



Expediente: CEDH/1VG/COA/0171/2018
Recomendación 49/2018

Caso: Impedimento del libre ejercicio de un oficio debido a condiciones serológicas, por parte de autoridades municipales.

Autoridad responsable: Ayuntamientos de Coatzacoalcos y Minatitlán, Veracruz

Víctimas: V1

- Derechos humanos violados: **Igualdad ante la ley y no discriminación.**
 - **Seguridad Jurídica.**
 - **Trabajo, en su modalidad de libertad de trabajo.**
- **Vida, en su modalidad de proyecto de vida, relacionado con la integridad personal.**
 - **Libre circulación y residencia.**

Contenido

| | | |
|-------|---|----|
| I. | RELATORÍA DE HECHOS | 2 |
| II. | COMPETENCIA DE LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS..... | 4 |
| III. | PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA | 5 |
| IV. | PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN..... | 5 |
| V. | Hechos probados | 6 |
| VI. | Derechos Violados | 6 |
| | DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRMINACIÓN | 7 |
| | DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA | 11 |
| | DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO..... | 13 |
| | DERECHO A LA VIDA, EN SU MODALIDAD DE PROYECTO DE VIDA, RELACIONADO CON EL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL | 15 |
| | DERECHO A LA LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA..... | 17 |
| VII. | OBLIGACIÓN DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS..... | 18 |
| VIII. | GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN..... | 19 |
| IX. | RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS | 20 |
| X. | RECOMENDACIÓN N° 49/2018..... | 20 |

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a los veintidós días del mes de noviembre de dos mil dieciocho, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Primera Visitaduría General de esta Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (en adelante, la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita¹, constituye la **RECOMENDACIÓN N° 49/2018**, que se dirige a las autoridades siguientes:

2. **HH. AYUNTAMIENTOS DE MINATITLÁN Y COATZACOALCOS, VERACRUZ**, de conformidad con los artículos 17, 34, 35 fracción XXV, inciso h); 40 fracción III, 47 fracciones VIII y IX y 151 fracción II de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz; 2, 3 fracción VI, 3, 6, 7 Y 10 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz y 126 fracción VII de la Ley Estatal de Víctimas.

CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA

3. **RESGUARDO DE INFORMACIÓN:** Con fundamento en los artículos 3, fracción XXXIII, 9, fracción VII, 11, fracción VII, y 56, fracción III, y 71 de la Ley 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la información que integra el presente expediente es de carácter confidencial, no obstante, debido a que la información contenida en el mismo actualiza el supuesto de prevalencia del interés público sobre la reserva de información, y toda vez que no existió oposición de la parte quejosa, de conformidad con el artículo 19 fracción II, inciso A, de la ley en comento, se procede a la difusión de la versión pública de la Recomendación 49/2018.

4. En cumplimiento con lo establecido en el artículo 167 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, se procede al desarrollo de los rubros que a continuación se detallan:

I. RELATORÍA DE HECHOS

5. El tres de abril del año en curso se recibió en la Delegación Regional de este Organismo con sede en Coatzacoalcos, Ver., la queja² presentada por **VI**, quien expuso hechos que considera violatorios de sus derechos humanos y que atribuye a personal del H. Ayuntamiento de Minatitlán, manifestando lo siguiente:

“[...] en contra del Presidente Municipal de Minatitlán, Ver., [...]; Regidora Cuarta Encargada de la Comisión de Salud de [...]; del [...], Titular de la Clínica de la Mujer, perteneciente a la Dirección Médica de Minatitlán, Veracruz, en virtud de que estos servidores públicos han violentado mis derechos humanos al solicitar me pruebas de VIH con la condicionante que de no realizarme dichos estudios no se me dará la boleta para trabajar en centros nocturnos, aún sabiendo que soy portador del virus VIH, y negándoseme dicha Boleta, sabemos que el Reglamento de salud de ese H. Ayuntamiento fue modificado ya que el 24 de noviembre del año

¹ En términos de lo establecido en los artículos 1 y 102 apartado B) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la Constitución o CPEUM); 4 párrafo octavo y 67 fracción II, inciso b) de la Constitución Política para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracciones I, III y IV y 25 de la Ley No. 483 de la CEDHV; 5, 16, 17 y 168 de su Reglamento Interno.

