía existen empresas y autoridades que lo recomiendan. Ha sido y sigue siendo frecuente que quienes inicialmente aceptan someterse a dicho examen, posteriormente se retracten alegando que fueron presionados para participar en él. Por tanto, no es comprensible que se siga aplicando en las empresas con los solicitantes de puestos de trabajo y en el sector público como control de confianza para los que solicitan empleo o desean permanecer en sus cargos.
109. En la actualidad es frecuente que aparezca en la prensa que en el llamado “control de confianza” se somete a los aspirantes o miembros de los cuerpos de seguridad a exámenes poligráficos como único instrumento de dicho control, cuando éste debería apoyarse, como sucede en la mayoría de los cuerpos policíacos del mundo, en la experiencia y en los conocimientos adquiridos por los aspirantes en los centros de formación especializada, con independencia de las pruebas psicológicas que también suelen aplicarse.
110. En nuestro país, que actualmente enfrenta problemas serios de inseguridad, no existen escuelas en las cuales se impartan de manera sistemática cursos forenses para la formación de personal especializado como en la mayoría de los ordenamientos actuales y desde hace muchos años (baste señalar los ejemplos del FBI en Estados Unidos o de Scotland Yard en el Reino Unido). Sería difícil imitar estos ejemplos, pues no hemos iniciado una evolución para crear centro de formación o enfrentamiento forenses. En este sentido la Universidad Nacional

Autónoma de México ha dado una vez más el ejemplo en esa dirección, al iniciar recientemente la impartición de la Licenciatura en Ciencias Forenses. A pesar de lo necesario y meritorio de este esfuerzo, todavía tomará algún tiempo formar un número suficiente y adecuado de especialistas en estas materias. Además, podemos citar el ejemplo del INACIPE, creado gracias a la participación del destacado jurista mexicano Sergio García Ramírez en el año de 1976, cuando desempeñaba el cargo de subsecretario de Gobernación en el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), que sigue funcionando con notoria eficiencia.

111. En consonancia con las ideas arriba expresadas, la RG que estamos comentando recomienda a las autoridades destinatarias lo siguiente:
112. a) Dictar “las medidas administrativas correspondientes para evitar que el examen poligráfico se utilice en procedimientos administrativos de responsabilidad, en procesos de selección de personal, en evaluaciones periódicas a los servidores públicos y en averiguaciones previas, así como en cualquier otro que no prevea la ley, para proteger debidamente los derechos que tienen los particulares y los servidores públicos a que se respete su dignidad humana y su intimidad”.
113. b) Dictar “los lineamientos necesarios con los que se evite la aplicación de los exámenes poligráficos, en tanto no se encuentre regulada” por la Constitución y las leyes, “y con ello se propicie el respeto a los derechos humanos de las personas que se sometan a este tipo de prueba”.
114. c) Tomar “las medidas conducentes para que la información obtenida con motivo de los exámenes poligráficos, de sangre y orina practicados a los agraviados y demás personas que hubieren sido objeto de éstos, sea debidamente resguardada y se les comunique sobre la finalidad de la misma, los servidores públicos que tuvieron conocimiento, y se obtenga el consentimiento libre, expreso, específico e inequívoco de cada examinado para esa dependencia o, en caso contrario, ésta sea destruida”.

115. En síntesis, en opinión de la CNDH el examen poligráfico debe descartarse, porque su uso es posiblemente violatorio de la dignidad y los derechos de las personas, no se encuentra específicamente regulado por la Constitución y las leyes, y la información que se obtiene de él también puede ser objeto de mal uso.

## 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.<sup>60</sup> 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

<sup>60</sup> 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*.<sup>61</sup> 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-

<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup> 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

<sup>62</sup> 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,<sup>63</sup> 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

<sup>63</sup> "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”.<sup>64</sup> 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.

<sup>64</sup> 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”, “integralidad, indivisibilidad e interdependencia”, “interés superior de la niñez”, “máxima protección”, “mínimo existencial”, “no criminalización”,<sup>65</sup> “victimización secundaria”,<sup>66</sup> “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*).

<sup>65</sup> 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”.

<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup> 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

<sup>67</sup> 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.<sup>68</sup> 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.

<sup>68</sup> 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,<sup>69</sup> 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.<sup>70</sup> En nuestro ordenamiento es una figura todavía poco desarrollada,<sup>71</sup> 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.

<sup>69</sup> 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 [...]”.

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> 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,<sup>72</sup> 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,

<sup>72</sup> 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,<sup>73</sup> 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

<sup>73</sup> 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.<sup>74</sup>

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

<sup>74</sup> 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.



## CAPÍTULO QUINTO

# Derechos en construcción

### I. Planteamiento

191. En el presente capítulo pretendemos ofrecer algunos comentarios sobre varias recomendaciones generales de la CNDH que se refieren a derechos diversos que no resulta fácil agrupar, razón por la cual proponemos la categoría de “derechos en construcción”, para indicar que se trata de derechos de reconocimiento reciente –la mayoría de ellos pertenecientes a la categoría de los “derechos colectivos”– y que por ello todavía se encuentran en proceso de desarrollo e implantación en la sociedad mexicana, lo que no quiere decir que no tengan ya una formulación jurídica precisa. Ello se refleja también en el número relativamente reducido de RRG que la CNDH les ha dedicado, lo cual no significa que no tengan peso en el número de quejas y cuestiones atendidas por la propia Comisión; por el contrario, su relevancia es claramente creciente en las sociedades contemporáneas. Estos derechos son el derecho a la protección de la salud y, en conexión con éste, el derecho a la información en esa misma materia; el derecho a contraer matrimonio civil por parte de las parejas del mismo sexo; el derecho humano a un medio ambiente sano a través de la protección y conservación de las áreas naturales protegidas, y el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas a la consulta previa de su opinión cuando se trate de medidas y proyectos de política pública que afecten los territorios que habitan y sus recursos naturales; finalmente, del derecho de las mujeres a vivir sin violencia, como expresión de su dignidad humana y de su derecho a la integridad personal.

## II. Derechos a la protección de la salud y a la información en materia de salud (recomendaciones generales 15 y 29)

192. La recomendación general número 15, del 23 de abril de 2009, está motivada por la preocupación de la CNDH por las condiciones bajo las cuales se prestan los servicios de salud, puestas en evidencia por casi 12,000 quejas recibidas por la Comisión entre el año 2000 y enero de 2009, principalmente contra el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) y la Secretaría de Salud Federal. Dichas quejas reiteradas, según la Comisión Nacional, “permiten observar incumplimiento de obligaciones básicas en el ámbito de la prestación de servicios de salud, ya que no siempre se garantiza la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad”. Los problemas más graves que se mencionan de manera específica son los siguientes: a) falta de médicos, especialistas y personal de enfermería; b) falta de capacitación para elaborar diagnósticos eficientes y otorgar tratamientos adecuados; c) insuficiente supervisión de residentes o pasantes por el personal de salud; d) falta de infraestructura hospitalaria y de recursos materiales (camas, medicamentos, instrumental y equipo médicos, laboratorios, etcétera), e) trato poco respetuoso o contrario a la dignidad de los pacientes, discriminación, falta de atención, negligencia en las intervenciones quirúrgicas, etcétera. Estos problemas están desarrollados de manera más amplia en el apartado de “Observaciones” de la RG.
193. La RG señala una serie de elementos jurídicos que consagran y desarrollan el derecho a la protección de la salud en nuestro país.<sup>75</sup> El principal se encuentra en el cuarto párrafo del artículo 4o. constitucional

<sup>75</sup> Sobre el derecho a la salud y el derecho a la protección de la salud véase Carbonell, José y Miguel Carbonell, *El derecho a la salud: una propuesta para México*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2013, así como Brena Sesma, Ingrid, “El derecho a la salud”, en Valdés, Luz María (coord.), *Derechos de los mexicanos. Introducción al derecho demográfico*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2009, pp. 83-97.

vigente, según reforma publicada el 3 de febrero de 1983: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución". Entre las disposiciones de carácter internacional conviene mencionar el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el artículo 10.1 y 10.2 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), complementado por el artículo 26 de la propia Convención, que se refiere al cumplimiento progresivo de los derechos. Además, el "Preámbulo" de dicho Protocolo señala que los derechos económicos, sociales culturales conforman un todo indisoluble con los derechos civiles y políticos, en tanto encuentran su fundamento en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana. Otros instrumentos y disposiciones importantes son el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 8.1 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, las diversas convenciones contra la discriminación y la Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

194. Entre las disposiciones de derecho interno se encuentra, en primer lugar, la Ley General de Salud, en particular su artículo 2o., relativo a las finalidades del derecho de protección a la salud, y el artículo 27, que enumera los servicios básicos en la materia. Cabe mencionar las diversas Normas Oficiales Mexicanas (NOM) en materia de prestación de los servicios de salud, así como los convenios de coordinación que, desde los años ochenta se firmaron entre el Gobierno federal y las entidades federativas, para la descentralización integral de los servicios de salud. Como puede observarse, los principales problemas del Sistema Nacional de Salud tienen que ver menos con el desarrollo del marco normativo y más con sus condiciones operativas y presupuestales, razón por la cual, los puntos de recomendación contenidos en la RG se refieren predominantemente a estas condiciones, como el apoyo presupuestal, el desarrollo de manuales para hacer operativas

las políticas de promoción de la salud, la capacitación, el diseño de programas especiales en favor de grupos vulnerables y el establecimiento de una consejería o apoyo emocional para personas con VIH, entre otras.

195. La segunda RG relacionada directamente con la materia de la salud, la número 29, de 31 de enero de 2017, aborda un problema más específico, el del llamado “expediente clínico” de los pacientes de las instituciones de salud públicas. La CNDH señala haber documentado las omisiones sistemáticas por parte del personal de salud en dichas instituciones en la elaboración de los expedientes clínicos, lo cual tiene diversos efectos negativos, pues se trata de un instrumento que permite al personal médico dar seguimiento a la condición y el tratamiento de los pacientes, así como de una herramienta para el consentimiento y la decisión libres e informados en la materia. Como consecuencia de estas omisiones, la Comisión ha expedido 96 recomendaciones a instituciones públicas de salud, con una tendencia incremental en los últimos años.
196. El expediente clínico se encuentra amparado por el derecho a la protección de la salud, de manera general y, de modo específico, por el derecho a la información en materia de salud, es decir, que se vinculan mutuamente el párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional con el artículo 6o. de la Constitución (la NOM respectiva señala que el expediente clínico “es un instrumento de gran relevancia para la materialización del derecho a la protección de la salud”). El derecho a la información en materia de salud comprende, según la CNDH, al menos tres aspectos fundamentales: a) el acceso a toda clase de información relacionada con la atención de la salud; b) la protección de datos personales, y c) el cumplimiento de los principios de accesibilidad, confiabilidad, verificabilidad, veracidad y oportunidad de la información.
197. Después de estudiar las omisiones sistemáticas identificadas, en relación con el expediente clínico, la CNDH concluye que su falta o indebida integración constituye un problema estructural de los servicios

de salud, por lo cual recomienda la implementación de un sistema general automatizado que permita erradicar todas las prácticas opacas relacionadas con la información de dicho expediente, permitiendo al paciente acceder a todas las constancias y todos los elementos que lo integran y garantizando, al mismo tiempo, la estricta confidencialidad de los datos ahí contenidos frente a terceros.

### III. Matrimonio igualitario (Recomendación General 23)

198. El llamado “matrimonio igualitario”, que permite el enlace matrimonial civil entre dos personas del mismo sexo, es una figura jurídica que se ha aceptado en un número creciente de países, con base en una interpretación particular del principio de igualdad y no discriminación. En nuestro país se reconoció, por primera vez, a raíz de las reformas de 2009 al Código Civil del Distrito Federal, las cuales también reconocieron el derecho de adopción de las mismas parejas, y su posterior validación constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En un segundo momento, la Primera Sala de nuestro máximo tribunal dictó jurisprudencia obligatoria en el sentido de que resulta discriminatorio e inconstitucional la definición del matrimonio, en los Códigos Civiles o Familiares respectivos, como el enlace entre un solo hombre y una sola mujer, ya sea o no con fines de procreación. En consecuencia, las parejas del mismo sexo que deseen contraer matrimonio en cualquier parte de la República, aunque las leyes respectivas lo impidan, tienen un derecho constitucional a celebrarlo, y si éste se les niega por cualquier autoridad, se les otorgará el amparo y la protección de la justicia federal para hacerlo efectivo.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró, en la Acción de Inconstitucionalidad 2/2010, que el matrimonio entre personas del mismo sexo no era inconstitucional en cuanto la Constitución no define al matrimonio ni un modelo único de familia. Sobre esta acción y la jurisprudencia posterior de la Corte, véanse los ensayos reunidos en el volumen coordinado por Alterio, Ana Micaela y Roberto Niembro Ortega, *La Suprema Corte y el matrimonio igualitario en México*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2017.

199. Tiene razón la Suprema Corte de Justicia al señalar que la evolución del matrimonio ha llegado al punto en que su celebración por parejas del mismo sexo se hace próxima y posible. Sin embargo, y más allá de la opinión que se tenga al respecto, es preciso señalar con claridad cuál es el fundamento de su aceptación. En el fondo, se ha producido una nueva definición del matrimonio,<sup>77</sup> y no solamente un paso más en su evolución, lo cual se ha traducido en una especie de *mutación constitucional*<sup>78</sup> que conlleva la *inconstitucionalidad superveniente* de los códigos y las leyes que excluyen expresamente el llamado “matrimonio igualitario”. La nueva definición apuntada tiene que ver menos con el sexo de las parejas y más con la autonomía del individuo y de su derecho a configurar su identidad y el modo de vida que desea llevar.
200. En efecto, en sentido estricto, el matrimonio “tradicional” no excluye ni nunca ha excluido a las personas de orientación homosexual, quienes siempre han tenido la posibilidad de contraer matrimonio con una persona del sexo opuesto, y lo han hecho por razones diversas: para tener hijos, por presión social, para ocultar su orientación sexual, por indefinición o inseguridad en la misma, etcétera. Por tanto, la desigualdad en el trato y la discriminación hacia las personas homosexuales no radicaría en el matrimonio “tradicional” mismo, sino en una idea del matrimonio, según la cual éste existe como expresión de la iden-

<sup>77</sup> Que se trata de una nueva definición o redefinición de esta institución lo acepta la misma Suprema Corte de Justicia. Véase la tesis bajo el rubro “Matrimonio entre personas del mismo sexo. Al tratarse de una medida legislativa que redefine una institución civil, su constitucionalidad debe verificarse exclusivamente bajo un parámetro de razonabilidad de la norma (artículo 146 del Código Civil para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la *Gaceta Oficial* de la entidad el 29 de diciembre de 2009; énfasis añadido)”. Tesis P. XXIV/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 873.

<sup>78</sup> Tradicionalmente se entiende por “mutación constitucional” un cambio de sentido e interpretación de una norma constitucional sin cambio expreso de su texto. En el caso que nos ocupa la mutación se da por referencia a una nueva norma legislativa y no al sentido intrínseco de la norma constitucional. Sobre este tema véase, desde una perspectiva crítica, Silva, José Afonso da, “Mutaciones constitucionales”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 1, julio-diciembre de 1999, pp. 1-24. Para este autor, la mutación constitucional debe tener límites y no será legítima si es contraria a la propia Constitución.

tividad y el plan de vida de las personas que lo contraen, idea que se ha ido gestando en los tiempos modernos y que ha provocado una disyunción entre la concepción del matrimonio en el plano personal y la noción más tradicional que todavía permea la vida social, pues, hasta ahora al menos, el matrimonio no se había definido *expresamente* como instrumento de la realización de una identidad personal o sexual particular, sino de otros objetivos sociales. Dicho en otras palabras: el matrimonio igualitario sería una expresión del derecho general a regir la propia vida y la propia identidad de manera autónoma y voluntaria, lo que incluye las relaciones sexuales y de pareja. Puede decirse entonces que se trata de una manifestación del *derecho al libre desarrollo de la personalidad* que de manera explícita o implícita reconocen la mayoría de las Constituciones del mundo.<sup>79</sup> Su aceptación está en consonancia con el principio de igualdad y no discriminación de la sociedad contemporánea, pero no se deriva de manera directa y evidente de dicho principio, en tanto no se había negado de manera absoluta un derecho previamente existente. Por tanto, se trata de una cuestión de trascendencia social que tendría que resolverse por la vía legislativa, habida cuenta de la realidad social visible de este tipo de relaciones familiares y de pareja, pero ello resulta problemático, al constatar que la mayoría de las leyes respectivas en las entidades federativas no se ha ajustado a los pronunciamientos de la Suprema Corte y posiblemente no lo haga en un futuro inmediato. Ello es el punto de partida de las iniciativas de reforma constitucional y legal que presentó el presidente Enrique Peña Nieto al Congreso de la

<sup>79</sup> Este derecho es entendido como especificación de la libertad general que reconocen los ordenamientos constitucionales. Sobre su reconocimiento en los ordenamientos español y colombiano, véase, respectivamente, Cruz Villalón, Pedro y Javier Pardo Falcón, "Los derechos fundamentales en la Constitución española", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIII, núm. 97, enero-abril de 2000, pp. 95 y ss., y Suárez Bonio, Andrés Felipe, "Derecho al libre desarrollo de la personalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana entre los años 1992 y 1997", *Dikaion*, Chia, Colombia, núm. 8, 1999, pp. 68-126. Este derecho ni la cláusula general de libertad aparecen en la Constitución mexicana, pero la Suprema Corte de Justicia ya ha utilizado el concepto en sus sentencias. Ver, por ejemplo, la tesis aislada P. LXVI/2009, bajo el rubro "Derecho al libre desarrollo de la personalidad. Aspectos que comprende". Estos aspectos, que "son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida" conforme con su decisión autónoma, incluyen la "libre opción sexual".

Unión en mayo de 2016 (véase *infra*, párrafo 191), así como de la Recomendación General número 23, de 6 de noviembre de 2015, que comentamos.

201. En relación con lo anterior, conviene agregar que se trata de un tema en que socialmente todavía hay diferencias significativas de opinión. En una reciente encuesta nacional,<sup>80</sup> se preguntó a los entrevistados ¿Considera que las personas homosexuales deben tener o *no deben tener los mismos derechos que las demás personas*? Una mayoría clara de casi 70 por ciento contestó que “sí deben” o “sí deben, en parte”, pero algo más de una cuarta parte (26.6 por ciento), contestó que “no deben” o “no deben, en parte”. A la pregunta específica si debía incorporar en la Constitución el derecho de las personas a contraer matrimonio con otra persona de su mismo sexo, disminuye el acuerdo al 61.4 por ciento, con un tercio de los entrevistados (33.8 por ciento) que opina que “no se debe” incorporar. Al preguntarse en el mismo sentido sobre la incorporación en la Constitución del derecho de las parejas del mismo sexo a adoptar niños, se divide la opinión casi por mitades, con 50.8 por ciento que opina que “no se debe” y apenas un 43.6 por ciento que señala que “sí se debe” o “sí se debe, en parte”.<sup>81</sup> Por supuesto que el reconocimiento de un derecho fundamental, cuando se trata verdaderamente de tal, no puede ni debe estar supe-  
ditado a lo que opina circunstancialmente un grupo social, así se trate de la mayoría, pero estos resultados permiten entender, en parte,<sup>82</sup>

<sup>80</sup> Véase Fix-Fierro, Héctor, Julia Flores y Diego Valadés (coords.), *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Centenario de la Constitución de 1917*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2017, pp. 125 y ss.

<sup>81</sup> En 2011, en el marco de la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, se hizo una pregunta similar: “93. Según su opinión, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la siguiente frase: ‘una pareja homosexual debería tener el derecho de adoptar un niño’? Estuvo “muy de acuerdo” y “de acuerdo” el 25.9 por ciento de los entrevistados, “en desacuerdo” o “muy en desacuerdo” el 49.9 por ciento, con un 20 por ciento que no se manifestó “ni de acuerdo ni en desacuerdo”. Ver *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, México, UNAM / IFE, 2011, consultable en <<https://historico.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/Encuesta-Constitucion/>>, consultada el 26 de agosto de 2017.

<sup>82</sup> Es notoria la oposición de un sector de la Iglesia Católica y de otros grupos religiosos al matrimonio igualitario y a la adopción por parejas del mismo sexo, lo que seguramente ha influido en la situación actual. Al preguntarse a una muestra de ciudadanos sobre el derecho



por qué las iniciativas de reforma constitucional y legal que el presidente Enrique Peña Nieto envió al Congreso de la Unión en mayo de 2016 para ajustarse a la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia fueron rechazadas por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en noviembre del mismo año.<sup>83</sup>

202. La Recomendación General número 23, de 6 de noviembre de 2015, toma como punto de partida la situación –que desafortunadamente es real– de discriminación y violencia que enfrenta la llamada “comunidad LGBTTTI” en nuestro país. La CNDH ubica la no aceptación del matrimonio igualitario en ese marco de desigualdad y discriminación y, con apoyo en la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte, ya citada, recomienda la adecuación de los ordenamientos en materia civil o familiar para permitir el acceso de todas las personas al matrimonio, sin que lo impida ningún tipo de discriminación en términos del párrafo quinto del artículo 1o. de la Constitución General de la República. En particular, la RG sostiene que resulta discriminatoria e inconstitucional también cualquier figura jurídica equivalente, pero alternativa al matrimonio, pues se trataría de la expresión de la doctrina de “iguales pero separados” que la Suprema Corte de Estados Unidos rechazó en 1954 para poner fin a la segregación racial en ese país. La Recomendación ratifica que el matrimonio es una institución secular<sup>84</sup> que forma parte central de la condición humana, pero que no cons-

---

de las autoridades religiosas a opinar respecto de estas cuestiones, la opinión se dividió, también por mitades, entre quienes estuvieron “muy de acuerdo” o “de acuerdo” (41.4 por ciento) en que pueden hacerlo, y los que se manifestaron “en desacuerdo” y “muy en desacuerdo” (40.8 por ciento). Ver Fix-Fierro, Flores y Valadés, *op. cit.*, *supra* nota 80, pp. 130-131.

<sup>83</sup> La iniciativa de reforma constitucional proponía agregar un párrafo al artículo 4o. constitucional en los siguientes términos: “Toda persona mayor de 18 años tiene derecho a contraer matrimonio y no podrá ser discriminada por origen étnico o nacional, género, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, preferencias sexuales, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana”. Además de que esta propuesta no es del todo explícita, y podría por ello considerarse que ya queda cubierta por el párrafo último del actual artículo 1o. constitucional, cabe opinar también que su aprobación nada cambiaría la situación actual, salvo que la misma Constitución declarara nula de pleno derecho toda norma ordinaria que impida el matrimonio de parejas del mismo sexo.

<sup>84</sup> Sobre este punto y sobre el debate con quienes sostienen una perspectiva religiosa, puede verse Arlettaz, Fernando, *Matrimonio homosexual y secularización*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2015.

tituye una esencia, sino una forma de convivencia eminentemente cultural, susceptible de cambio social y jurídico. Por tanto, en las circunstancias actuales, concluye que el matrimonio no puede estar condicionado por la orientación sexual.

#### IV. Áreas naturales protegidas y derechos humanos (Recomendación General 26)

203. Uno de los campos nuevos de desarrollo para la concepción de los derechos humanos es el medio ambiente, cuya protección y preservación han sido definidas precisamente, tanto por disposiciones nacionales como internacionales, en términos de un derecho fundamental. El párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución mexicana dispone que: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar [...]", según adición publicada el 28 de junio de 1999.<sup>85</sup> Otras normas relevantes para la definición y desarrollo de este derecho son el párrafo tercero del artículo 27 constitucional (que habla del "equilibrio ecológico"), el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, además de las numerosas convenciones particulares ratificadas por nuestro país, como la Convención sobre la Diversidad Biológica o la Convención sobre Cambio Climático.

204. En vista de que la CNDH se ocupa de todos los derechos humanos como una totalidad orgánica e insoluble (consecuencia de los principios de "interdependencia" e "indivisibilidad" a que se refiere el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional), el ambiente entra también dentro de su competencia, con independencia de que puedan

<sup>85</sup> Sobre la vinculación entre medio ambiente y derechos humanos puede verse Carmona Tinoco, Jorge Ulises y Jorge M. Hori Fojaco (coords.), *Derechos humanos y medio ambiente*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2010, en particular el ensayo de María del Carmen Carmona Lara "Derechos humanos y medio ambiente" (pp. 1-34). Sobre el derecho a un medio ambiente sano, véase Moyano Bonilla, "Derecho a un medio ambiente sano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, núm. 85, enero-abril de 1996, pp. 229-257.

existir organismos e instituciones especializados en la protección del ambiente y la defensa de los derechos de los ciudadanos relacionados con él (*supra*, párrafos 51 y 52).

205. En esta materia, la Comisión Nacional ha dictado una sola Recomendación General, la número 26, de 13 de abril de 2016, la que, como en los demás casos, recoge y se nutre de sus actividades permanentes en este ámbito. La RG se refiere de manera específica a las Áreas Naturales Protegidas (ANP), las cuales son definidas por el artículo 3o., fracción II, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como zonas del territorio nacional “donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o bien, que requieren ser preservadas y restauradas”. Las ANP tienen gran importancia no sólo por su objeto, sino por su extensión. De acuerdo con los datos recabados en la RG, hay 177 ANP de competencia federal, con una superficie de casi 26 millones de hectáreas (13 por ciento del territorio nacional) y cuyo manejo está a cargo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp). Además, las entidades federativas también cuentan con ANP propias, salvo Colima y Chihuahua. Se trata de 368 áreas, con una superficie de cuatro millones de hectáreas (2 por ciento del territorio nacional). Otras 400 mil hectáreas son cubiertas por ANP de carácter voluntario, con el apoyo de la Conanp.
206. La problemática ambiental específica que aborda la RG tiene que ver con la obligación de que las ANP cuenten con un *programa de manejo*, que es un instrumento “de particular relevancia para el desarrollo y bienestar de la población asentada en municipios donde se ubican las ANP, al igual que las presentes y futuras generaciones de la sociedad en general” (párrafo 23). No todas las ANP cuentan con dicho programa: solamente 102 de las 177 ANP federales contaban con él en abril de 2016, además de haber otros 20 programas elaborados, pero no publicados, lo que constituye una omisión atribuible a la Conanp y a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. La Conanp señaló en su informe que la falta de formulación y publicación de los programas de manejo no impedía la adecuación, conservación y admi-

nistración de las ANP, tomando además en cuenta que varias de ellas habían perdido los objetivos de conservación que les dieron origen; a ello la CNDH respondió que precisamente la falta de tales instrumentos había contribuido al deterioro identificado. Hay que tomar en cuenta, por otro lado, que la importancia de estas áreas no sólo es nacional sino internacional, ya que impacta no sólo a la protección del ambiente en territorio mexicano, sino en la escala mundial. Además, 104 de las ANP contienen sitios incluidos en alguna de las listas de protección especial contenidas en los tratados o convenios internacionales que el Estado mexicano ha firmado y ratificado.

207. Entre las diversas cuestiones específicas que suscita la materia, la CNDH hace mención expresa de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y de su vínculo con la preservación y protección del medio ambiente. En relación con ello, la Comisión resalta, en sus conclusiones, que estos pueblos y comunidades se encuentran entre los grupos cuya participación se estima imperativa para la adecuada formulación y publicación de los programas de manejo, pues en 80 ANP con presencia de población indígena (de hasta de un 90 por ciento), 29 carecen de dicho programa. Esto vincula la presente RG con la número 27 sobre el derecho de consulta previa a los pueblos indígenas, la cual se abordará en el siguiente apartado.

## V. Derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa (Recomendación General 27)

208. Otra de las importantes novedades en el ámbito de los derechos humanos en las últimas décadas del siglo XX y primeros años del XXI es el reconocimiento de los *derechos de los pueblos indígenas*.<sup>86</sup> La Constitución mexicana lo hizo por primera vez en 1992, en un párrafo adicionado al artículo 4o. constitucional. La rebelión del Ejército Zapatis-

<sup>86</sup> La bibliohemerografía sobre los derechos de los pueblos indígenas es ya inmensa, por lo que sólo remitimos al examen de algunos de sus aspectos constitucionales, en González Galván, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2002.

ta de Liberación Nacional (EZLN) el 1 de enero de 1994 en el Estado de Chiapas desencadenó un nuevo debate y una negociación política que culminó con la reforma de 14 de agosto de 2001 al artículo 2o., el cual desarrolló de manera amplia los derechos de los pueblos indígenas originarios, así como las políticas a las que se comprometía el Estado mexicano para superar la situación de marginación y pobreza que ancestralmente han padecido dichos pueblos. A nivel internacional se ha dado un desarrollo paralelo en la elaboración de instrumentos internacionales, entre los que hay que mencionar la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 13 de septiembre de 2007, y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, de 1989.

209. La realidad de los pueblos indígenas en nuestro país es diversa y compleja. Encontramos aquí, de acuerdo con la Recomendación General número 27, de 11 de julio de 2016, 68 lenguas indígenas, correspondientes a otras tantas etnias, con 364 variantes etnolingüísticas. Desde el punto de vista de la población y de acuerdo con la Encuesta Intercensal de 2015, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, un 21.5 por ciento de la población del país (unos 25 millones de personas) se considera indígena. En proporción a la población, las entidades federativas con más población indígena son Oaxaca (65.7 por ciento), Yucatán (65.4 por ciento), Campeche (44.5 por ciento) y Chiapas (con 36.1 por ciento); la de menor población indígena se encuentra en Tamaulipas (6.3 por ciento). Por tanto, el *derecho de consulta previa*<sup>87</sup> a los pueblos y comunidades indígenas, que tiene como correlato la obligación de las autoridades públicas de tomar el parecer de dichos pueblos y comunidades previamente a la adopción de medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos de

<sup>87</sup> Sobre este derecho puede verse Varios, *El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en América Latina*, La Paz, Bolivia, Fundación Konrad Adenauer, 2012; Rea Granados, Sergio Alejandro, "Derecho a la consulta y la participación de los pueblos indígenas. La experiencia constitucional en los casos de México y Chile", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLVIII, núm. 144, septiembre-diciembre de 2015, pp. 1083-1117; sobre el caso de Perú: Calle Hayen, Fernando, "El derecho a la consulta previa", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, año XIX, 2013, pp. 333-352.

manera directa, tiene gran importancia también porque se encuentra interconectado con la protección de otros derechos colectivos: el derecho a la libre autodeterminación, al desarrollo sustentable, a la propiedad ancestral, a la biodiversidad y a la identidad culturales (párrafo 11).

210. Además de los dos instrumentos internacionales ya mencionados (párrafo 198, *supra*), otras normas relevantes son la Recomendación General núm. 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, de 1997, la Convención sobre Diversidad Biológica, de 1993, y la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992, entre otras. Además, la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos se han pronunciado en diversas ocasiones sobre el derecho a la consulta previa. En el ordenamiento interno, cabe citar, de acuerdo con la RG, también las fracciones II del apartado A y IX del apartado B del artículo 2o. constitucional; el artículo 1o., fracción IV, de la Ley de Planeación; el artículo 158, fracción I, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente; el artículo 108, párrafo tercero, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y el artículo 54 de su Reglamento; el artículo 3, fracción VI, de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como los artículos 10, fracción XI, y 19, fracción VII, del Estatuto Orgánico, y 2o. fracciones XVI y XVII, y 6o., fracción I, del Reglamento Interno de la misma Comisión; el artículo 7, inciso a), de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto Nacional Electoral han aprobado sendos protocolos de actuación en la materia. Por último, 25 entidades federativas reconocen este derecho en sus Constituciones o leyes. Como puede advertirse, el marco jurídico es amplio y se encuentra bastante desarrollado. Por tanto, el problema que afecta principalmente a tal derecho es la falta de observancia y cumplimiento efectivos.

211. Antes de examinar la situación real del derecho de consulta previa en nuestro país mediante varios casos emblemáticos, la RG de la CNDH hace un repaso detallado de los principales elementos del mismo:

concepto, contenido esencial, características de la consulta (previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente adecuada), los sujetos participantes (que incluyen a organismos y observadores de la sociedad civil y a grupos de asesoría académica), y la materia de la consulta. La Comisión Nacional observa que las siguientes son prácticas observadas en este ámbito y que deben por ello evitarse: a) la vulneración del carácter previo de la consulta; b) la existencia de un contexto de violencia y amenazas que impiden su libre ejercicio; c) la ausencia de información abundante y clara; d) la actuación de mala fe por parte de las autoridades, y d) la no utilización de procedimientos culturalmente adecuados. En consecuencia, la RG postula la necesidad de una ley de consulta, es decir, de un ordenamiento específico que precise de manera clara el contenido y alcance de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, a fin de que el derecho de consulta pueda ejercerse efectivamente de manera previa.

212. En consonancia con el principio de progresividad de los derechos humanos, la CNDH propone dar un paso más allá de la mera consulta previa y aceptar que las medidas o proyectos que no cuenten con el acuerdo o consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas no puedan llevarse a cabo (vinculatoriedad de la consulta), salvo que el Estado demuestre que la medida o el proyecto responden a los intereses de la sociedad, fueron preestablecidos en ley, satisfacen el principio de proporcionalidad y no implican la denegación de tradiciones y costumbres de un modo que ponga en peligro la subsistencia del grupo indígena o de sus integrantes (párrafo 159). Se trata entonces de un requisito muy exigente que es conforme con los estándares de protección internacional más elevados.

## VI. Violencia obstétrica y derecho de las mujeres a vivir sin violencia (Recomendación General 31)

213. El concepto de “violencia obstétrica” es de uso relativamente reciente, pero la situación a la que hace referencia es antigua. Se trata de una

forma de violencia de género,<sup>88</sup> es decir, de violencia, de diverso tipo, ejercida contra las personas –mayoritariamente las mujeres– en razón de los roles y las expectativas que la sociedad les asigna como hombres y mujeres. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha definido la violencia obstétrica en los siguientes términos:

Una modalidad de la violencia institucional y de género, cometida por prestadores de servicios de la salud, por una deshumanizada atención médica a las mujeres durante el embarazo, parto o puerperio que le genere una afectación física, psicológica o moral, que incluso llegue a provocar la pérdida de la vida de la mujer o, en su caso, del producto de la gestación o del recién nacido, derivado de la prestación de servicios médicos, abuso de medicalización y patologización de procedimientos naturales, entre otros.<sup>89</sup>

214. Como puede apreciarse, la violencia obstétrica<sup>90</sup> hace referencia a diversas formas de maltrato físico y psicológico que pueden sufrir las mujeres, y también sus hijos, durante las etapas del embarazo, el par-

<sup>88</sup> Sobre este concepto existe una bibliografía cada vez más amplia. Véase, por ejemplo, Maqueda Abreu, María Luisa, "La violencia de género: entre el concepto jurídico y la realidad social", en Álvarez de Lara, Rosa María (coord.), *Panorama internacional de derecho de familia. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2006, tomo II, pp. 777-793.