² Fojas 3-4 del Expediente.

2015 la Comisión Estatal de Derechos Humanos emitió al Ayuntamiento la Recomendación 36/2015, por los actos de discriminación que viví en la anterior administración, la mencionada Recomendación 36/2015 fue aceptada por el Síndico Único [...], sometida a Cabildo y aprobada la modificación del actual reglamento, misma que fue publicada el 18 de febrero de 2016 en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz con el número extraordinario 070. Ahora bien, yo en fecha 20 de marzo de 2018 presenté oficio ante el H. Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz, dirigido al Presidente Municipal [...] y a la Regidora Cuarta encargada de la Comisión de Salud, [...], contestándome esta que únicamente a las meretrices de conformidad con el reglamento de salud y asistencia pública del municipio de Minatitlán, Ver., y que encuentra sustento en la Ley de Salud del Estado de Veracruz, señala la obligación de estas personas (meretrices) someterse a revisión médica y análisis para la expedición de dicho Carnet. Luego entonces, si en el nuevo reglamento establece que las meretrices y todas aquellas personas que se dediquen a la prostitución, son las que están obligadas a pasar el control sanitario, yo soy un simple mesero, yo no estoy obligado a realizarme esas pruebas de VIH. Por lo que sí se están violentando mis derechos humanos al negarme un carnet para trabajar en centros nocturnos como un mesero únicamente. Sin embargo este nuevo Ayuntamiento dice que sí es su obligación para expedir el Carnet, asegurarse que la persona titular del mismo goza de salud, luego entonces a mí me obligan a someterme a revisiones y exámenes clínicos con base en el numeral 95, cuando yo no me dedico a la prostitución. Por lo que con esa actitud de los servidores públicos sí están violentando mis derechos humanos, reitero yo no me dedico a la prostitución, yo soy simplemente mesero y de igual forma se violentan los derechos humanos de todas aquellas personas que trabajen en esos tipos de negocios pero no son sexo-servidores. [...] me están negando mi derecho de igualdad y no discriminación, ya que no estoy en igualdad de condiciones para solicitar un empleo debido a la enfermedad que padezco. [...]sic”

6. Posteriormente, el doce de abril del mismo año, VI hizo de nuestro conocimiento hechos³ que considera violatorios de derechos humanos, relacionados con la presente investigación y que atribuye a personal del H. Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz, como se transcribe a continuación:

“[...] en este acto presenta queja en contra de estos servidores públicos del H. Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Ver., [...], Presidente Municipal, Regidora de la Comisión de Salud y Director Médico Municipal [...] En virtud de que estos servidores públicos han violentado mis derechos humanos al solicitarme pruebas de VIH con la condicionante que de no realizarme dichos estudios, no se me daría la boleta para trabajar en centros nocturnos, aún sabiendo que soy portador del virus VIH y negándoseme dicha boleta, con la conclusión que dan en la contestación a la pregunta realizada por escrito en fecha 18 de marzo 2018 y que dice: La Regiduría Onceava del Honorable Ayuntamiento de Coatzacoalcos con sede en esta Ciudad, por conducto de su Titular [...], tiene a bien determinar bajo el principio de buena fe el presente asunto. En base a lo expuesto en el apartado de Criterios Fundados, tenemos entonces que se desvirtúa la vulnerabilidad que pudiera existir en contra del ciudadano VI, pues si bien es cierto que de

³ Fojas 13-14 del Expediente.