<sup>89</sup> CNDH, *Recomendación General* número 31, de 31 de julio de 2017, párrafo 94. La misma recomendación cita (párrafo 49) la siguiente caracterización por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (2014): violencia obstétrica "es aquella ejercida por las y los profesionales de la salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres. Se trata de un tipo de violencia invisibilizada, no desapercibida obviamente pues las mujeres la padecen, la sienten. La violencia obstétrica se manifiesta de distintas maneras, incluyendo malos tratos, humillaciones, insultos, amenazas, en algunos casos golpes; negación o rechazo para el acceso a servicios; el abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, entre otras formas de evidente discriminación y de desvalorización del embarazo y parto".

<sup>90</sup> Sobre este concepto en particular puede verse Belli, Laura F., "La violencia obstétrica: otra forma de violación a los derechos humanos", *Revista Redbioética/UNESCO*, Montevideo, año 4, núm. 1 (7), enero-junio de 2013, pp. 25-34; Arguedas Ramírez, Gabriela, "La violencia obstétrica: propuesta conceptual a partir de la experiencia costarricense", *Cuadernos Inter.c.a.ambio sobre Centroamérica y el Caribe*, San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica, vol. 11, núm. 1, enero-junio de 2014, pp. 145-169; Castro, Roberto, "Génesis y práctica del habitus médico autoritario en México", *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 76, núm. 2, abril-junio de 2014, pp. 167-197; Pozzio, María Raquel, "La gineco-obstetricia en México: entre el 'parto humanizado' y la violencia obstétrica", *Estudios feministas*, Florianópolis, vol. 24, núm. 1, enero-abril de 2016, pp. 101-117.



to y el puerperio, con violación de diversos derechos humanos. Se trata de un fenómeno frecuente en la mayoría de los países del mundo. En México, la importancia de abordar y combatir su prevalencia queda de manifiesto por el número anual de nacimientos que se realizan en el país y por la elevada proporción de ellos que ocurren en las instituciones públicas de salud. En 2016, el número total de nacimientos fue de más de dos millones, de los cuales, casi un millón 600 mil (76.7 por ciento) se produjeron en las instituciones citadas. Solamente entre 2015 y 2017, la CNDH ha dictado 28 recomendaciones particulares, las cuales documentan la diversidad y gravedad de las violaciones que se cometen en este ámbito.<sup>91</sup> También las comisiones y organismos de derechos humanos de las entidades federativas se han ocupado de numerosos casos de violencia obstétrica.<sup>92</sup>

215. En efecto, en las 28 recomendaciones particulares citadas, la CNDH examina la violación de los siguientes derechos y su frecuencia: a) derecho a una vida sin violencia (28);<sup>93</sup> b) derecho a la protección de la salud (26); c) derecho a la información y al libre consentimiento informado (nueve); d) derecho a la libertad y la autonomía reproductivas (11); e) derecho a la igualdad y no discriminación (uno); f) derecho a la integridad personal (seis), y g) derecho a la vida (22). Por ello, la Comisión Nacional caracteriza la violencia obstétrica como un fenómeno “multifactorial” que se traduce en una situación “pluriofensiva”, es decir, de violación de diversos derechos de las mujeres. Entre las prácticas que violan tales derechos de las mujeres se puede mencionar el rechazo a permitir la presencia y participación de las parteras tradicionales en los hospitales públicos cuando éstos atienden un parto, lo cual motiva a hacer una recomendación específica a las autoridades a las que se dirige la RG número 31.

<sup>91</sup> Conviene agregar que la CNDH distingue con cuidado entre la “violencia obstétrica” y la “negligencia médica”, sobre la cual se le presentan también numerosas quejas (ver párrafos 76 y siguientes de la RG ya citada).

<sup>92</sup> La RG número 31 documenta los datos citados.

<sup>93</sup> La expresión “vida libre de violencia” que utilizan varias leyes e instrumentos normativos es evidentemente un anglicismo que resulta deseable evitar.

216. El marco jurídico, tanto nacional como internacional, para atender este problema es amplio y complejo, y comprende tanto disposiciones genéricas sobre la violencia contra las mujeres como específicas en relación con los procesos de gestación. La CNDH hace un repaso detallado de dicho marco jurídico, dentro del cual destacan la Convención de Belém do Pará (artículos 4, inciso b), 7 inciso a) y 8, inciso a)) y el Informe sobre Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos, expedido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2010. De la legislación nacional destacan las llamadas “leyes sobre acceso de las mujeres a una vida libre de violencia”, aprobadas tanto en el nivel federal como en el local, algunas de las cuales prevén de manera particular la “violencia obstétrica” (como el Estado de Veracruz desde 2008). También resulta relevante la legislación sobre salud. Así, por ejemplo, la Ley General de Salud, la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado prevén la atención obligatoria de urgencias obstétricas, no obstante, lo cual, en años recientes han aparecido en los medios de comunicación numerosas notas sobre mujeres embarazadas a quienes se ha negado el acceso a los servicios de salud y por ello han tenido que dar a luz en situaciones precarias y riesgosas.

## Conclusiones generales

217. Esta modesta investigación sólo tiene por objeto destacar que las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que se han examinado, así sea de manera somera y, por tanto, superficial, se refieren a graves problemas que siguen sin ser resueltos y que han afectado y afectan a un grupo numeroso de personas en nuestro país.
218. Estos problemas no sólo no se han podido erradicar, sino que se han agravado en los últimos años, debido a la situación de violencia generalizada que se advierte en varias regiones del país. Estas problemáticas son cuestiones ampliamente conocidas y han sido estudiadas en numerosas ocasiones por la Comisión Nacional en una meritoria labor de muchos años. Este organismo ha formulado numerosas recomendaciones particulares, muchas de las cuales han sido aceptadas por las autoridades a las que se dirigen; no obstante, éstas con frecuencia olvidan su cumplimiento y por ello las conductas lesivas, si bien en ocasiones se corrigen por un tiempo, vuelven a repetirse con posterioridad y todo queda en buenas intenciones, debido a que en la práctica los órganos del poder en nuestro país tienen en general corta memoria y pronto los titulares olvidan sus intenciones de cumplir las recomendaciones, o bien, los funcionarios que los sustituyen no se interesan por continuar y concluir su aplicación en la práctica.
219. La importancia de las recomendaciones generales radica en que significan un recordatorio permanente a las autoridades a las que se dirigen de que, no obstante las numerosas recomendaciones particulares que se les hayan dirigido y de las cuales muchas han sido aceptadas, los problemas que les dieron origen subsisten. Por tanto, es urgente

que dichas autoridades tomen conciencia de la necesidad de acatarlas, con objeto de reducir la situación de violencia y las consiguientes violaciones de los derechos humanos que se han producido.

220. Atender dichas recomendaciones sería un buen comienzo para la recuperación firme de la aflictiva situación de nuestro país. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha realizado un gran esfuerzo para combatir las severas violaciones a los derechos esenciales de numerosos compatriotas, por lo que sería incomprensible que este considerable esfuerzo quedara sin respuesta. Las recomendaciones generales son la memoria viva y permanente de los problemas que aquejan a los derechos humanos en el país que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos somete a nuestra atención, como es su misión y su objeto desde su fundación en el año de 1990. Si bien las autoridades a quienes se dirigen no están obligadas a contestar ni a cumplir las recomendaciones generales, proponemos que la Comisión Nacional las exhorte a hacerlo y que, en caso de aceptarlas, envíen a la propia Comisión los elementos de información que permitan documentar las acciones y las medidas que adopten al respecto, lo que podría requerir una reforma a la ley. Igualmente, sería conveniente que, en sus informes anuales de labores, la Comisión Nacional consignara específicamente los avances que haya observado en la materia de las recomendaciones generales dictadas durante el periodo respectivo, sean o no resultado de su aceptación e implementación por las autoridades públicas.
221. Por último, es de justicia resaltar que, si bien la mayoría de los problemas que son objeto de estudio en las recomendaciones generales siguen sin resolverse en lo fundamental, algunos de sus puntos se han ido cumpliendo en los últimos años, por medio de la aprobación de normas constitucionales y legales, así como de la adopción de diversas medidas y acciones por parte de las autoridades. Ello es prueba del papel indispensable de la labor que cumple la Comisión Nacional y de su eficacia, lo que nos permite tener alguna esperanza de que la aflictiva situación de los derechos humanos se irá superando de manera paulatina, con el esfuerzo y el apoyo de toda la sociedad mexicana.

## Fuentes de información y consulta

### Bibliohemerografía

- 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.
- Alonso de Antonio, José Antonio, "Algunas consideraciones sobre el Defensor del Pueblo Europeo", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, núm. 84, 1993-1994.
- Alterio, Ana Micaela y Roberto Niembro Ortega, *La Suprema Corte y el matrimonio igualitario en México*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2017.
- Arguedas Ramírez, Gabriela, "La violencia obstétrica: propuesta conceptual a partir de la experiencia costarricense", *Cuadernos Inter.c.a.ambio sobre Centroamérica y el Caribe*, San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica, vol. 11, núm. 1, enero-junio de 2014.
- Arlettaz, Fernando, *Matrimonio homosexual y secularización*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2015.
- Armienta Calderón, Gonzalo, *El Ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992.
- Arrieta, Juan Ignacio, "Las objeciones de conciencia a la ley y las características de su estructura jurídica", en *Objeción de conciencia*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1998.
- Arteaga Nava, Elisur, "La facultad investigadora en el derecho constitucional mexicano", *Alegatos*, México, núm. 42, mayo-agosto de 1999.
- Barajas Montes de Oca, Santiago, "Artículo 97", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 5a. ed., México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1994.

- Barrera Graf, Jorge, "La Defensoría de los Derechos Universitarios: análisis legal", en *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986.
- Belli, Laura F., "La violencia obstétrica: otra forma de violación a los derechos humanos", *Revista Redbioética/UNESCO*, Montevideo, año 4, núm. 1 (7), enero-junio de 2013.
- Bexelius, Alfred, "El Ombudsman de asuntos civiles", en Rowat, Donald, *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Brena Sesma, Ingrid, "El derecho a la salud", en Valdés, Luz María (coord.), *Derechos de los mexicanos. Introducción al derecho demográfico*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2009.
- Calle Hayen, Fernando, "El derecho a la consulta previa", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, año XIX, 2013.
- Carbonell, José y Miguel Carbonell, *El derecho a la salud: una propuesta para México*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2013.
- Carbonell, Miguel y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2011.
- Carmona Tinoco, Jorge Ulises y Jorge M. Horri Fojaco (coords.), *Derechos humanos y medio ambiente*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) / Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2010.
- Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, México, UNAM / Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.
- \_\_\_\_\_, "La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia", en *Estudios constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 1994.
- \_\_\_\_\_, "¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?", en Carbonell, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2011.
- Castillo Soberanes, Miguel Ángel, *El monopolio del ejercicio de la acción penal en México*, 2a. ed., México, UNAM, 1992.
- Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, 15a. ed., México, Porrúa, 2008.

- Castro, Roberto, "Génesis y práctica del habitus médico autoritario en México", *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 76, núm. 2, abril-junio de 2014.
- 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.
- Cruz Villalón, Pedro y Javier Pardo Falcón, "Los derechos fundamentales en la Constitución española", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIII, núm. 97, enero-abril de 2000.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos, "Víctimas de la ley", *Reforma*, Primera Sección, 17 de enero de 2013.
- Ferrer Jeffrey, Bernardo, "Presente y futuro del Defensor del Pueblo Europeo, guardián de la buena administración", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 3, segundo semestre de 2002.
- Fix-Fierro, Héctor y Alberto Abad Suárez Ávila, "Hacia una defensa pública de calidad. El nuevo diseño institucional de las defensorías públicas en las entidades federativas de la República Mexicana", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 32, enero-junio de 2015.
- Fix-Fierro, Héctor, Julia Flores y Diego Valadés (coords.), *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Centenario de la Constitución de 1917*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2017.
- Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman", en *Protección de los derechos humanos. Estudios comparativos*, 2a. ed., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2002.
- \_\_\_\_\_, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed. México, Porrúa-UNAM, 2011.
- \_\_\_\_\_, "Las reformas constitucionales mexicanas de junio de 2011 y sus efectos en el sistema interamericano de derechos humanos", *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, San José, Costa Rica, año 11, núm. 11, 2011.

- Galván Rivera, Flavio, "Facultad indagatoria de la Suprema Corte en materia electoral", *Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, vol. IV, núm. 6, 1995.
- García Ramírez, Sergio, *Derecho procesal penal*, México, Porrúa, 1974.
- , *La prisión*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- , *Manual de prisiones (La pena y la prisión)*, 3a. ed., México, Porrúa, 1994.
- , *Los personajes en cautiverio y prisiones. Prisioneros y custodios*, México, Porrúa, 2002.
- y Julieta Morales Sánchez, *Las reformas constitucionales sobre derechos humanos. (2009-2011)*, 3a. ed., México, Porrúa, 2013.
- Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración. El Ombudsman*, 2a. ed., México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.
- González Galván, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2002.
- González Oropeza, Manuel, "Función de investigación de la Suprema Corte, aportación de la primera legislatura revolucionaria a la Constitución de 1917", en *Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1993.
- 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 MacGregor 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.
- Howard, John, *El estado de las prisiones en Inglaterra y Gales*, trad. de José Esteban Calderón, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Instituto Nacional de Ciencias Penales, *Cartas a un joven agente del Ministerio Público*, México, Inacipe, 2003.
- 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.



- Israel, Jerold H. *et al.*, *Criminal Procedure and the Constitution. Leading Supreme Court Cases and Introductory Text*, St. Paul, Minn., West Academic Publishing, 2007.
- Legrand, André, "Une institution universelle: L'Ombudsman?", *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, vol. 25, núm. 4, 1973.
- Madrazo Cuéllar, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económico, 1993.
- Maqueda Abreu, María Luisa, "La violencia de género: entre el concepto jurídico y la realidad social", en Álvarez de Lara, Rosa María (coord.), *Panorama internacional de derecho de familia. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2006, tomo II.
- Mirkine-Guetzevitch, Boris, *Las nuevas Constituciones del mundo*, Madrid, Editorial España, 1931.
- Moyano Bonilla, "Derecho a un medio ambiente sano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, núm. 85, enero-abril de 1996.
- Pozzio, María Raquel, "La gineco-obstetricia en México: entre el 'parto humanizado' y la violencia obstétrica", *Estudios feministas*, Florianópolis, vol. 24, núm. 1, janeiro-abril de 2016.
- Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.
- Rea Granados, Sergio Alejandro, "Derecho a la consulta y la participación de los pueblos indígenas. La experiencia constitucional en los casos de México y Chile", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLVIII, núm. 144, septiembre-diciembre de 2015.
- Rowat, Donald, *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Sierra Madero, Dora María, *La objeción de conciencia en México. Bases para un adecuado marco jurídico*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2012.
- Silva, José Afonso da, "Mutaciones constitucionales", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 1, julio-diciembre de 1999.
- Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, Oxford, Clarendon Press, 1978.

- Suárez Bonio, Andrés Felipe, "Derecho al libre desarrollo de la personalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana entre los años 1992 y 1997", *Dikaion*, Chia, Colombia, núm. 8, 1999.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, México, SCJN, 2006.
- Tena Ramírez, Felipe. "La facultad de la Suprema Corte en materia electoral", *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, julio-septiembre de 1946.
- \_\_\_\_\_, *Derecho constitucional mexicano*, 33a., ed., México, Porrúa, 2000.
- Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, Porrúa, 1971.
- Varios, *Memorias del Seminario Internacional los Derechos Humanos de los Migrantes*, México, SRE / Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, 2005.
- Varios, *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.
- Varios, *El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en América Latina*, La Paz, Bolivia, Fundación Konrad Adenauer, 2012.
- Villanueva C., Ruth (coord.), *La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana*, México, CNDH, 2016.

## Informes

- "A Journey to Hell. Far from being secure places of rehabilitation, too many of the region's jails are violent incubators of crime. But there are some signs of change", *The Economist*, 22-28 de septiembre de 2012.
- Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2016*, México, CNDH, 2016.
- "Informe de la Suprema Corte año 2010", *Compromiso*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.
- Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales*, México, CNDH, 2004.
- Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, Washington, D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diciembre de 2011.

*Propuesta y reporte sobre el sistema penitenciario mexicano*, México, CNDH, diciembre de 1991.

*Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, México, UNAM-IFE, 2011, consultable en <<https://historico.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/>>.