acuerdo a un plano de estricto derecho normativo, no se les permite laborar en centros nocturnos, bares o cantinas, por las razones expuestas en el apartado “Criterios Fundados” del presente escrito, sin que esto implique que pueda ejercer su derecho laboral en otro lugar, entonces, esta Regiduría determina que no se le violentan sus garantías fundamentales, derechos humanos o laborales, toda vez que no se le priva de su libertad de trabajar conforme a las cualidades de “decente”, “digno” y “socialmente útil” a que hacen alusión la Constitución Federal y la Ley Federal del Trabajo, sin pesar por desapercibido la importancia protectora de la Ley General de Salud y la Norma Oficial Mexicana 010-SSA2-2010 que conjugan una posición marginada para la prevención y evitar la transmisión del VIH-Sida, dejando a salvo su derecho de poder hacerlo en cualquier otro lugar, siempre que cumpla con las disposiciones legales a comentadas. Ahora bien, únicamente a las meretrices la Ley de Salud del Estado de Veracruz, señala la obligación de someterse a revisión médica y análisis para la expedición de dicho Carnet, luego entonces, las meretrices y todos aquellas personas que se dediquen a la prostitución, son los que están obligados a pasar el control [...] yo soy un simple mesero, yo no estoy obligado a realizarme esas pruebas de VIH, por lo que sí se están violentando mis derechos humanos al negarme un carnet para trabajar en centros nocturnos como un mesero únicamente. Sin embargo este nuevo Ayuntamiento dice que sí es su obligación para expedir el carnet, asegurarse que la persona Titular de la misma goza de salud, luego entonces a mí me obligan a someterme a revisiones y exámenes clínicos, cuando yo no me dedico a la prostitución. Por lo que con esta actitud de los servidores públicos sí están violentando mis derechos humanos, reitero yo no me dedico a la prostitución, yo soy simplemente mesero y de igual forma se violentan los derechos humanos de todas aquellas personas que trabajan en esos tipos de negocios pero no son sexo servidores. [...]”

II. COMPETENCIA DE LA CEDHV

7. Las instituciones públicas de derechos humanos, como esta Comisión, son medios *cuasi* jurisdiccionales y su competencia está fundamentada en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, este Organismo forma parte del conjunto institucional del Estado mexicano de salvaguarda de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

8. Ahora bien, toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley No. 483 de la CEDHV, este Organismo es competente para conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:

- a) En razón de la **materia** *-ratione materiae-*, al considerar que los hechos podrían ser constitutivos de violaciones a los derechos humanos a la igualdad ante la ley y no discriminación, a la seguridad jurídica, libertad de trabajo, a la vida y a la libre circulación y residencia.
- b) En razón de la **persona** *-ratione personae-*, porque las presuntas violaciones son atribuidas a servidores públicos de los HH. Ayuntamientos de Minatitlán y Coatzacoalcos, Veracruz.

- c) En razón del **lugar** *-ratione loci-*, porque los hechos ocurrieron en los municipios de Minatitlán y Coatzacoalcos, Veracruz.
- d) En razón del **tiempo** *-ratione temporis-*, en virtud de que los hechos ocurren desde el año de dos mil dieciséis en Minatitlán, Ver., y desde marzo del año en curso en Coatzacoalcos, Ver. No obstante, al considerarse como presuntas violaciones graves, no opera el término al que se refiere el artículo 112 del Reglamento Interno.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

9. De los escritos presentados por V1 se desprende que su queja se centra en la negativa de las autoridades municipales para expedirle la Tarjeta de Salud/Boleta de Profilaxis que necesita para trabajar, debido a su condición serológica; es decir, al ser portador de VIH. En tal virtud, esta Comisión analizará si tal requerimiento resulta violatorio de derechos humanos.

10. Una vez analizados los hechos motivo de queja y establecida la competencia de este Organismo para conocerlos, de conformidad con la normatividad aplicable, se inició el procedimiento de investigación encaminado a recabar los elementos de prueba que permitieran a esta Comisión determinar si los hechos investigados constituyeron, o no, violaciones a derechos humanos. Con base en lo anterior, los puntos a dilucidar son:

10.1 Establecer si el requerimiento de la Tarjeta de Salud que el H. Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz, exige a V1 para trabajar como mesero en bares, cantinas y centros nocturnos, violenta su derecho humano a igualdad ante la ley y no discriminación.

10.2 Determinar si el H. Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz, ha sido omiso en observar lo dispuesto en su Reglamento Municipal de Salud y Asistencia Pública, en perjuicio de la seguridad jurídica de V1.