## Anexo

### Recomendaciones generales

<i>Recomendaciones generales</i>	
RG	Asunto
1	<p>Práctica de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana</p>
<p><b>Señores Secretario de Seguridad Pública Federal, Gobernadores de las Entidades Federativas y Jefe de Gobierno del Distrito Federal</b></p> <p><b>Primera.</b> Instruyan a los titulares de las dependencias encargadas de la prevención y readaptación social, a fin de que se elimine la práctica de exploraciones de cavidades corporales a visitantes de los centros de reclusión y se garantice un absoluto respeto a la dignidad personal, evitando cualquier acto de molestia que vulnere sus derechos humanos.</p> <p><b>Segunda.</b> Giren instrucciones a los titulares de las dependencias encargadas de la prevención y readaptación social, a fin de que sean colocados en sitios visibles, anuncios que contengan los derechos y obligaciones que contraen los asistentes a los centros de reclusión con su visita, así como un buzón de quejas para el director del centro.</p>	
2	<p>Práctica de detenciones arbitrarias</p>
<p><b>Señoras y señores Procuradores Generales de Justicia y de la República, Secretario de Seguridad Pública Federal y responsables de seguridad pública de las Entidades Federativas</b></p> <p><b>Primera.</b> Giren instrucciones expresas a los agentes de la Policía Judicial y elementos de las corporaciones policiacas, a efecto de que en forma inmediata cesen las detenciones arbitrarias; ello, en virtud de las observaciones que obran en el cuerpo del presente documento.</p> <p><b>Segunda.</b> Giren instrucciones expresas a los agentes del Ministerio Público, a fin de que en los casos en que se le pongan a disposición personas que hayan sido detenidas en forma arbitraria por parte de los elementos policiacos, den vista de dichas irregularidades administrativas a los órganos de control internos competentes y, cuando así lo amerite, inicien la averiguación previa respectiva.</p> <p><b>Tercera.</b> Que en los cursos de capacitación, actualización y derechos humanos; exámenes de oposición, evaluaciones periódicas, así como concursos de selección para los servidores públicos de las áreas de procuración de justicia y seguridad pública se fortalezcan las partes respectivas a este tema, con la finalidad de que se alcance una pronta y completa procuración de justicia.</p>	
3	<p>Mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana</p>
<p><b>Gobernadores de las Entidades Federativas, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Secretario de Seguridad Pública Federal</b></p> <p><b>Primera.</b> Giren instrucciones a las autoridades responsables de la organización y funcionamiento de los centros de reclusión bajo su autoridad, para que tomen las medidas necesarias a efecto de que las mujeres reclusas reciban un trato respetuoso a su dignidad y a su condición femenina, atendiendo sus necesidades de salud, educación, trabajo</p>	

RG	Asunto	Recomendaciones generales
		<p>productivo y remunerado, en locales totalmente separados de los que ocupan los varones, y que convivan con interinas de su misma situación jurídica, sin ningún tipo de sometimiento entre ellas y con personal de custodia exclusivamente femenino, en términos de lo que ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 4o., primer y tercer párrafos, 18, primero y segundo párrafos, y 19, último párrafo.</p> <p><b>Segunda.</b> En razón del interés superior de la infancia, ordenar se realicen las gestiones administrativas y presupuestales para que se creen instalaciones y programas de atención para las niñas y niños que permanecen con sus madres o sus familias en los centros de reclusión del país, así como para que las internas mantengan el contacto necesario con las hijas e hijos que viven en el exterior, con el propósito de respetar los derechos fundamentales de la niñez, que contemplan los párrafos sexto y séptimo del artículo 4o. de la Carta Magna.</p> <p><b>Tercera.</b> Instruyan, en el ámbito de sus respectivas competencias a los funcionarios responsables a efecto de que se establezcan programas de atención médica general y especializada a las mujeres en reclusión, así como a los hijos que las acompañan; sin olvidar que deben recibirla también los varones reclusos, de la misma manera que se le proporciona a la población en general, con la finalidad de que se cumpla lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 4o. de la Constitución General de la República.</p>
4	Prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar	<p><b>Señores Secretario de Salud, Gobernadores de las Entidades Federativas, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y responsables de los servicios de salud pública</b></p> <p><b>Primera.</b> Giren instrucciones expresas a quien corresponda, a efecto de que implementen mecanismos de coordinación interinstitucional con dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal, en la atención de las comunidades indígenas, con la finalidad de que se facilite, garantice y respete que los usuarios de los servicios de planificación familiar, mediante el consentimiento informado, ejerzan el derecho humano a la libre decisión y elección, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 4º, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los objetivos previstos tanto en la Norma Oficial Mexicana 005-SSA-1993 De los Servicios de Planificación Familiar, como en los compromisos internacionales que promueven y protegen la elección voluntaria y bien informada, tomando en cuenta la equidad de género y la valoración de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y de sus integrantes.</p> <p><b>Segunda.</b> Instruyan a quien corresponda a fin de que se adopten las medidas administrativas pertinentes para la elaboración y difusión, en lengua de las comunidades indígenas, de folletos, trípticos y cualquier otro material informativo, haciendo uso de los diferentes medios de comunicación, inclusive con la propia infraestructura existente de las unidades médicas rurales, las cuales proporcionan atención asistencial y médico preventiva de primer nivel, que</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
5	Discriminación en las escuelas por motivos religiosos (Testigos de Jehová)	<p>acuden a las comunidades a impartir educación para la salud, o de sus equivalentes, a través de su programa de ampliación de cobertura, en los que se expongan, de manera clara y veraz, los derechos sexuales y reproductivos, asegurándose de que, además de proporcionar la información confiable en las lenguas indígenas, el personal de salud constate que la orientación y consejería, respecto a los riesgos y beneficios de los métodos de planificación familiar, ha sido comprendida y aceptada sin coerción u ocultamiento de la información necesaria para que hombres y mujeres indígenas tomen una decisión informada, y que contenga la precisión de que los programas gubernamentales de beneficio social no se encuentran condicionados a la adopción de métodos de planificación familiar y que de la aceptación de estos métodos no se deriva ningún beneficio o prebenda.</p> <p><b>Tercera.</b> Instruyan a quien corresponda, a efecto de que las áreas de capacitación refuercen, en sus programas de actualización o capacitación dirigidos al personal médico y de enfermería que presten sus servicios en comunidades indígenas, temas relativos tanto a los derechos humanos, como a los procesos sociales y culturales de los pueblos indígenas y sus sistemas de valores, usos y costumbres, para que mejoren el trato que dan a los usuarios, así como la calidad de los servicios, y sobre todo respeten su dignidad como personas cuando desean tomar decisiones sobre los métodos de planificación familiar.</p>
		<p><b>Señores Gobernadores de las Entidades Federativas y Secretario de Educación Pública Federal</b></p> <p><b>Primera.</b> Giren sus instrucciones para que las autoridades educativas se abstengan de sancionar a los alumnos que por razón de sus creencias religiosas se nieguen a rendir honores a la bandera y a entonar el Himno Nacional en las ceremonias cívicas que se realizan en los centros educativos.</p> <p><b>Segunda.</b> En ejercicio de sus facultades elaboren una circular en la que se explique al personal docente que la imposición de sanciones a los alumnos arriba mencionados por no participar activamente en las ceremonias cívicas para rendir honores a los símbolos patrios, es ilegal y conlleva responsabilidad administrativa.</p> <p><b>Tercera.</b> En ejercicio de las facultades que les confiere la ley emitan lineamientos dirigidos a las autoridades educativas en donde se establezca que la educación es el medio idóneo para transmitir a los alumnos los valores de la democracia, y la convivencia social y los derechos humanos, y comprender la diferencias entre los individuos, en específico aquellas que se generan por el ejercicio del derecho de libertad de creencias religiosas.</p> <p><b>Cuarta.</b> En ejercicio de las facultades que les confiere la ley desarrollen lineamientos que complementen los planes y programas de estudio para inculcar a los educandos el valor de la tolerancia y el respeto por la diferencia, incluyendo la situación de aquellos alumnos que en el legítimo ejercicio de su libertad religiosa se niegan a participar activamente en las ceremonias cívicas para rendir honores a los símbolos patrios, como un ejemplo de la práctica de esta libertad.</p>

<i>Recomendaciones generales</i>		
RG 6	<i>Asunto</i> Aplicación del examen poligráfico	<p><b>Señores Secretarios del Despacho, Procuradores Generales de la República y de Justicia Militar, titulares de organismos autónomos, Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal</b></p> <p><b>Primera.</b> Se sirvan dictar las medidas administrativas correspondientes para evitar que el examen poligráfico se utilice en procedimientos administrativos de responsabilidad, en procesos de selección de personal, en evaluaciones periódicas a los servidores públicos y en averiguaciones previas, así como en cualquier otro que no prevea expresamente la ley, para proteger debidamente los derechos que tienen los particulares y los servidores públicos a que se respete su dignidad humana y su intimidad.</p> <p><b>Segunda.</b> Se dicten los lineamientos necesarios con los que se evite la aplicación de los exámenes poligráficos, en tanto no se encuentre regulada su práctica por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o por las leyes que emanen de ella, y con ello se propicie el respeto de los derechos humanos de las personas que se sometan a ese tipo de prueba.</p> <p><b>Tercera.</b> Tomen las medidas conducentes para que la información obtenida con motivos de los exámenes poligráficos, de sangre y orina practicados a los agraviados y demás personas que hubieren sido objeto de éstos, sea debidamente resguardada y se les comunique sobre la finalidad de la misma, los servidores públicos que tuvieron conocimiento, y se obtenga el consentimiento libre, expreso, específico e inequívoco de cada examinado para que pueda continuar en resguardo de esa dependencia o, en caso contrario, ésta sea destruida.</p>
7	Violaciones a la libertad de expresión de periodistas y comunicadores	<p><b>Procuradores Generales de la República y de Justicia Militar, Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal</b></p> <p><b>Primera.</b> Se dicten las medidas administrativas correspondientes, a efecto de que los servidores públicos que por su función tengan relación con periodistas sean instruidos respecto de la manera de conducir sus actuaciones, para que se garantice el derecho de llevar a cabo sus actividades con pleno ejercicio de la libertad de expresión.</p> <p><b>Segunda.</b> Se dicten los lineamientos necesarios para que los agentes del Ministerio Público eviten presionar u obligar a los periodistas a divulgar sus fuentes de información.</p>
8	Discriminación en las escuelas a menores portadores de VIH o que padecen SIDA	<p><b>Señores Gobernadores de las Entidades Federativas, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Secretario de Educación Pública Federal</b></p> <p><b>Primera.</b> Giren sus instrucciones para que las autoridades educativas se abstengan de expulsar, de separar de sus estudios o impedir la inscripción a los alumnos que viven con VIH o que padecen SIDA, y establezcan los mecanismos para garantizarles el derecho a la educación.</p> <p><b>Segunda.</b> Giren sus instrucciones para que las autoridades educativas guarden la confidencialidad respecto de la condición de salud de los menores portadores del VIH o que padecen SIDA, y les brinden los apoyos necesarios para que puedan continuar con sus estudios y participar en las actividades escolares en condiciones de igualdad.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
9	Situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana	<p><b>Tercera.</b> Se implementen de manera urgente y en coordinación con las autoridades de salud, programas de capacitación e información sobre VIH/SIDA para los servidores públicos que conforman el sistema educativo, cuyo objetivo sea combatir la ignorancia y desinformación en torno a la enfermedad, para evitar prácticas discriminatorias y violatorias de los derechos humanos de los menores.</p> <p><b>Cuarta.</b> Se realicen campañas pedagógicas de información dirigidas a niñas, niños y adolescentes, con el objeto de difundir el respeto a los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA, así como informar a los adolescentes, padres de familia y profesores sobre las formas de prevención del virus.</p> <p><b>A los señores Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal:</b></p> <p><b>Primera.</b> Instruyan a quien corresponda con el objeto de que se tomen las medidas necesarias para que los internos con enfermedades mentales que actualmente se encuentran en los centros de reclusión de las entidades federativas, reciban la atención médica y de rehabilitación psicosocial que requieren, y sean ubicados en áreas adecuadas para su tratamiento. Para llevar a cabo dicha tarea, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13, Apartado A, fracción III, de la Ley General de Salud, es conveniente que se solicite el apoyo de la Secretaría de Salud federal, de conformidad con los convenios de colaboración existentes.</p> <p><b>Segunda.</b> Presenten las iniciativas de reforma para que en todas las legislaciones en materia penal de sus entidades federativas, se prevea que los internos con padecimientos mentales que han cometido infracciones a las leyes penales y no representen un riesgo para la víctima o la sociedad, sean atendidos por autoridades de salud en hospitales psiquiátricos y posteriormente entregados a quienes legalmente les corresponde hacerse cargo de ellos, o a falta de los mismos se envíen a establecimientos de asistencia social, para evitar en lo futuro que estas personas permanezcan en los centros de reclusión. Por otra parte, para que se contemple que quienes han cometido infracciones penales y revista un riesgo para la víctima o la sociedad, por presentar conductas violentas, por seguridad, sean recluidos y atendidos en establecimientos especiales o, en su defecto, en pabellones psiquiátricos anexos a un centro de reclusión que en cada entidad federativa sea acondicionado para tal fin, y reciban el trato digno que merecen como seres humanos.</p> <p><b>Tercera.</b> Formulen las iniciativas de reforma para que en todas las legislaciones en materia penal de las entidades federativas que gobiernan se garantice a las personas inimputables, sujetas a un procedimiento especial, el respeto de los derechos procesales que toda persona tiene cuando es acusada de la comisión de un delito, tomando en cuenta las consideraciones plasmadas en esta recomendación general; para que las medidas de seguridad decretadas a los enfermos mentales declarados inimputables, sean determinadas en cuanto a su duración y no excedan del máximo de la pena aplicable al tipo penal de que se trate, con la posibilidad de que el internamiento sea revocado o modificado de manera provisional o definitiva, según el caso, cuando la conducta del enfermo mental no represente riesgo</p>