10.3 Analizar si estos hechos vulneraron el derecho al trabajo del peticionario, en su modalidad de impedir su acceso; así como su proyecto de vida, integridad personal y derecho a la libre circulación y residencia.

IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

11. A efecto de documentar y probar los planteamientos expuestos por este Organismo, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

11.1 Se obtuvo el testimonio y manifestaciones de la persona agraviada.

11.2 Se recabó el testimonio de personas involucradas en los hechos.

11.3 Se solicitaron informes a las autoridades señaladas como responsables y, en vía de colaboración, a la Secretaría de Salud del Estado.

V. Hechos probados

12. Del acervo que corre agregado en el expediente que se resuelve, se desprenden como probados los siguientes hechos:

12.1 Solicitar la Tarjeta de Salud para trabajar como mesero en centros nocturnos, bares y cantinas dentro de Coatzacoalcos, Ver., configura un acto de discriminación por parte del Ayuntamiento en perjuicio de VI.

12.2 El H. Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz, violentó la seguridad jurídica del peticionario, al ser omiso en observar la normatividad municipal vigente.

12.3 Estos hechos violentaron el derecho a la libertad de trabajo de VI; así mismo, su proyecto de vida, integridad personal y libre circulación y residencia.

VI. Derechos Violados

13. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostiene que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se reconoce un conjunto de derechos fundamentales cuyas fuentes son la Constitución y los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende de un mandato constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a cada individuo⁴.

14. Es importante señalar que el propósito en los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no es acreditar la responsabilidad individual –ni penal, ni administrativa– de los servidores públicos, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial;⁵ mientras que en materia administrativa corresponde al superior jerárquico del servidor público responsable.⁶

15. Así, el objetivo de esta Comisión es verificar si las acciones imputadas a la autoridad constituyen o no actos u omisiones que violan los derechos humanos que comprometen la responsabilidad institucional del Estado.⁷

16. En este sentido, el estándar probatorio que rige en el procedimiento de queja es distinto al que opera en los procesos material y formalmente jurisdiccionales. Por ello, no es necesario que se pruebe la responsabilidad del Estado más allá de toda duda razonable, ni que se identifique individualmente a los agentes a quienes se atribuyen los hechos violatorios, sino que es suficiente demostrar que se han verificado acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida⁸.

⁴ Cfr. SCJN *Contradicción de tesis 293/2011*, Sentencia del Pleno de 03 de septiembre de 2013.

⁵ Cfr. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 155/2007*, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

⁶ V. SCJN. *Amparo en Revisión 54/2016*, Sentencia de la Primera Sala de 10 de agosto de 2016.

⁷ Cfr. Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 78.

⁸ Cfr. Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la CrIDH, 20 de marzo de 2013., párr. 90; SCJN. *Incidente de inejecución 493/2001*, sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2002.

17. En efecto, la vigencia de estas obligaciones persiste incluso si la institución responsable cambia de titular. Así lo ha dispuesto el Pleno de la SCJN en los Incidentes de Inejecución 296/2016 y 860/2013.

18. Esta Comisión expondrá en primer lugar las violaciones que se atribuyen de manera individual a los HH. Ayuntamientos de Coatzacoalcos y Minatitlán. Posteriormente, se abordarán los derechos violados por ambas autoridades.

19. Expuesto lo anterior, se desarrollan los derechos humanos que se consideran vulnerados, así como el contexto en el que se desarrollaron tales violaciones y las obligaciones concretas para reparar el daño.

DERECHO VIOLADO POR EL H. AYUNTAMIENTO DE COATZACOALCOS

DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

20. El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé diversas obligaciones para las autoridades. Entre éstas, el deber de respetar los derechos humanos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales; su más amplia procuración; y, desde el ámbito de su respectiva competencia, *promoverlos, protegerlos, respetarlos y garantizarlos*. El último párrafo de dicha disposición enfatiza esta obligación respecto aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como quienes viven con VIH.