RG	Asunto	Recomendaciones generales
		<p>alguno para la víctima o la sociedad, previo dictamen pericial en psiquiatría que al efecto se emita; para que la suspensión del procedimiento penal sea procedente únicamente durante el tiempo necesario para que el enfermo recupere la capacidad para comprender la naturaleza del proceso que se le sigue y evitar que dicha situación subsista por lapsos mayores a los previstos por la ley como pena máxima para el delito cometido, así como para modificar la terminología que se utiliza de manera incorrecta para referirse a las personas que padecen trastornos mentales involucradas en la comisión de infracciones a las leyes penales.</p> <p><b>Cuarta.</b> Giren instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se provean y gestionen los recursos económicos y materiales para que en cada una de las entidades federativas se construya un establecimiento especial, con capacidad suficiente para alojar y proporcionar adecuada atención médica y psiquiátrica a todos los internos con padecimientos mentales que presenten conductas particularmente violentas y que constituyen un riesgo para la víctima o la sociedad; y que en la medida de lo posible se ajusten a las características del Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial en cuanto a personal capacitado e instalaciones que permitan brindar una estancia digna y el tratamiento integral que requieren dichas personas. En aquellos casos en los que el número de internos con esta clase de problemas no justifique la existencia de un establecimiento de tales características, deberá contarse al menos con un pabellón psiquiátrico anexo a un centro de reclusión, que cuente con personal capacitado y las instalaciones necesarias para proporcionar un tratamiento similar al que reciben los enfermos mentales en el citado establecimiento federal.</p> <p><b>Quinta.</b> Expidan o definan, en coordinación con las secretarías de Salud y Seguridad Pública federales, las normas específicas para regular lo relativo a las condiciones que deben reunir los establecimientos especiales y los pabellones psiquiátricos que se destinen a albergar a los internos con enfermedades mentales, así como el tratamiento que debe aplicarse a estas personas.</p> <p><b>Sexta.</b> Realicen las gestiones correspondientes con la finalidad de que los hospitales psiquiátricos dependientes del sector salud de sus respectivas entidades federativas, cuenten con instalaciones adecuadas para albergar en condiciones dignas y seguras a los pacientes psiquiátricos que han cometido infracciones a las leyes penales, y cuyo comportamiento no represente un riesgo para la víctima o la sociedad, previa resolución judicial o administrativa que así lo ordene; asimismo, para que se les acepte en las instituciones de asistencia social cuando sean dados de alta de dichos hospitales por haberse cumplido los objetivos de la hospitalización y no cuenten con algún familiar que se haga cargo de ellos, así como en aquellos casos en los que ya cumplieron con la pena o medida de seguridad impuesta, o se decreta su libertad absoluta.</p> <p><b>Al señor Gobernador del Estado de Chiapas y Jefe de Gobierno del Distrito Federal:</b>  <b>Unica.</b> Formulen una iniciativa de reforma con la finalidad de que en las legislaciones adjetivas en materia penal de las entidades federativas que gobiernen se prevea un procedimiento especial para los enfermos mentales que cometan infracciones a las leyes penales, tomando en cuenta para ello las observaciones contenidas en la presente, en el que</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
		<p>se garantice a dichas personas el respeto de los derechos procesales que toda persona tiene cuando es acusada de la comisión de un delito, así como todas las recomendaciones contempladas en este documento.</p> <p><b>Al Secretario de Salud federal:</b>  <b>Unica.</b> En cumplimiento a las facultades que otorga el artículo 13, apartado A), fracción IV, de la Ley General de Salud, oriente y apoye a los gobiernos de las entidades federativas para que los internos con enfermedades mentales que se encuentran en los centros de reclusión que de ellos dependen reciban la atención médica que requieren, así como para que se expidan o definan, en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública Federal, las normas específicas para regular lo relativo a las condiciones que deben reunir los establecimientos especiales y los pabellones psiquiátricos que se destinen a albergar a los internos con enfermedades mentales, así como el tratamiento que debe aplicarse a estas personas.</p> <p><b>Al secretario de Seguridad Pública federal:</b>  <b>Primera.</b> Presente una propuesta al Ejecutivo Federal, con la finalidad de que se formule una iniciativa de reforma a la legislación en materia penal federal, para que se prevea que los internos con padecimientos mentales que han cometido infracciones a las leyes penales y que no revisten riesgo para la víctima o la sociedad, sean atendidos por autoridades de salud en hospitales psiquiátricos, y posteriormente entregados a quienes legalmente les corresponde hacerse cargo de ellos, o a la falta de los mismos se envíen para su atención a establecimientos de asistencia social, y evitar en lo futuro que estas personas permanezcan en los centros de reclusión. Por otra parte, para que se contemple que quienes han cometido delitos o infracciones penales y representan un riesgo para la víctima o la sociedad, por su comportamiento violento, por seguridad, sean recluidos y atendidos en establecimientos especiales o, en su defecto, en pabellones psiquiátricos anexos a los centros de reclusión que en cada entidad federativa sean acondicionados para tal fin.</p> <p><b>Segunda.</b> Efectúe una propuesta al Ejecutivo Federal, con la finalidad de que se formule una iniciativa de reforma a la legislación en materia penal federal, para que se garantice a las personas inimputables sujetas a un procedimiento especial, el respeto de los derechos procesales que toda persona tiene cuando es acusada de la comisión de un delito, tomando en consideración las observaciones plasmadas en esta recomendación general; para que se establezca de manera clara que las medidas de seguridad decretadas a los enfermos mentales declarados inimputables sean determinadas en cuanto a su duración; para que la suspensión del procedimiento sea procedente únicamente durante el tiempo necesario para que el enfermo recupere la capacidad para comprender la naturaleza del proceso que se le sigue, y evitar la posibilidad de que dicha situación subsista por lapsos mayores a los previstos por la ley como pena máxima para el delito cometido; así como para modificar la terminología que se utiliza de manera incorrecta para referirse a las personas que padecen trastornos mentales involucradas en la comisión de conductas tipificadas en la ley penal.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
10	Práctica de la tortura	<p><b>Señores Secretarios del Despacho, Procuradores Generales de la República y de Justicia Militar, titulares de organismos autónomos, Gobernadores y Jefe del Gobierno del Distrito Federal</b></p> <p><b>Primera.</b> Se tomen las medidas respectivas para que se logre la homologación del tipo penal de tortura, y de acuerdo con la tendencia por lograr la mayor protección de los Derechos Humanos se incorporen los elementos que derivan de la descripción prevista en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, a fin de evitar la impunidad y garantizar la aplicación efectiva de la ley.</p> <p><b>Segunda.</b> Se defina una estrategia que involucre a las autoridades del ámbito federal, estatal y municipal para que dentro del marco previsto por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establezcan ejes y acciones para la adecuada prevención de la tortura en los términos previstos en la presente Recomendación General, a través de la capacitación del personal de las procuradurías, de seguridad pública y encargado de la ejecución de penas, así como la eliminación de las prácticas administrativas mencionadas.</p> <p><b>Tercera.</b> Giren instrucciones expresas a los servidores públicos encargados de la seguridad pública, tanto del ámbito de la prevención del delito y de la procuración de justicia, así como de la ejecución de la pena, a efecto de que se evite cualquier forma de incommunicación, detención o maltrato que pueda propiciar la práctica de la tortura, tanto física como psicológica.</p> <p><b>Cuarta.</b> Que en los casos donde existan indicios de tortura se establezcan las condiciones necesarias para que se cumpla con el deber del Estado de realizar seriamente las investigaciones con prontitud y efectividad en contra del servidor o servidores públicos involucrados, que permitan imponer las sanciones pertinentes y asegurar a la víctima una adecuada reparación del daño.</p> <p><b>Quinta.</b> Giren instrucciones expresas a efecto de asegurar que las personas contra las cuales se haya cometido un acto de tortura física o psicológica, tengan derecho a una indemnización o compensación financiera, por los daños o perjuicios que se les causen, así como a recibir los cuidados médicos y de rehabilitación necesarios, que permitan el restablecimiento de la condición anterior a la violación a los Derechos Humanos; mediante la adopción de criterios que incluyan la reparación de los daños materiales e inmateriales causados por la tortura; el lucro cesante, el daño emergente y el daño patrimonial del núcleo familiar, así como medidas de satisfacción y garantía de no repetición.</p> <p><b>Sexta.</b> Tomar las medidas adecuadas para que las presuntas víctimas de tortura, los testigos y quienes lleven a cabo la investigación, así como sus familias, se encuentren protegidos de actos o amenazas de violencia o cualquier otra forma de intimidación que pueda surgir como resultado de la investigación.</p> <p><b>Septima.</b> A fin de garantizar una mayor imparcialidad y objetividad en el trabajo de los peritos médicos, proporcionar a dichos servidores públicos equipos de videograbación y audio que respalden los procedimientos de revisión médica, así como las diligencias de interrogatorios realizados por el Ministerio Público, o bien, permitir que el defensor del detenido realice dicha grabación.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
11	Otorgamiento de beneficios de libertad anticipada en los centros de reclusión de la República Mexicana	<p><b>Octava.</b> Que en los cursos de capacitación, actualización y Derechos Humanos, exámenes de oposición, evaluaciones periódicas, así como concursos de selección para las áreas de seguridad pública, tanto de prevención del delito y procuración de justicia como de ejecución de penas, incluido el personal médico, se fortalezcan las partes respectivas al tema de tortura física y psicológica, con la finalidad de que se alcance una pronta y completa procuración de justicia.</p> <p><b>Al Secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal:</b></p> <p><b>Primera.</b> Formule las propuestas pertinentes, con la finalidad de que se tomen las medidas necesarias que permitan establecer criterios objetivos y de uniformidad con el resto de las legislaciones estatales, para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada. En el mismo sentido, promover la reglamentación del procedimiento y resolución de los beneficios de libertad anticipada que contempla la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social y el Código Penal Federal, a efecto de eliminar la discrecionalidad en su otorgamiento y con ello evitar violaciones a los derechos humanos de los internos sentenciados en esa materia.</p> <p><b>Segunda.</b> Realice las gestiones necesarias a efecto de implementar y sistematizar un programa permanente que permita la detección oportuna de los casos susceptibles de obtener algún beneficio de libertad anticipada, así como la atención expedita de las solicitudes relacionadas con esa materia.</p> <p><b>Tercera.</b> Efectúe los trámites necesarios para la contratación y capacitación permanente de personal profesional que se ocupe de la integración y dictamen de los expedientes técnico jurídicos de los sentenciados del fuero federal, a fin de atender oportunamente los casos susceptibles para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada que contemplan las leyes de la materia.</p> <p><b>A la señora Gobernadora, señores Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal:</b></p> <p><b>Primera.</b> Tomen las medidas necesarias para que, en la normatividad de la materia, se incorporen aquellos elementos que permitan eliminar la discrecionalidad durante el procedimiento y determinación de los beneficios de libertad anticipada, a fin de evitar, en esta materia, las violaciones a los derechos humanos de los internos en los centros de reclusión. Asimismo, se busque la uniformidad en la materia.</p> <p><b>Segunda.</b> Giren las instrucciones correspondientes a efecto de que cada centro de reclusión cuente con los servicios de un consejo técnico interdisciplinario que contribuya a la aplicación del tratamiento adecuado para la reincorporación social del delincuente. Debiendo procurar que dicho órgano colegiado cuente, al menos, con las áreas de criminología, trabajo social, psicología, jurídica, laboral, educativa y médica.</p> <p><b>Tercera.</b> Realicen las gestiones necesarias para la contratación y capacitación permanente de personal profesional que se encargue de la detección y análisis de los casos de sentenciados susceptibles para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada que contemplan las leyes respectivas. Asimismo, se instituyan programas permanentes para atender la demanda de la población reclusa en esa materia.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
12	Uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios y servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley	<p><b>Cuarta.</b> Se tomen las medidas necesarias a efecto de incluir en las legislaciones de la materia la figura del juez de ejecución de sanciones penales, como una alternativa de solución a la problemática que enfrenta el sistema penitenciario mexicano en la ejecución de las sanciones privativas o restrictivas de la libertad.</p> <p><b>Al Secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal, Procuradores Generales de la República y de Justicia Militar, Gobernadores de las entidades federativas, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procuradores Generales de Justicia y responsables de la seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios:</b></p> <p><b>Primera.</b> Giren las instrucciones necesarias para que se capacite y evalúe periódicamente a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los temas del uso de la fuerza, incluidos los del servicio pericial, autodefensa, primeros auxilios, técnicas de detención, sometimiento, aseguramiento, persuasión, negociación, mediación, comportamiento de multitudes, solución no violenta de conflictos, medios técnicos que limiten el empleo de la fuerza y de las armas de fuego, manejo de estrés; y que además se impartan las nociones básicas de derecho penal, administrativo y Derechos Humanos.</p> <p><b>Segunda.</b> Giren las instrucciones necesarias para que a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se les proporcione el equipo adecuado de acuerdo a la naturaleza del cuerpo policiaco y de las funciones que realicen, y ello les permita hacer un uso escalonado o gradual de la fuerza y de las armas de fuego, además se les capacite y adiestre en su manejo y únicamente se les autorice a portar dichas armas después de acreditar las evaluaciones correspondientes.</p>
13	Práctica de verificaciones migratorias ilegales	<p><b>A ustedes, distinguidos señores Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, y Procurador General de la República:</b></p> <p><b>Única.</b> Giren instrucciones expresas a los servidores públicos de esas Secretarías de Estado y de la Agencia Federal de Investigación, a efecto de que se abstengan de realizar acciones de verificación migratoria al margen de la ley, en contra de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional y, por ende, que en forma inmediata cesen las detenciones derivadas de ello, sin perjuicio de prestar la colaboración debida al INM cuando sea expresamente querido en términos de la ley.</p> <p><b>A usted, distinguido señor Secretario de Gobernación:</b></p> <p><b>Primera.</b> Se sirva girar sus instrucciones al INM para que se instruya a su vez al personal responsable de recibir a los migrantes que son puestos a su disposición por autoridades federales, estatales y municipales, que en los casos en que tengan conocimiento de que son efectuadas verificaciones migratorias ilegales, den vista a las autoridades competentes para que se deslinde la responsabilidad administrativa en que se haya incurrido. Asimismo, que en los casos</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
14	Derechos de las víctimas de los delitos	<p>en que se solicite la colaboración de alguna autoridad federal, estatal o municipal, en la realización de actos de verificación migratoria, se observen las formalidades establecidas en la legislación aplicable. De igual forma para que, si asociado a esas conductas, las autoridades incurrieren en actos constitutivos de delito en agravio de los extranjeros, formulen la denuncia respectiva ante el Ministerio Público competente.</p> <p><b>Señoras y señores Procuradores Generales de la República, de Justicia Militar y de Justicia de las Entidades Federativas, Secretarios de Seguridad Pública y de Salud Federal, del Gobierno del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, Presidentes de los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de las Entidades Federativas</b></p> <p><b>Primera.</b> Se tomen las medidas respectivas para que se logre la homologación de los derechos que tienen las víctimas de delitos y del abuso del poder, en términos de lo que establece el artículo 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder, tomando en consideración las observaciones realizadas en la presente recomendación.</p> <p><b>Segunda.</b> Se tomen las medidas respectivas a efecto de establecer la colaboración y coordinación institucional que garantice los derechos de las víctimas, la cual necesariamente debe involucrar a las autoridades del ámbito federal, estatal y municipal, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil que trabajen con víctimas, principalmente en las áreas de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, salud, educación y desarrollo social</p> <p><b>Tercera.</b> Proponer al Honorable Congreso de la Unión y a los Congresos de cada entidad federativa, la creación de una partida especial en los presupuestos de egresos de la Federación y de los estados, respectivamente, para la atención a víctimas del delito y del abuso de poder, y que se destine a la creación de áreas especializadas fondos de reparación del daño y de asistencia social.</p> <p><b>Cuarta.</b> Diseñar programas institucionales de vinculación multidisciplinarios con organismos públicos y privados en todos los niveles de gobierno, que permitan ampliar el universo de atención, observancia y protección de los derechos de las víctimas, y acciones de fomento, capacitación, prevención de la victimización, y el combate a las inadecuadas prácticas administrativas de los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley.</p> <p><b>Quinta.</b> En materia de reparación del daño, impulsar las iniciativas y reformas legislativas necesarias a fin de que este derecho se cumpla a cabalidad, estableciendo para ello mecanismos ágiles que faciliten su cumplimiento en términos de lo que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p><b>Sexta.</b> Proponer a la autoridad correspondiente la creación de una institución autónoma e independiente del Ministerio Público que garantice la protección de los derechos de los ofendidos y las víctimas de delitos, con funciones de asesoría en forma gratuita, profesional y adecuada, con igual rango e importancia que la defensoría de oficio, para dar cumplimiento a la garantía de igualdad.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
15	Derecho de protección a la salud	<p><b>Séptima.</b> Implementar medidas tendientes a evitar la victimización secundaria, por lo cual debe propiciarse que la víctima declare mediante videos, en salas separadas de los inculpados, familiares y amigos de éstos; y deberán proteger sus datos personales en el interrogatorio; resarcirle los gastos que le han ocasionado los hechos de que fue víctima, y garantizar el acceso de la víctima al proceso penal en un principio de igualdad.</p> <p><b>Señoras y señores Secretarios de Salud, de la Defensa Nacional y de Marina; Gobernadores de las Entidades Federativas; Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de Petróleos Mexicanos</b></p> <p><b>Primera.</b> Proponer a la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de cada una de las entidades federativas, que se asigne una partida presupuestal suficiente al Sector Salud, a fin de que se cuente con los recursos financieros necesarios para crear la infraestructura material necesaria y de personal, para hacer eficaz el derecho a la protección de la salud.</p> <p><b>Segunda.</b> Desarrollar los manuales para hacer operativas las políticas públicas de promoción de salud y de prevención de enfermedad, en todas las entidades federativas, a fin de proporcionar servicios de salud de calidad a toda la población, que garanticen el abasto y suministro de los medicamentos necesarios para la conservación o el restablecimiento de la condición de salud de los pacientes, así como de brindar oportuna información para prevenir el mayor número de enfermedades.</p> <p><b>Tercera.</b> Crear políticas eficientes, con objeto de apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente, de control y vigilancia de factores nocivos, que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida.</p> <p><b>Cuarta.</b> Dictar las medidas pertinentes a efecto de que se capacite al personal de salud de las instituciones públicas respecto de la existencia y la observancia que se debe dar a las Normas Oficiales Mexicanas y se brinde una atención digna y de calidad, así como un servicio profesional.</p> <p><b>Quinta.</b> Elaborar y ejecutar programas específicos, con la finalidad de proteger a grupos vulnerables, en especial a la población indígena, a grupos en extrema pobreza, a menores y adultos mayores, a discapacitados, a enfermos terminales, a enfermos de VIH y a mujeres en estado de gravidez.</p> <p><b>Sexta.</b> Tomar las medidas adecuadas para brindar el apoyo presupuestal y de infraestructura necesario al Sistema Nacional de Salud, a fin de impulsar las actividades e investigaciones científicas y tecnológicas en el ramo; asimismo, coadyuvar a las dependencias e instituciones competentes para la regulación y control de la transferencia de tecnología en el área, para estar en condiciones de brindar un óptimo servicio profesional ético.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
16	Plazo para resolver una averiguación previa	<p><b>Séptima.</b> Impulsar las actividades e investigaciones necesarias para efectuar los cambios en los procedimientos para el otorgamiento de los servicios de salud, a fin de garantizar su cumplimiento como lo establecen las Normas Oficiales Mexicanas, con mecanismos eficientes de atención, diagnóstico y tratamiento, a fin de disminuir la mortalidad y la morbilidad materna e infantil.</p> <p><b>Octava.</b> Proporcionar un servicio de consejería o apoyo emocional a toda persona a quien se entregue un resultado de VIH positivo, con objeto de disminuir el impacto psicológico de la notificación en el individuo afectado y favorecer su adaptación a la nueva situación, evitando en todo momento la discriminación y mayores repercusiones sociales en la familia.</p> <p><b>Señoras y señores Procuradores Generales, de Justicia de las Entidades Federativas, de Justicia Militar y de la República</b></p> <p><b>Primera.</b> Se adopten las medidas necesarias para incorporar en el marco jurídico el plazo razonable para concluir una averiguación previa y en tanto eso no suceda se emitan los manuales o acuerdos correspondientes que prevean dicha circunstancia.</p> <p><b>Segunda.</b> Se dicten los lineamientos correspondientes para que los agentes del Ministerio Público conozcan el mínimo de diligencias a realizar para acreditar la existencia del delito y reunir los elementos que hagan probable la responsabilidad de las personas involucradas, a fin de evitar que sean remitidas a la reserva o al archivo averiguaciones previas, respecto de las cuales no se hayan agotado las líneas de investigación.</p> <p><b>Tercera.</b> Se emitan los acuerdos correspondientes, en los que se detallen los plazos y términos en que deben realizar las diligencias pertinentes para determinar una averiguación previa, así como notificar debidamente a los denunciantes sobre el término de ley para impugnar la resolución, con el fin de imposibilitar el envío injustificado de cualquier indagatoria al archivo o la reserva.</p> <p><b>Cuarta.</b> Se adopten los controles pertinentes para supervisar que se cumplan las formalidades de ley durante el inicio, trámite y conclusión de las averiguaciones previas, procurando ante todo: a) evitar la dilación en el trámite de la averiguación previa, de tal manera que no existan omisiones en la práctica de diligencias por periodos prolongados; b) garantizar el desahogo de las diligencias de investigaciones necesarias para acreditar el delito y la probable responsabilidad del sujeto; c) preservar los indicios del delito a fin de asegurar que las líneas de investigación puedan agotarse; d) propiciar el desahogo de los análisis y dictámenes periciales, y e) dictar las medidas de auxilio y protección a las víctimas del delito y a los testigos.</p> <p><b>Quinta.</b> Dotar a los agentes del Ministerio Público de los servicios periciales técnicos y científicos, con suficiente personal capacitado, para allegarse de los indicios necesarios para determinar las averiguaciones previas con prontitud e inmediatez.</p>



RG	Asunto	Recomendaciones generales
		<p><b>Sexta.</b> Capacitar en materia de derechos humanos a los agentes del Ministerio Público y a sus auxiliares, policías y peritos, específicamente sobre las medidas de protección que deben otorgarse para evitar la dilación u omisiones en la integración de la averiguación previa.</p> <p><b>Séptima.</b> Tomar las medidas adecuadas para capacitar al personal de las procuradurías de justicia en el manejo, integración, perfeccionamiento legal, resguardo de evidencias y constancias; mediante acuerdos, circulares y la emisión de instructivos y manuales de procedimientos, con la finalidad de establecer el procedimiento específico que deben seguir las autoridades para el adecuado uso y preservación de los indicios.</p> <p><b>Octava.</b> Se dicten los lineamientos administrativos necesarios a efecto de que los agentes del Ministerio Público investigadores, ante el conocimiento de delitos que pongan en peligro la integridad o la vida de los denunciantes, víctimas y ofendidos; garanticen a favor de éstos el pleno goce de los derechos que les reconoce el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
17	Agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente	<p><b>Señoras y señores Gobernadores de los Estados, Jefe de Gobierno del Distrito Federal; señor Procurador General de la República y Procurador General de Justicia Militar</b></p> <p><b>Primera.</b> Tomen las medidas necesarias y adecuadas para impulsar una lucha decidida, frontal y permanente contra la impunidad, a fin de que se logren resolver conforme a derecho las indagatorias procedentes para el esclarecimiento de los homicidios, desapariciones forzadas, atentados con explosivos, amenazas, así como todos y cada uno de los demás agravios ocurridos en contra de periodistas.</p> <p><b>Segunda.</b> Giren sus instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se realice una indagatoria eficaz en cada caso, se lleven las diligencias respectivas para resolver y agotar todas las líneas de investigación, incluyendo las relacionadas con la labor periodística en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, a fin de erradicar en el futuro la repetición sistemática de las violaciones descritas en el capítulo de observaciones de esta recomendación.</p> <p><b>Tercera.</b> Giren sus instrucciones a quien corresponda para que, en los casos de las indagatorias que se iniciaron con motivo de los agravios descritos en el presente documento, se realice una evaluación técnica jurídica para corroborar o determinar si la actuación del Ministerio Público, así como de los servidores públicos que intervinieron, fue apegada a los principios y obligaciones que deben atender en su cargo; asimismo, para establecer si cometieron o no conductas delictivas en el ejercicio de sus funciones. Y en aquellos casos en que se presuma la comisión de conductas delictivas, se dé vista tanto al Órgano Interno de Control de cada procuraduría como al Ministerio Público correspondiente, a fin de que estas instancias definan la responsabilidad administrativa y penal, respectivamente, en que pudieran haber incurrido los servidores públicos; asimismo, se analicen las indagatorias descritas que se encuentran en reserva, a fin de que se valore la posibilidad de reactivarse y, en su caso, consignarse ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
18	Situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana	<p><b>Cuarta.</b> Emprendan las acciones necesarias y contundentes para garantizar las condiciones de seguridad y prevención suficientes para que el desempeño de los profesionales de la comunicación no se vea coartado ni amenazado por ningún tipo de circunstancia, que para tal efecto se implementen políticas públicas para garantizar la seguridad de los y las periodistas, especialmente para quienes cubren situaciones de riesgo.</p> <p><b>Quinta.</b> En materia de reparación del daño, impulsen las medidas necesarias a fin de que este derecho se observe a cabalidad de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso de los periodistas y medios de comunicación afectados, estableciendo para ello mecanismos ágiles que faciliten su cumplimiento en los términos de lo que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p><b>Sexta.</b> Impulsen a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, las reformas legales reglamentarias y administrativas para definir de manera clara y adecuada la competencia y responsabilidad de las instancias procuradoras de justicia para conocer de los delitos cometidos en agravio de periodistas y medios de comunicación y para lograr mayor eficiencia en las investigaciones relacionadas con tales agresiones; asimismo, impulsar la transparencia en la rendición de cuentas de los resultados de la investigación de estos casos.</p> <p><b>Séptima.</b> Instruyan a quien proceda, a efecto de que se capacite en materia de derechos humanos y de libertad de expresión a los agentes del Ministerio Público, a sus auxiliares, policías y peritos, para que los miembros de las dependencias procuradoras de justicia preserven y garanticen los derechos de los periodistas.</p>
		<p><b>A usted Secretario de Seguridad Pública Federal</b></p> <p><b>Primera.</b> Impulsar la adopción de medidas por parte de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, para que las correspondientes leyes de ejecución de sanciones penales, así como los reglamentos internos que deben regir los centros penitenciarios bajo su autoridad, contemplen lo dispuesto en la Constitución Política y en los tratados internacionales señalados en el cuerpo de la presente recomendación, por haber sido ratificados en los términos constitucionales y formar parte del derecho positivo mexicano, a efecto de garantizar a los internos una estancia digna y segura, sobre la base del respeto de los derechos humanos.</p> <p><b>Segunda.</b> Promover ante el H. Congreso de la Unión la aprobación de una ley federal de ejecución de sanciones penales, que establezca la adopción del régimen de reinserción social, la modificación y duración de las penas, previstos en la reforma a los artículos 18, párrafo segundo, y 21, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de garantizar el respeto a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica de los internos, y contribuir de manera fundamental a su reinserción social.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
		<p><b>A usted Secretario de Salud Federal</b></p> <p><b>Primera.</b> Promover y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en materia de salud, a fin de garantizar el derecho a la protección de la salud de los hombres y mujeres que se encuentran privados de la libertad en los centros penitenciarios que dependen de las autoridades estatales y del Distrito Federal. Lo anterior, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 13, apartado A, fracción IV, de la Ley General de Salud.</p> <p><b>Segunda.</b> Realizar las acciones necesarias a efecto de garantizar que en los centros penitenciarios que dependen de las autoridades estatales y del Distrito Federal, se lleven a cabo las mismas campañas de promoción y de prevención para la salud que se realizan para la población en general.</p> <p><b>A usted Secretario de Educación Pública Federal</b></p> <p><b>Única.</b> Promover y apoyar las acciones en materia de educación en el Distrito Federal, así como las que están a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, a fin de garantizar el derecho a la educación de los hombres y mujeres que se encuentran privados de la libertad en los centros penitenciarios que dependen de las autoridades estatales y del Distrito Federal, en igualdad de condiciones que el resto de la población. Lo anterior, con fundamento en el artículo 3 de la Ley General de Educación.</p> <p><b>A ustedes señora Gobernadora, señores Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal</b></p> <p><b>Primera.</b> Instaurar políticas públicas integrales en materia penitenciaria que garanticen a todos los internos una estancia digna y segura en los centros de reclusión bajo su autoridad, a partir de la disponibilidad de espacios suficientes para alojarlos, así como de la infraestructura que permita una separación por categorías jurídicas, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p><b>Segunda.</b> Con el propósito de que los centros de reclusión dejen de ser utilizados como lugares de contención, deben instaurar políticas públicas integrales que garanticen al interno el derecho a la readaptación social, previsto en el artículo 18, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual deben proporcionarles servicios adecuados en materia de trabajo, capacitación para el mismo y educación.</p> <p><b>Tercera.</b> Dotar a los centros a los centros penitenciarios del personal técnico, administrativo y profesional especializado, suficiente para la prestación de los servicios mencionados en el curso de estas recomendaciones, así como para llevar a cabo una adecuada clasificación de los internos; mantener el orden, la disciplina y el control de todas y cada una de las actividades que se desarrollan al interior de los centros de reclusión.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
19	Práctica de cateos ilegales	<p>Señoras y señores Secretario de Gobernación, general Secretario de la Defensa Nacional, almirante Secretario de la Marina, Secretario de Seguridad Pública Federal, Procuradora General de la República, Procurador General de Justicia Militar, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Secretarios de Seguridad Pública y Procuradores Generales de Justicia de las entidades federativas</p> <p><b>Primera.</b> Giren instrucciones expresas a los elementos de las corporaciones policiales e integrantes de las fuerzas armadas, a efecto de que en forma inmediata eliminen la práctica de cateos o intromisiones domiciliarias contrarias a lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sujetando todo acto de intromisión a un domicilio a los requisitos exigidos en dicho precepto.</p> <p><b>Segunda.</b> Giren instrucciones expresas a los agentes del Ministerio Público a fin de que en los casos en que les sean puestas a su disposición personas que hayan sido detenidas en el interior de sus domicilios sin que se hayan agotado las formalidades para efectuar un cateo por parte de los elementos policiales e integrantes de las fuerzas armadas, den vista de dichas irregularidades administrativas a los órganos de control internos competentes y, cuando así lo amerite, inicien la averiguación previa respectiva.</p> <p><b>Tercera.</b> Impulsen la adición al Código Federal de Procedimientos Penales y a los códigos penales estatales, de las disposiciones que prevén el procedimiento de solicitud, expedición y ejecución de orden de cateo, señaladas en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, además, impulsen las reformas o adiciones necesarias a fin de que el documento en que obre la orden de cateo cuente con elementos suficientes para otorgar certeza jurídica a los gobernados; las modificaciones necesarias que regulen la obligación de solicitud de órdenes de cateo, en los casos en que se utilicen medios tecnológicos de cualquier naturaleza que invadan la privacidad de los domicilios.</p> <p><b>Cuarta.</b> Diseñen y emitan campañas de difusión e información en medios de alto alcance con la finalidad de reforzar el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio y de informar a la sociedad sobre los derechos que tiene y los requisitos constitucionales exigidos para la orden de cateo, así como de exponer a la población la importancia de coadyuvar con la justicia, haciendo especial énfasis en el derecho que tienen a declarar como testigos en un proceso.</p> <p><b>Quinta.</b> Impulsen reformas ante sus respectivas legislaturas a fin de que se tipifiquen como delito las conductas de allanamiento y las de ordenar o practicar cateos ilícitos.</p> <p><b>Sexta.</b> Impulsen ante sus respectivas legislaturas las reformas necesarias para que sus códigos de procedimientos penales expliciten el requisito de que medie un mandamiento escrito, expedido por una autoridad judicial, para realizar diligencias de cateo en dependencias o entidades públicas.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
20	Agravios a periodistas en México y la impunidad imperante	<p><b>Séptima.</b> Se enfatice el derecho a la inviolabilidad del domicilio y a los requisitos constitucionales para realizar un cateo en los cursos de capacitación, actualización, exámenes de oposición, evaluaciones periódicas, así como concursos de selección, para los servidores públicos de las áreas de procuración de justicia, seguridad pública o castrense que participen en funciones de policía, con la finalidad de que los mismos se realicen con pleno respeto a lo ordenado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales y leyes internas.</p> <p><b>A ustedes Secretario de Gobernación, Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, las siguientes:</b></p> <p><b>Primera.</b> Se emprendan las acciones necesarias y contundentes para garantizar las condiciones de seguridad y prevención suficientes, a fin de que el desempeño de los integrantes del sector periodístico no se vea coartado ni amenazado por circunstancia alguna; asimismo, se implementen las políticas públicas tendientes a garantizar la seguridad de las y los periodistas, especialmente para quienes cubren situaciones de riesgo.</p> <p><b>Segunda.</b> Se promuevan, ante las respectivas legislaturas, las adiciones y reformas necesarias para que en los códigos penal y de procedimientos penales federales, así como en los códigos penales estatales, se establezca la despenalización de los llamados delitos de prensa; y, de manera expresa, se proteja el secreto periodístico, siendo necesario también que, por cuanto hace a las calumnias y difamación, en su caso se prevea en la legislación civil las acciones a seguir cuando se cause un daño.</p> <p><b>Tercera.</b> Se instruya, a quien corresponda, a efecto de que se capacite, en materia de derechos humanos y libertad de expresión a los servidores públicos que por su función tengan relación con periodistas respecto de la manera de conducir sus actuaciones, para que se preserven y garanticen sus derechos.</p> <p><b>Cuarta.</b> Se prevean las políticas públicas necesarias para que la actuación de las instituciones de seguridad pública, a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se rija por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.</p> <p><b>A ustedes Comisionado Nacional de Seguridad y Secretarios de Seguridad Pública de las entidades federativas, las siguientes:</b></p> <p><b>Primera.</b> Se dé respuesta decidida y efectiva por parte de las autoridades de los tres niveles de gobierno, para impulsar un sistema de seguridad pública efectiva, completa e independiente, a fin de prevenir y disuadir las agresiones contra los integrantes del sector periodístico, a efecto de evitar un mayor incremento en los homicidios y desapariciones de periodistas, así como de los atentados cometidos contra instalaciones de medios de comunicación.</p> <p><b>Segunda.</b> Se instruya, a quien corresponda, a efecto de que se capacite en materia de prevención y disuasión en la comisión de ilícitos, para que los elementos de seguridad pública, de los tres niveles de gobierno, preserven y garanticen los derechos de periodistas.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
		<p><b>A ustedes Procurador General de la República y Procuradores Generales de Justicia de las entidades federativas, las siguientes:</b></p> <p><b>Primera.</b> Se giren instrucciones, a quien corresponda, a efecto de que, en cada caso, se realicen las diligencias respectivas para integrar una indagatoria eficaz, con objeto de agotar todas las líneas de investigación, incluyendo las relacionadas con la labor periodística en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, a fin de erradicar en el futuro la repetición sistemática de las violaciones a derechos humanos descritas en el capítulo de observaciones de esta recomendación.</p> <p><b>Segunda.</b> Se implementen y apliquen de manera decidida, frontal y permanente las medidas necesarias y adecuadas para impulsar un combate a la impunidad, a fin de que se resuelvan las averiguaciones previas procedentes a la brevedad posible, para el esclarecimiento de los homicidios, desapariciones, atentados, amenazas, así como todos y cada uno de los demás agravios ocurridos contra periodistas.</p> <p><b>Tercera.</b> Se giren instrucciones, a quien corresponda, para que se analicen las indagatorias descritas que se encuentran en reserva, a fin de que se valore la posibilidad de recabar mayores elementos de prueba que permitan reactivarlas y, en su caso, pueda consignarse ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes.</p> <p><b>Cuarta.</b> En el caso de las averiguaciones previas consignadas, se instruya a los agentes del Ministerio Público competentes para que impulsen las medidas necesarias ante las autoridades jurisdiccionales, a fin de que éstas determinen, conforme a derecho, <i>la responsabilidad de los probables responsables en cada uno de los casos</i> en que fueron afectados periodistas o medios de comunicación.</p> <p><b>Quinta.</b> Se garantice a las víctimas o a sus familiares, así como a la sociedad, en general, el derecho a conocer la verdad respecto de los sucesos que dieron lugar a las violaciones de los derechos humanos cometidas en perjuicio de los integrantes del sector periodístico, descritas en la presente recomendación general, así como el derecho a conocer la identidad de quienes participaron en ellos, impulsando la transparencia en la rendición de cuentas de los resultados de la investigación de los sucesos establecidos en estos casos.</p>
21	Prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en centros educativos	<p><b>A usted señor Secretario de Educación Pública:</b></p> <p><b>Primera.</b> En virtud de que se ha identificado que en diversos estados no se cuenta con lineamientos para prevenir, investigar, sancionar y reparar los casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en escuelas públicas y privadas, se emitan directrices o guías que contengan los contenidos mínimos sobre las obligaciones de atención, prevención, investigación, sanción y reparación de casos de violencia sexual en centros escolares, que consideren de forma particular a las niñas y niños en situación de vulnerabilidad múltiple, y que sirvan de bases para que las autoridades educativas estatales diseñen sus propios lineamientos o ajusten los ya existentes.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
		<p><b>Segunda.</b> Se instruya a quien corresponda, con la finalidad de que todas aquellas personas que laboran en centros escolares, cuyo funcionamiento sea de competencia de la Secretaría de Educación Pública, o de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, reciban capacitación sobre los lineamientos que deberán aplicar en el supuesto de que se suscite un caso de violencia sexual escolar.</p> <p><b>Tercera.</b> Se instruya a quien corresponda, con la finalidad de que se realicen revisiones en los centros escolares con el objetivo de asegurar que las instalaciones son adecuadas para que las niñas y los niños puedan ejercer de forma sana y segura su derecho a la educación al interior de las mismas, y, asimismo, se gestione la instalación de cámaras de video en puntos estratégicos de los planteles educativos públicos y privados.</p> <p><b>Cuarta.</b> Gire sus instrucciones a quien corresponda, con el objetivo de que los lineamientos de evaluación, ingreso y permanencia del personal docente contemplen que los interesados cuenten con aptitudes y capacidades adecuadas para el trato con las niñas y los niños.</p> <p><b>Quinta.</b> Gire sus instrucciones a quien corresponda, para que la Secretaría de Educación Pública a través de la Dirección General de Operación de Servicios Educativos de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, vigile en todo momento que las actuaciones por parte de los particulares que prestan servicios educativos en el Distrito Federal se apeguen a lo dispuesto en la Ley General de Educación, y en caso de que se observe un inadecuado seguimiento de los casos de violencia escolar, en especial de violencia sexual, se apliquen a dichos centros educativos las sanciones correspondientes incluyendo la revocación de la autorización para ejercer como centro educativo.</p> <p><b>A ustedes señores Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal:</b></p> <p><b>Primera.</b> Giren sus instrucciones a quien corresponda a efecto de que generen políticas públicas integrales y lineamientos de prevención, investigación, sanción y atención de casos de violencia sexual en centros escolares, así como protocolos de actuación en dichos supuestos, tomando en cuenta además a las niñas y los niños en situación de vulnerabilidad múltiple.</p> <p><b>Segunda.</b> Se tomen las medidas necesarias para que, mientras se emiten los lineamientos de prevención, investigación, sanción y atención a casos de violencia sexual escolar en centros escolares, se dicte un acuerdo a fin de que las entidades federativas que no cuenten con normatividad estatal, adopten los Lineamientos para la Atención de Quejas y Denuncias por Violencia, Maltrato, Acoso Escolar y/o Abuso Sexual Infantil en los Planteles de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos, así como los Lineamientos para la Atención de Quejas por Maltrato o Abuso a Educandos del Subsistema de Educación Media-Superior Dependientes de Unidades Administrativas Adscritas a la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica, ambos de la Secretaría de Educación Pública Federal a fin de proteger a las niñas y los niños.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
		<p><b>Tercera.</b> Se instruya a quien corresponda, con la finalidad de que todas aquellas personas que laboran en centros escolares cuyo funcionamiento sea de competencia de las entidades federativas, reciban capacitación sobre los lineamientos que deberán aplicar en caso de que se suscite un caso de violencia sexual escolar.</p> <p><b>Cuarta.</b> Instruyan a quien corresponda, para que se presenten las iniciativas de ley necesarias para que se ajusten las legislaciones penales de las entidades federativas y del Distrito Federal a la gravedad de los delitos, de forma tal que las conductas de violencia sexual por parte de servidores públicos en contra de niñas y niños estén tipificadas como graves e imprescriptibles y se prevean medidas de protección para niñas y niños víctimas de delitos que impliquen violencia sexual, y se contemplen agravantes respecto a estos delitos cuando hayan sido cometidos por servidores públicos.</p> <p><b>Quinta.</b> Se instruya a quien corresponda, a efecto de que se lleven a cabo los estudios para que se contemplen en todas las leyes para la protección de niñas y niños de la totalidad de entidades federativas del país las medidas de salvaguarda por hechos que atenten en contra de su integridad.</p> <p><b>Sexta.</b> Se instruya a quien corresponda, con la finalidad de que se realicen revisiones en los centros escolares con el objetivo de asegurar que las instalaciones sean adecuadas para que las niñas y los niños puedan ejercer de forma sana y segura su derecho a la educación al interior de las mismas, y, asimismo, se gestione la instalación de cámaras de video en puntos estratégicos de los planteles educativos.</p> <p><b>Séptima.</b> Gire sus instrucciones a quien corresponda, con el objetivo de que los lineamientos de evaluación, ingreso y permanencia del personal docente contemplen que los interesados cuenten con aptitudes y capacidades adecuadas para el trato con niñas y niños.</p> <p><b>Octava.</b> Se instruya a quien corresponda para que se realicen las acciones necesarias con el fin de que existan en todas las entidades federativas unidades o mecanismos para atender de manera inmediata los casos de violencia sexual reportados dentro de los centros educativos, de forma tal que éstos cuenten con las características expuestas en la presente recomendación general.</p> <p><b>Novena.</b> Giren sus instrucciones a quien corresponda, para que en el ámbito de su competencia se vigile en todo momento que las actuaciones por parte de los particulares que prestan servicios educativos se apeguen a lo dispuesto en la Ley General de Educación, y en caso de que se observe un inadecuado seguimiento de los casos de violencia escolar, en especial de violencia sexual, se apliquen a dichos centros escolares las sanciones correspondientes, incluyendo la revocación de la autorización para ejercer como centro educativo.</p>