21. En este contexto, diversos tratados internacionales⁹ sobre derechos humanos se han interpretado de tal manera, que incluyen la prohibición de la discriminación por condiciones serológicas¹⁰.

22. Los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) reconocen que todas las personas son iguales ante la ley, y establecen el deber de los Estados de garantizar su respeto para todos los individuos sujetos a su jurisdicción.

23. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha determinado que padecer VIH es una causal prohibida de discriminación, en el marco del término “otra condición social”¹¹ establecido en el artículo 1.1 de la propia Convención¹², como en el caso *González Lluy Vs. Ecuador*.

24. En el mismo tenor, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas confirmó que el estado de salud, incluido el VIH/SIDA, es un motivo prohibido de discriminación¹³.

25. De esta manera, cualquier trato discriminatorio por la portación de VIH u *otra condición social* que vulnere el ejercicio de los derechos garantizados en la CADH por el parámetro de control de regularidad

⁹ Artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

¹⁰ Corte IDH. Caso *González Lluy Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015, p. 254.

¹¹ CADH, artículo 1.1: “*Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*” [sic]

¹² Corte IDH. Caso *González Lluy Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015, p. 255.

¹³ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, 11 de agosto del 2000, p. 18.

constitucional, genera responsabilidad para el Estado. Es por ello que existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación.¹⁴

26. Esta noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona. Frente a ésta, es incompatible toda situación que por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, de forma inversa, por considerarlo inferior lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de sus derechos.¹⁵

27. Las personas que viven con VIH/SIDA han sido históricamente discriminadas, principalmente, debido al estigma y prejuicios que existen en torno a esta condición de salud. Dicha situación permite que se creen barreras y obstáculos que impiden el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas que viven con esta enfermedad.¹⁶

28. Al respecto, la Corte IDH sostiene que, en relación con estas barreras, se justifica el uso del modelo social de la discapacidad. Esto obedece a que la discapacidad no se define exclusivamente por la presencia de una disminución de una capacidad física, mental, intelectual o sensorial, sino que se interrelaciona con las limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos de manera efectiva.¹⁷

29. De acuerdo con el criterio de la Corte, vivir con VIH no es *per se* una situación de discapacidad. Sin embargo, esta condición puede generarse por barreras actitudinales y sociales. La determinación de si alguien puede considerarse una persona con discapacidad depende de su relación con el entorno y no responde únicamente a una lista de diagnósticos.¹⁸ De tal suerte, en una sociedad informada, sensible y tolerante, padecer VIH no tiene por qué ser sinónimo de discapacidad.

30. Si bien no toda diferencia de trato constituye un acto de discriminación, cuando el Estado decide implementar una medida restrictiva -como negar el acceso a un empleo a portadores de VIH- debe demostrar, a través de una argumentación exhaustiva¹⁹, que dicha limitación persigue un fin legítimo y cumple con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.²⁰

31. En efecto, la Corte Interamericana sostiene que la eventual restricción de un derecho exige una fundamentación rigurosa y de mucho peso. Además, se invierte la carga de la prueba, lo que significa que corresponde a la autoridad demostrar que su decisión no tuvo un propósito o efecto discriminatorio.²¹

32. Bajo esa lógica, al existir en el presente caso un trato diferencial basado en una categoría sospechosa de discriminación²² (condición de salud), le corresponde al H. Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Ver., demostrar de manera clara, objetiva y razonable que el trato diferenciado que dio a V1 atendía a un mandato constitucional o a una necesidad apremiante.

¹⁴ CrIDH. Caso Duque Vs. Colombia. Sentencia de 26 de febrero de 2016, p. 93.

¹⁵ *Ibidem*, p. 91.

¹⁶ Op Cit 48, p. 40.

¹⁷ CrIDH. Caso González Lluy y Otros Vs. Ecuador. Sentencia de 1 de septiembre de 2015, p. 236-237.

¹⁸ *Ibidem*, p. 238.

¹⁹ Cfr. Corte IDH. Caso González Lluy Vs. Ecuador. Sentencia de 1 de septiembre de 2015, p. 258.

²⁰ Cfr. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fodo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009, p. 56.

²¹ Cfr. Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile, sentencia de 24 de febrero de 2012, p. 124.

²² Jurisprudencia Constitucional. Acción de Inconstitucionalidad 8/2014. "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO". Semanario Judicial de la Federación, septiembre 2016. Registro 2012589.

33. Este Organismo analizará si la justificación otorgada por la autoridad municipal cumplió con ese estándar o si, por el contrario, constituye un comportamiento discriminatorio que impide a la víctima continuar laborando de manera libre en el oficio de su preferencia.

Análisis de Fondo.

34. De las evidencias que integran el presente expediente, se advierte que el Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Ver., a través de la Dirección de Salud Pública Municipal, expide una Tarjeta para comprobar el buen estado clínico de todas las personas que laboran en “*antros, bares, cantinas, restaurantes y aquellos cuyo personal tenga contacto con alimentos y bebidas, así como donde se presume la actividad o comercialización sexual*”. Esto con la finalidad de evitar la propagación o transmisión de enfermedades.

35. Los empleados de estos establecimientos deben obtener y actualizar dicho documento, realizando pagos semanales y análisis clínicos cada tres meses (VIH, VDRL, COPRO, Gonorrea, etc), que ascienden a \$290 (DOSCIENTOS NOVENTA PESOS MN. 00/100) y deben practicarse obligatoriamente en el laboratorio asignado por el Ayuntamiento. De lo contrario, de conformidad con lo manifestado por diversos encargados de centros nocturnos en el municipio, no pueden continuar laborando en el negocio y corren el riesgo de ser clausurados por la autoridad municipal.

36. En virtud de que esta Tarjeta sólo se expide a las personas que comprueban tener un “buen estado de salud”, le fue negada a V1 por su condición serológica. Consecuentemente, se encuentra imposibilitado para trabajar en centros nocturnos o similares dentro del citado municipio.

37. Ante esta problemática, el 18 de marzo del 2018 la víctima dirigió un escrito al Presidente Municipal de Coatzacoalcos, Ver., cuestionándole por qué no puede laborar en centros nocturnos y cantinas por ser portador de VIH. El Ayuntamiento otorgó respuesta el 10 de abril siguiente, por conducto de la Regidora 11ª.

38. En ésta, se desprende que el Ayuntamiento en cuestión fundamentó y motivó la negativa de permitir laborar a V1 en dichos giros comerciales en la finalidad de evitar el *riesgo latente* de contagio del VIH a terceros. Resaltó que el personal que trabaja en centros nocturnos y cantinas tiene *contacto directo con alimentos, bebidas, utensilios y herramientas para prepararlos*. Es decir, tuvo como argumento central el estado de salud de V1 -al ser una persona con VIH- y la probabilidad de constituir un riesgo para la colectividad.

39. Al respecto, el Comité DESC de las Naciones Unidas sostiene que las autoridades a menudo se escudan en la protección de la salud pública para justificar restricciones de los derechos humanos. Sin embargo, estas justificaciones pueden ser discriminatorias cuando se otorga un trato distinto a una persona infectada con VIH por cuanto hace al acceso a la educación, **empleo**, atención sanitaria, viajes, seguridad social, vivienda o asilo.²³

40. Debe resaltarse que el motivo utilizado por el Ayuntamiento de Coatzacoalcos para limitar la libertad de trabajo de V1 es el riesgo potencial que representa para los clientes de los centros nocturnos. Sin

²³ ONU. Comité DESC. Observación General 20, “La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales”, 2 de julio de 2009, p. 33.

embargo, la autoridad no sostuvo este argumento en criterios médicos o clínicos, ni aportó pruebas para demostrarlo y sólo se limitó a hacer un señalamiento abstracto, fundado en prejuicios.

41. Sobre ello, la Corte IDH sostuvo en *Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*, que argumentar la protección de un bien jurídico en abstracto sin demostrar la magnitud de las afectaciones que éste puede sufrir, no es una razón válida para limitar el ejercicio de un derecho humano.