<i>Recomendaciones generales</i>		
RG	<i>Asunto</i>	<i>Recomendaciones generales</i>
22	Prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana	<p><b>Señora Gobernadora y señores Gobernadores de los Estados de la República, Secretarios de Gobernación y de la Defensa Nacional, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Comisionado Nacional de Seguridad</b></p> <p><b>Primera.</b> En el Sistema Penitenciario Nacional, se promueva la adopción de medidas legislativas, administrativas e institucionales a fin de homologar la normatividad que regule la figura del aislamiento como sanción, siempre y cuando se hayan agotado otras medidas que resulten menos lesivas para las personas privadas de la libertad y de conformidad con lo determinado por el Consejo Técnico Interdisciplinario de la institución con una duración máxima de 15 días.</p> <p><b>Segunda.</b> Se implementen acciones en los Centros Penitenciarios para regular el aislamiento como internamiento cotidiano, cuando se trate de delincuencia organizada, y de aquellos que requieran medidas especiales de seguridad en términos de lo previsto en el artículo 18 constitucional.</p> <p><b>Tercera.</b> Se instruya a quien corresponda para que las administraciones del sistema penitenciario tanto federal como de las entidades federativas, realicen los ajustes presupuestales y administrativos a efecto de que se destinen los recursos humanos, materiales y financieros suficientes para que la plantilla del personal penitenciario sea acorde con las funciones necesarias para lograr la reinserción social de los internos y la seguridad del centro.</p> <p><b>Cuarta.</b> Se instruya a quien corresponda, a efecto de que se establezcan centros de control de confianza especializados para el proceso de ingreso y permanencia del personal penitenciario.</p> <p><b>Quinta.</b> Se establezcan lineamientos que prevean la aplicación del aislamiento como sanción, bajo criterios y procedimientos claros que garanticen la legalidad en la medida, así como el derecho a la salud, a la seguridad, a la integridad personal y a la reinserción social de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión.</p> <p><b>Sexta.</b> Se instruya a quien corresponda a efecto de que se diseñe un programa de capacitación y se impartan cursos al personal penitenciario sobre derechos humanos, principalmente tratándose de temas como el aislamiento, su aplicabilidad y atención.</p> <p><b>Séptima.</b> Se giren instrucciones a quien corresponda, a fin de que se subsanen las deficiencias estructurales de los lugares de privación de la libertad en donde se utilice el aislamiento como sanción, como protección y como internamiento cotidiano, con la finalidad de garantizar una estancia digna, en lugares adecuados y en condiciones de habitabilidad, donde se les brinde las atenciones debidas por parte de las diferentes áreas técnicas.</p>
23	Matrimonio igualitario	<p><b>A los titulares de los Poderes Ejecutivos y a los Órganos Legislativos de los diversos órdenes normativos de la República:</b></p> <p><b>Única.</b> Se adecuen los correspondientes ordenamientos en materia civil y/o familiar con el fin de permitir el acceso al matrimonio a todas las personas y en condiciones tales que se impida cualquier tipo de discriminación, en términos del quinto párrafo del artículo primero de la Constitución General de la República.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
24	Ejercicio de la libertad de expresión en México	<p><b>A la Procuradora General de la República y a los Procuradores y Fiscales Generales de Justicia de las Entidades Federativas:</b></p> <p><b>Primera.</b> Instruir a quien corresponda, a efecto de que en cada una de las indagatorias que se encuentren en integración respecto de hechos relacionados con agravios a periodistas, comunicadores o medios de comunicación, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General, se lleven a cabo todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los mismos, agotando todas las líneas de investigación, incluyendo las relacionadas con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en la labor periodística.</p> <p><b>Segunda.</b> Lleven a cabo una revisión exhaustiva de las averiguaciones previas hasta la fecha iniciadas con motivo de agravios a periodistas, comunicadores y/o medios de comunicación y se lleven a cabo las actuaciones necesarias para resolverlas a la brevedad posible, debiendo en todo momento considerar la labor periodística como un elemento de análisis dentro de las líneas de investigación.</p> <p><b>Tercera.</b> Promuevan al interior de las instituciones que dirigen la creación de fiscalías o unidades especializadas en la investigación y persecución de los delitos cometidos en contra de la labor periodística y la libertad de expresión, especialmente en aquellas entidades en las que se advierte una alta incidencia de ataques a periodistas y medios de comunicación.</p> <p><b>Cuarta.</b> Ejercer, en el caso de la Procuraduría General, la facultad de atracción que le fue conferida para conocer y perseguir los casos de delitos cometidos en contra de periodistas y medios de comunicación con base en criterios normativos existentes que faciliten al representante social de la federación la atracción de delitos del fuero común en beneficio de las víctimas.</p> <p><b>Al Secretario de la Defensa Nacional y al Secretario de Marina:</b></p> <p><b>Primera.</b> Instruir a quien corresponda a efecto de que en los procedimientos administrativos de investigación que se inicien en esas dependencias y que guarden relación con periodistas, comunicadores o medios de comunicación, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General, se consideren las líneas de investigación relacionadas con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en la labor periodística.</p> <p><b>Segunda.</b> Capacitar en materia de derechos humanos y libertad de expresión al personal a su cargo que con motivo de su función pudiera tener contacto constante con periodistas o comunicadores, a efecto de garantizar que sus actuaciones garanticen los derechos de éstos en el ejercicio de su profesión.</p> <p><b>A la Gobernadora y Gobernadores de los Estados, así como al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México:</b></p> <p><b>Primera.</b> Promover, ante las legislaturas de las entidades que no cuenten aún con legislación en materia de protección a periodistas, las leyes necesarias para garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo con motivo del ejercicio de su profesión; legislación que deberá considerar la implementación y operación de Mecanismos de Protección en favor de los periodistas.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
		<p><b>Segunda.</b> Implementar cursos de capacitación en materia de derechos humanos y libertad de expresión a los servidores públicos que en razón de sus funciones mantengan contacto con periodistas, comunicadores o medios de comunicación, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General, en especial al personal de las Procuradurías o Fiscalías Estatales y a quienes laboran en las Secretarías de Seguridad Pública, a fin de preservar y garantizar los derechos de los comunicadores.</p> <p><b>Tercera.</b> Establecer un enlace de alto nivel, con capacidad de gestión y decisión al interior de la administración estatal, que garantice la pertinencia y eficacia de las medidas de protección locales acordadas en favor de periodistas, comunicadores y medios de comunicación por parte del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.</p> <p><b>Cuarta.</b> En aquellas entidades en las cuales aún no se ha legislado al respecto, promover la reglamentación necesaria para la creación de un mecanismo local idóneo para la protección de periodistas, comunicadores y medios de comunicación.</p> <p><b>Quinta.</b> Se lleven a cabo las gestiones necesarias para la creación de Fiscalías o Unidades especializadas en la persecución de delitos cometidos en contra de la libertad de expresión en aquellas entidades en las que se advierte una alta incidencia delictiva en contra de periodistas, comunicadores y medios de comunicación.</p> <p><b>Sexta.</b> Promover las adiciones y reformas necesarias ante las respectivas legislaturas que a la fecha no lo hayan hecho, a efecto de que los delitos de injurias, difamación y calumnia sean despenalizados, para que en su caso se prevea en la legislación civil las acciones a seguir cuando se cause un daño.</p> <p><b>Al Comisionado Nacional de Seguridad y Secretarios de Seguridad Pública de los Estados:</b></p> <p><b>Primera.</b> Garantizar la seguridad de los periodistas y comunicadores, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General, en eventos públicos que por su propia naturaleza impliquen la presencia de medios de comunicación, debiendo prever las medidas y protocolos necesarios para reaccionar en casos de que se susciten agresiones en contra de éstos.</p> <p><b>Segunda.</b> Capacitar en materia de derechos humanos y libertad de expresión al personal a su cargo que por su función pudiera tener contacto constante con periodistas o comunicadores, a efecto de garantizar que sus actuaciones respeten los derechos de los periodistas en el ejercicio de su profesión.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
		<p><b>Al Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas:</b></p> <p><b>Primera.</b> Que instruya a la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismos a que se lleva a cabo una diferenciación geográfica, con base en un mapa de riesgos, respecto de la implementación de protocolos a través de los cuales se otorgan medidas de protección a favor de periodistas, comunicadores y medios de comunicación, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General, a efecto de tomar en consideración los riesgos potenciales en los que podría encontrarse un periodista y adecuar las medidas otorgadas a la(s) entidad(es) federativa(s) en la(s) que éste realiza su labor.</p> <p><b>Segunda.</b> Se genere y haga del dominio público, a través de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis de la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, un reporte semestral respecto del monitoreo nacional de las agresiones que sufren los periodistas, comunicadores y medios de comunicación en México, identificando a través de un semáforo de riesgo aquellas entidades con mayor incidencia, así como el tipo de agresiones más recurrentes en esos estados.</p> <p><b>Tercera.</b> Garantizar oportunas, suficientes y adecuadas medidas de protección a favor de las personas beneficiarias, evitando la dilación en su instauración, para evitar poner en riesgo su seguridad e integridad personal.</p> <p><b>Cuarta.</b> Dar continuidad a la capacitación que en materia de evaluación de riesgo se ha proporcionado al personal de la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como procurar su estabilidad laboral a fin de evitar la frecuente rotación del mismo.</p> <p><b>A los Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales:</b></p> <p><b>Primera.</b> Garantizar la seguridad de los periodistas y comunicadores en eventos públicos que por su propia naturaleza impliquen la presencia de medios de comunicación, debiendo prever las medidas y protocolos necesarios para reaccionar en casos de que se susciten agresiones en contra de éstos.</p> <p><b>Segunda.</b> Promover, ante sus respectivos ayuntamientos y delegaciones, la incorporación de preceptos en materia de protección a periodistas en los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas correspondientes.</p> <p><b>Tercera.</b> Impartir cursos de capacitación en materia de derechos humanos y libertad de expresión a los servidores públicos de los municipios y delegaciones que, por sus atribuciones, tengan contacto con periodistas, comunicadores o medios de comunicación, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General.</p> <p><b>Cuarta.</b> Establecer un enlace con capacidad de gestión y decisión al interior de la administración municipal y delegacional, que garantice la pertinencia y eficacia de las medidas de protección acordadas en favor de periodistas, comunicadores y medios de comunicación por parte del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.</p>

<i>Recomendaciones generales</i>	
Asunto	
RG	
25	<p style="text-align: center;">Agraviados a personas defensoras de derechos humanos</p> <p>Procuradora General de la República, Secretario de la Defensa Nacional, Secretario de Marina, Gobernadores, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Comisionado Nacional de Seguridad, Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Secretarios de Seguridad Pública, Procuradores y Fiscales Generales de Justicia de las Entidades Federativas, Presidentes Municipales, Jefes Delegacionales y titulares de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos</p> <p><b>Primera.</b> Realizar una campaña pública en materia de reconocimiento y no estigmatización del trabajo de las personas defensoras de derechos humanos, y para respetar sus derechos durante el ejercicio de sus actividades, a efecto de sensibilizar a la población en general y especialmente a los servidores públicos que pudieran, por alguna razón, estar en contacto con ellas.</p> <p><b>Segunda.</b> Se giren instrucciones para que se atiendan de la manera más pronta y eficaz las solicitudes de las medidas cautelares dictadas por los organismos de protección de los derechos humanos de las personas defensoras y se adopten de manera inmediata acciones para su cabal cumplimiento.</p> <p><b>Tercera.</b> Emitir una circular dirigida a los servidores públicos para que, en el ejercicio de sus funciones, respeten los derechos fundamentales de las personas defensoras, debiendo abstenerse de realizar declaraciones que los estigmaticen y/o pongan en duda la legitimidad del trabajo que realizan, ya sea de forma individual o junto a sus organizaciones.</p> <p><b>A ustedes Gobernadores y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México las siguientes:</b></p> <p><b>Primera.</b> Se impulse la promulgación de leyes que, en su caso, prevean la creación de organismos locales tendientes a la protección de personas defensoras de derechos humanos a través de la implementación de medidas eficaces y suficientes para asegurar el ejercicio de su actividad.</p> <p><b>Segunda.</b> Se instruya, a quien corresponda, a efecto de que se impartan cursos de capacitación a los servidores públicos relacionados con quienes son y qué hacen las personas defensoras de derechos humanos, que, por su función, tengan contacto con ellas.</p> <p><b>Tercera.</b> Generar y priorizar las políticas públicas de prevención de la violencia hacia las personas defensoras de derechos humanos, adoptando las medidas suficientes y necesarias para proteger sus derechos fundamentales.</p> <p><b>Cuarta.</b> Establecer un enlace de alto nivel, con capacidad de gestión y decisión que garantice la pertinencia y eficacia de las medidas de protección locales acordadas en favor de personas defensoras de derechos humanos por parte del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
		<p><b>A ustedes Comisionado Nacional de Seguridad y Secretarios de Seguridad Pública de las Entidades Federativas, las siguientes:</b></p> <p><b>Primera.</b> Se instruya, a quien corresponda, a efecto de que se capacite a los elementos de seguridad pública, de los tres niveles de gobierno, sobre los derechos de las personas defensoras de derechos humanos.</p> <p><b>Segunda.</b> Se giren instrucciones para que los servidores públicos de esas dependencias permitan que desarrollen sus actividades sin resultar víctimas de injerencias arbitrarias en su persona, familia, domicilio o propiedades, absteniéndose de incurrir en un uso arbitrario de la fuerza pública.</p> <p><b>A ustedes Procuradora General de la República, Procuradores y Fiscales Generales de Justicia de las Entidades Federativas, las siguientes:</b></p> <p><b>Primera.</b> Se giren instrucciones, a quien corresponda, a efecto de que se desarrollen y apliquen de manera obligatoria protocolos especiales que establezcan lineamientos precisos en los que se considere la vulnerabilidad, situación de riesgo y contexto vinculado a la labor de las personas defensoras de derechos humanos víctimas de delitos por el personal que interviene en la integración de averiguaciones previas, con el propósito de identificar las causas reales y agentes agresores de este grupo en situación de riesgo, y así erradicar la repetición de violaciones de sus derechos humanos.</p> <p><b>Segunda.</b> Se giren instrucciones, a quien corresponda, a fin de que, a la brevedad se practiquen las diligencias necesarias tendientes a lograr la integración y, en su oportunidad, determinación conforme a derecho, de las averiguaciones previas señaladas en la presente Recomendación General, garantizando de esta manera a las víctimas y sus familiares, así como a la sociedad en general, el derecho a conocer la verdad respecto de los sucesos que dieron lugar a las violaciones de los derechos humanos cometidas en perjuicio de las personas defensoras en cita.</p> <p><b>Tercera.</b> Se instituyan fiscalías o unidades especializadas en la persecución de delitos cometidos en contra de personas defensoras de derechos humanos, para atender especialmente el contexto de violencia y riesgo que pudieran enfrentar por la labor que desarrollan, sobre todo en aquellas entidades en las que se advierte una alta incidencia delictiva en contra de estas personas.</p> <p><b>Al Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas:</b></p> <p><b>Primera.</b> Garantizar los recursos humanos y financieros necesarios para que la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas dé cabal cumplimiento a sus atribuciones, en el marco de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
		<p><b>Segunda.</b> Hacer una diferenciación geográfica, con base en un mapa de riesgos, respecto de la implementación de protocolos a través de los cuales se otorgan medidas de protección en favor de defensores, a efecto de tomar en consideración los riesgos potenciales en los que podrían encontrarse y adecuar las medidas otorgadas a la(s) entidad(es) federativa(s) en la(s) que realiza su labor.</p> <p><b>Tercera.</b> Se genere y haga del dominio público, a través de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis de la Coordinación Ejecutiva, un reporte semestral respecto del monitoreo nacional de las agresiones que sufren las personas defensoras de derechos humanos en México, identificando a través de un semáforo de riesgo aquellas entidades con mayor incidencia, así como el tipo de agresiones más recurrentes en estos estados.</p> <p><b>Cuarta.</b> Garantizar oportunas, suficientes y adecuadas medidas de protección en favor de las personas beneficiarias, evitando la dilación en su instauración, para impedir poner en riesgo su seguridad e integridad personal.</p> <p><b>A los Presidente Municipales y Jefes Delegacionales:</b></p> <p><b>Primera.</b> Impartir cursos de capacitación a los servidores públicos de los municipios y delegaciones que, por sus atribuciones tengan contacto con las labores de las personas defensoras de derechos humanos.</p> <p><b>Segunda.</b> Generar y priorizar las políticas públicas de prevención de la violencia hacia las personas defensoras de derechos humanos, adoptando las medidas suficientes y necesarias para proteger sus derechos fundamentales.</p> <p><b>Tercera.</b> Establecer un enlace con capacidad de gestión y decisión que garantice la pertinencia, oportunidad y eficacia de las medidas de protección municipales y delegacionales en favor de personas defensoras de derechos humanos por parte del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.</p> <p><b>Cuarta.</b> Se giren instrucciones para que los servidores públicos de esas demarcaciones permitan que las personas defensoras de derechos humanos desarrollen sus actividades sin resultar víctimas de injerencias arbitrarias en su persona, familia, domicilio o propiedades.</p>
26	Falta y actualización de manejo de áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos	<p><b>A ustedes Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en el ámbito de sus respectivas atribuciones:</b></p> <p><b>Primera.</b> Giren las instrucciones que correspondan a efecto de que se realicen, de ser el caso en coordinación con las instancias correspondientes, los estudios y análisis para determinar si las condiciones que dieron lugar a las áreas naturales protegidas que carecen de programas de manejo publicados se han modificado, y de ser el caso, se emita el aviso de reclasificación de aquellas áreas que aún conservan su vocación natural y que cumplen con las características que les dieron origen, dando mayor certeza y seguridad sobre la política de protección, preservación y aprovechamiento sustentable de sus ecosistemas.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
		<p><b>Segunda.</b> Instruyan a quien corresponda, a efecto de que se identifiquen y supriman los obstáculos administrativos que históricamente han impedido la formulación de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas decretadas, utilizando hasta el máximo, todos los recursos disponibles; para la oportuna creación y publicación de dichos programas, conforme a lo dispuesto por el artículo 65 de la LGEEPA.</p> <p><b>Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo:</b></p> <p><b>Tercera.</b> En su formulación, reflejen, aborden y describan las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, teniendo en cuenta las circunstancias y los sistemas de conocimientos tradicionales y locales, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 66, fracción de la LGEEPA.</p> <p><b>Cuarta.</b> Dar a los valores culturales (históricos, arqueológicos, paisajísticos, tanto en el ámbito terrestre como en el marino, sagrados y estéticos) una protección acorde con los objetivos de preservación de la naturaleza, conforme lo dispone el artículo 45, fracción VII de la LGEEPA.</p> <p><b>Quinta.</b> Comuniquen públicamente, en forma adecuada, oportuna y amplia, las iniciativas para formular o revisar los programas de manejo, con el fin de garantizar que las personas interesadas sean informadas con la antelación debida, a fin de que puedan participar en el correspondiente proceso de consulta. Señale dónde será posible consultar u obtener los documentos de la propuesta y demás escritos complementarios, así como las vías existentes para formular observaciones.</p> <p><b>Sexta.</b> Instruyan a quien corresponda para que se realicen las gestiones necesarias a efecto de que durante la formulación y aplicación de los programas de manejo susceptibles de afectar los intereses y derechos de los pueblos y comunidades indígenas, se efectúe la consulta libre, previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los interesados, para cumplir con lo dispuesto por el derecho interno, como los instrumentos internacionales citados en esta Recomendación, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.</p> <p><b>Durante la ejecución, evaluación y revisión periódica quinquenal de los programas de manejo:</b></p> <p><b>Séptima.</b> Garanticen una participación pública significativa e incluyente de la opinión pública y de las personas interesadas en su calidad de: propietarias, poseedoras, usuarias, vecinas, académicos y la opinión pública en un sentido amplio, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 65 de la LGEEPA y 73 del RLGEPPA.</p> <p><b>Octava.</b> Aseguren la plena participación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquéllas, mediante procesos de consulta libre, previa e informada cuando los Programas de Manejo o sus revisiones, puedan afectar sus tierras, territorios y recursos naturales, tal y como se prevé en los artículos 2, Apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, 7 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 15 fracción XIII, 47, 58 fracción III y 158 fracción I de la LGEEPA.</p>



RG	Asunto	Recomendaciones generales
		<p><b>Una vez publicados los Programas de Manejo:</b></p> <p><b>Novena.</b> Desarrollen acciones para facilitar la integración y la activa participación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquéllos, en los Consejos Asesores de las áreas naturales protegidas, así como otras instancias, para conservar tanto la diversidad biológica, como los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociadas a ella.</p> <p><b>Décima.</b> Garanticen la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquéllos, a través de la administración eficaz de las áreas conservadas por ellos.</p> <p><b>A usted señor Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales:</b></p> <p><b>Décimo primera.</b> Gire las instrucciones que correspondan a efecto de que una vez elaborados los programas de manejo de las áreas naturales protegidas, se lleve a cabo la publicación del resumen correspondiente y el plano de ubicación del área en el DOF y en la Gaceta Ecológica.</p> <p><b>Décimo segunda.</b> Gire las instrucciones pertinentes, a fin de que se adopten las medidas necesarias para que se diseñe e imparta a los servidores públicos de esa Secretaría, un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos, específicamente sobre el derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y el bienestar, la consulta previa, libre, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p><b>A usted, señor Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas:</b></p> <p><b>Décimo tercera.</b> Gire las instrucciones que correspondan a efecto de formular los programas de manejo de las áreas naturales protegidas de competencia federal, de conformidad con los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales en lo que el Estado Mexicano sea parte, así como la LGEPPA y el RLGEPPA.</p> <p><b>Décimo cuarta.</b> Se adopten las acciones necesarias a fin de brindar capacitación y/o actualización a los servidores públicos adscritos a esa Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en materia del derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar, al igual que con la relación a la importancia de los derechos al acceso a la información, consulta y la participación social e indígena en materia ambiental.</p> <p><b>Décimo quinta.</b> Instruya a quien corresponde a efecto de que se colabore con el personal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y se promueva la publicación de los resúmenes de los programas de manejo pendientes en el DOF y la Gaceta Ecológica.</p>
27	Derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana	<p><b>Al Ejecutivo Federal:</b></p> <p><b>Única.</b> Presente una iniciativa de ley al Congreso de la Unión, sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas del país que recoja como mínimo los estándares descritos en la presente Recomendación, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
		<p><b>Al Congreso de la Unión:</b></p> <p><b>Primera.</b> Se estudie, discuta y vote, la iniciativa que, en su caso, presente el titular del ejecutivo federal respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación.</p> <p><b>Segunda.</b> En su caso, se estudie, discuta y vote una iniciativa que presente alguna de las dos cámaras, una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación.</p> <p><b>Tercera.</b> Se asegure la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo.</p> <p><b>Al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y los Titulares de los Poderes Ejecutivos de las Entidades Federativas:</b></p> <p><b>Única.</b> Se presente una iniciativa de ley al respectivo Congreso Local, sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas que recoja como mínimo los estándares descritos en la presente Recomendación, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas del país.</p> <p><b>A los Poderes Legislativos de las Entidades Federativas:</b></p> <p><b>Primera.</b> Se estudie, discuta y vote, la iniciativa que, en su caso, presente el titular del ejecutivo estatal respectivo, en relación con el derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación.</p> <p><b>Segunda.</b> Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales, que contemple una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación.</p> <p><b>Tercera.</b> Se asegure la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo.</p>
28	Reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana	<p><b>Señores Gobernadores y Presidentes Municipales de la República Mexicana</b></p> <p><b>Primera.</b> Mantener el objetivo de las cárceles municipales como centros para el cumplimiento de sanciones administrativas, y se limite su función a los supuestos previstos en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p><b>Segunda.</b> Gestionar los recursos presupuestales y administrativos a efecto de que se destinen los recursos humanos, materiales y financieros suficientes para que los centros estatales puedan recibir a los internos que sean trasladados de las cárceles municipales, de conformidad con la normatividad relativa en materia de ejecución penal.</p>

<i>Recomendaciones generales</i>		
RG	Asunto	
		<p><b>Tercera.</b> Llevar a cabo las acciones que sean necesarias ante el Poder Judicial respectivo a efecto de que los internos procesados y sentenciados que se encuentran actualmente reclusos en cárceles municipales sean trasladados a los establecimientos penitenciarios estatales más cercanos a su domicilio en términos de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p><b>Cuarta.</b> En su caso, se adecuen las instalaciones de las cárceles municipales y se conviertan en estatales, en las que se puedan internar dignamente personas procesadas o sentenciadas; y en un lugar distinto se habiliten espacios para la detención de personas por faltas administrativas.</p> <p><b>A los Titulares de las Secretarías de Salud, de la Defensa Nacional y de Marina; Gobernadores de las Entidades Federativas; Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, y Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de Petróleos Mexicanos:</b></p> <p><b>Primera.</b> Se adopten todas las medidas administrativas, financieras, jurídicas o de cualquier otra índole, para que se procure el debido cumplimiento en la integración de los expedientes clínicos de las usuarias y usuarios de los servicios de salud.</p> <p><b>Segunda.</b> Se realicen los estudios necesarios que permitan advertir cuál es la relación de causalidad existente entre las condiciones laborales del personal médico y la indebida integración de los expedientes clínicos, para que se adopten las medidas que se estimen pertinentes.</p> <p><b>Tercera.</b> Se proporcionen los recursos tecnológicos necesarios que faciliten al personal de salud la debida integración del expediente clínico. Asimismo, es deseable que dichos sistemas sean uniformes en su funcionamiento, para que no represente un obstáculo su compatibilidad entre sistemas automatizados entre Hospitales distintos, de tal manera que se pueda compartir la información contenida en el expediente clínico. Tal implementación deberá ser gradual, por lo que deberá realizarse un plan presupuestal y de trabajo, en el que de manera programática se establezcan objetivos a corto, mediano y largo plazo hasta el total cumplimiento del presente punto.</p> <p><b>Cuarta.</b> Desde el ámbito institucional o intersectorial se articulen asimetrías regulatorias que permitan vigilar el cumplimiento de la Norma Oficial del expediente clínico y su relación con los derechos humanos de los servicios de salud.</p> <p><b>Quinta.</b> Continuar con la impartición de cursos de capacitación y formación en materia de derechos humanos, así como del conocimiento, manejo y observancia de las Normas Oficiales Mexicanas del expediente clínico, y con especial énfasis en la atención médica con perspectiva de género y diversidad sexual.</p>
29	Expediente clínico como parte del derecho a la información en servicios de salud	
30	Condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana	<p><b>Señor Secretario de Gobernación, señora Gobernadora, señores Gobernadores de los Estados de la República, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y Comisionado Nacional de Seguridad</b></p> <p><b>Primera.</b> Se ejecute un programa de monitoreo permanente para verificar el estado que guarda la seguridad, y las condiciones de gobernabilidad de todos los centros penitenciarios y que se instrumente un programa de mejora continua que contemple su control y gobierno de forma integral.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
31	Sobre la violencia obstétrica en el Sistema Nacional de Salud	<p><b>Segunda.</b> Se destine en forma suficiente y etiquetada el presupuesto otorgado al sistema penitenciario de cada entidad federativa para hacer frente a las necesidades de los centros de reclusión, con el apoyo y seguimiento de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.</p> <p><b>Tercera.</b> Se incremente la plantilla del personal de seguridad y custodia en los centros de reclusión que cuenten con un número inferior al necesario y, de manera prioritaria, con los que se conducen bajo condiciones de autogobierno/cogobierno, de conformidad con los perfiles específicos del personal penitenciario.</p> <p><b>Cuarta.</b> Identificar a los servidores públicos que indebidamente propician o facilitan las condiciones de autogobierno y/o cogobierno y proceder contra ellos administrativamente y en su caso, penalmente.</p> <p><b>Quinta.</b> Se impulsen los programas de rendición de cuentas por parte de los órganos de control de cada dependencia y/o entidad federativa, para erradicar prácticas que fomenten condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana, quienes a través de estos programas deberán estar informando periódicamente sobre los avances en la materia.</p> <p><b>Sexta.</b> Se desarrolle un programa permanente de capacitación para el personal de seguridad y custodia de los centros de reclusión de la República Mexicana a efecto de garantizar la seguridad y control de la institución, erradicar las prácticas de autogobierno y/o cogobierno, con respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad.</p> <p><b>Señoras y señores Secretarios de Salud, de la Defensa Nacional de Marina; Gobernadora y Gobernadores de las Entidades Federativas; Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, y Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de Petróleos Mexicanos</b></p> <p><b>Primera.</b> Que se diseñe y ponga en práctica una política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos de las mujeres en ocasión del embarazo, el parto y el puerperio, centrada en el reconocimiento de la mujer como protagonista, en la relación materno-fetal, que atienda a las perspectivas de derechos humanos y género, constituida por acciones de capacitación y sensibilización continua al personal de salud que presta sus servicios en la atención gineco-obstétrica, para contrarrestar prejuicios basados en la discriminación de las mujeres y para el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas; así como de información a las mujeres usuarias sobre sus derechos y cómo ejercerlos.</p> <p><b>Segunda.</b> Que se asuman los acuerdos necesarios, sobre requerimientos técnicos, humanos y para que se programe el presupuesto necesario, entre otros, que permitan ampliar y mejorar la infraestructura hospitalaria en la que se atiende a las mujeres en ocasión del embarazo, el parto y el puerperio, con prioridad en zonas alejadas y de marginación social. Al respecto, es necesario que en los establecimientos en que se presten servicios de salud gineco obstétricos y, principalmente en el área de urgencias, cuenten con médicos que atiendan en la forma adecuada a quienes solicitan el servicio.</p>

RG	Asunto	Recomendaciones generales
		<p><b>Tercera.</b> Que se implemente el "Modelo de Atención a las Mujeres durante el Embarazo, Parto y Puerperio con Enfoque Humanizado, Intercultural y Seguro" de la Secretaría de Salud, en las instituciones del Sistema Nacional de Salud, a fin de garantizar la disminución de la morbi-mortalidad materno-infantil, la atención médica calificada, digna, respetuosa y con perspectiva de género.</p> <p><b>Cuarta.</b> Implementar en las instituciones de salud a su cargo, una campaña de promoción de los derechos humanos y salud reproductiva de las mujeres durante la atención del embarazo, el parto y el puerperio.</p> <p><b>Quinta.</b> Implementar eficazmente las políticas públicas ya previstas en el orden jurídico nacional, relacionadas con la partería tradicional en México y adoptar las medidas necesarias para fortalecer el proceso de vinculación de las parteras y parteros tradicionales al Sistema Nacional de Salud, creando un entorno jurídico e institucional que propicie el respeto y el ejercicio de dicha actividad, mediante el reconocimiento y la promoción de las aportaciones, práctica y desarrollo de la medicina tradicional indígena en condiciones adecuadas y garantizando que la capacitación técnica que reciban sea periódica, actualizada y además tome en cuenta sus usos y costumbres. Señalando de manera enunciativa más no limitativa, las siguientes medidas: Asegurar el acceso y destinar espacios adecuados en los hospitales para que las parteras y parteros tradicionales puedan asistir y brindar acompañamiento a las mujeres embarazadas; impartir cursos y/o talleres y desarrollar campañas de sensibilización dirigidos al personal médico que labora dentro de Sistema Nacional de Salud sobre la importancia y el respeto de la partería tradicional; proveer a las parteras y parteros tradicionales de los instrumentos necesarios para prestar sus servicios en condiciones idóneas (distribución de suministros, maletines obstétricos o sencillos estuches desechables para asegurar las buenas condiciones higiénicas de los partos, organización de sistemas de transporte para trasladar los embarazos patológicos, mejoramiento del procedimiento de envío de casos); asegurar que el material que se les facilite durante su capacitación sea culturalmente adecuado e implementar los mecanismos para la sistematización de los resultados y beneficios del ejercicio de la partería.</p> <p><b>Sexta.</b> Se adopte lo necesario para asegurar, que en las distintas actividades que se realicen con motivo del desarrollo académico de médicos y/o especialistas, tales como congresos, simposios, foros, seminarios, coloquios, cursos, talleres, entre otras, se integre el estudio de la violencia obstétrica, tomando en cuenta el análisis realizado por esta Comisión Nacional en la presente Recomendación General.</p>

Fuente: elaboración propia con datos de la CNDH, disponibles en <[https://www.cndh.org.mx/Recomendaciones\\_Generales](https://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Generales)>.

## Índice de cuadros y tablas

CUADRO 1. Acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2007-junio de 2017)	28
TABLA 1. Recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2001-junio de 2017)	52
TABLA 2. Número de recomendaciones generales por año (2001-julio de 2017)	58
TABLA 3. Clasificación de las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por sector y asunto (2001-junio de 2017)	59
Tabla 4. Clasificación de las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por orden de gobierno y autoridades a los que se dirigen (2001-julio de 2017)	61

*Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, editado por la CNDH, se terminó de imprimir en julio de 2018 en los talleres de LIBROS EN DEMANDA, S. de R. L. de C. V., Av. Periférico Norte núm. 940, C. P. 45130, Lomas de Zapopan, Zapopan, Jalisco. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección Editorial de esta Comisión Nacional. El tiraje consta de 5,000 ejemplares.

ISBN: 978-607-729-403-0



9 786077 294030