42. De tal suerte que, el argumento del Ayuntamiento no justifica el trato diferenciado a V1, en tanto que no demuestra cuáles son los alcances del riesgo que supuestamente representa para los clientes de centros nocturnos.

43. En efecto, la justificación otorgada por la autoridad municipal no fue objetiva ni razonable. Como se observa, determinó que es un riesgo para la población que una persona portadora de VIH esté en contacto con alimentos y bebidas; así como que el empleo en cuestión no se encuentra dentro del supuesto “digno y socialmente útil” expresado en la Constitución²⁴.

44. La Regidora 11ª de Coatzacoalcos, fundamentó su decisión principalmente en la Norma Oficial Mexicana para la prevención y el control de la infección por Virus de la Inmunodeficiencia Humana NOM-010-SSA2-2010. En ésta, aún de lo transcrito para tal efecto, no se observa disposición o determinación alguna sobre la “preparación o contacto con alimentos y bebidas”.

45. En suma, dicha Norma especifica como formas de peligro de contagio el contacto: a) sexual; b) sanguíneo y; c) perinatal. En ese sentido, si bien subraya como personas en riesgo a quienes sufren heridas con instrumentos punzo cortantes contaminados, la misma disposición contextualiza que se trata de situaciones como la práctica de acupuntura, perforaciones y tatuajes.

46. Es decir, el VIH sólo se contagia a través de actividades particulares; generalmente, por medio del contacto sexual y el uso de agujas o jeringas. Esto sucede cuando ciertos fluidos corporales (sangre, semen, líquidos pre-seminales, fluidos rectales, vaginales y leche materna) entran en contacto con una membrana mucosa, tejido dañado, o bien, cuando se inyectan directamente en el torrente sanguíneo.²⁵

47. En ese sentido, si se establece una diferencia de trato basada en una condición médica o enfermedad, dicha distinción debe hacerse con base en criterios médicos y la condición real de salud, tomando en cuenta cada caso concreto, evaluando los daños o riesgos reales y probados, y no especulativos o imaginarios.²⁶

48. En este contexto, la Corte IDH resolvió que no pueden ser admisibles las especulaciones, presunciones, estereotipos o consideraciones generalizadas sobre las personas con VIH/SIDA o cualquier otro tipo de enfermedad, aún si estos prejuicios se escudan en razones aparentemente legítimas como la protección del derecho a la vida o a la salud pública.²⁷

49. De acuerdo con la información aportada por la Organización Mundial de la Salud, el VIH no se transmite a través del aire o del agua; la saliva, el sudor o las lágrimas; ni al compartir el inodoro,

²⁴ Escrito de 10 de abril de 2018 signado por la Regidora Onceava del H. Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz. Inciso 12.5 del rubro “V. EVIDENCIAS” de la presente Recomendación.

²⁵ U.S. Department of Health and Human Services, *How is HIV Transmitted?* Véase en: <https://www.hiv.gov/hiv-basics/overview/about-hiv-and-aids/how-is-hiv-transmitted>

²⁶ Corte IDH. Caso *González Lluy Vs. Ecuador*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015, p. 258.

²⁷ *Ibidem*.

alimentos y bebidas –incluso si éstos contienen pequeñas cantidades de sangre o semen infectado- sino únicamente por vía sexual, transfusiones sanguíneas y de madre a hija/o durante el embarazo²⁸. Por lo tanto, el supuesto riesgo de contagio en actividades, labores y oficios que no impliquen el sexo servicio, dentro del giro comercial de bares, antros y cantinas, no tiene ningún sustento clínico, sino que es una idea que se desprende de los prejuicios que rodean a las personas con VIH.

50. En tal virtud, esta Comisión Estatal observa que V1 sufrió discriminación por su condición de salud. Ésta se basó en una barrera actitudinal construida en consideraciones generalizadas sobre la portación del VIH, al no haber una diferencia de trato razonable y proporcional por parte de las autoridades municipales, lo cual impidió que pudiera ejercer de manera efectiva su derecho a trabajar libremente en el lugar de su preferencia.

51. En la práctica, esta actitud del Ayuntamiento de Coatzacoalcos impidió a V1 desempeñarse en el trabajo que, de manera autónoma, había elegido como modo de vida. Esto propicia el inicio del aislamiento social de las personas con VIH y, consecuentemente, reduce sensiblemente la función estatal de contribuir a la formación de una cultura de no discriminación por razones de salud.²⁹

52. Teniendo en cuenta lo expuesto, este Organismo determina que V1 sufrió discriminación con motivo de su condición de salud por parte del H. Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Ver. Ello implica una violación a su derecho a la igualdad ante la ley e indudablemente, esta situación tuvo un impacto negativo en su libertad de trabajo. Los alcances de la intervención a ese derecho se analizarán en el apartado correspondiente.

53. Finalmente, es importante mencionar que esta situación también perjudica a todas las personas que, sin dedicarse al sexo servicio, deben comprobar su “buen estado de salud” ante el Ayuntamiento para que les sea permitido laborar en centros nocturnos, bares y cantinas.

DERECHO VIOLADO POR EL H. AYUNTAMIENTO DE MINATITLÁN

DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA

54. La seguridad jurídica implica la certeza, protección, firmeza y claridad de las normas jurídicas y su aplicación. Para ello, exige que todas las autoridades realicen sus actividades de acuerdo con la legislación vigente y dentro de los límites de su jurisdicción.

55. Esto tiene la finalidad de otorgar certidumbre al gobernado sobre el alcance y permanencia de sus derechos y obligaciones frente al Estado. Es decir, de proporcionar a la persona los elementos necesarios para que esté en condiciones de defender sus derechos, bien ante las autoridades administrativas a través de los recursos, o ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan.³⁰

²⁸ Véase en: <http://www.who.int/features/qa/71/es/>

²⁹ SCJN. Amparo en Revisión 307/2007 de fecha 24 de septiembre de 2007. Considerando Sexto, p. 85.

³⁰ Amparo Directo 734/92. Sentencia de 20 de agosto de 1992, resuelta por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

56. El concepto de seguridad jurídica tiene dos dimensiones: la primera, se relaciona con la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de las acciones individuales frente al poder público; y la segunda, de carácter fundamentalmente procedimental, que se refiere al respeto de la organización y funcionamiento del Estado de derecho. Esto es, a la sujeción de los poderes públicos a la normatividad vigente.

57. Se trata de un derecho que cumple una función esencial, pues otorga la certeza de que las autoridades no actuarán discrecionalmente, ya que sus acciones deberán encontrar sustento en la legislación vigente para generar una afectación válida en la esfera jurídica de una persona, sin que se vulneren sus derechos humanos.

58. Así pues, la materia del presente apartado se circunscribe a determinar si las autoridades del Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz, han sido omisas en cumplir con sus obligaciones legales respecto de V1, con relación a su posibilidad de trabajar en centros nocturnos o similares dentro del citado municipio, sin necesidad de presentar la Boleta de Profilaxis.

Análisis de Fondo.

59. El 24 de noviembre de 2015, esta Comisión Estatal emitió la Recomendación No. 36/2015 dirigida al H. Ayuntamiento de Minatitlán, Ver., por diversas violaciones a derechos humanos cometidas en perjuicio de V1. A él, al igual que al resto de los empleados de bares, cantinas, centros nocturnos y similares en el municipio, se le solicitaba la Boleta de Profilaxis para poder trabajar.

60. Este Organismo Autónomo recomendó la modificación del Reglamento Municipal de Salud y Asistencia Pública, a efecto de que no se solicitara dicha Boleta como requisito para laborar a aquellas personas que no se dedican a la prostitución.

61. La reforma se llevó a cabo y el nuevo Reglamento se publicó en la Gaceta Oficial del Estado en fecha 18 de febrero de 2016. No obstante, el 3 de abril del año en curso (más de dos años después) la víctima hizo del conocimiento de esta Comisión que el Municipio continuaba solicitando la Boleta de Salud actualizada para todos los empleados.

62. En ese sentido, si bien las autoridades del H. Ayuntamiento de Minatitlán negaron que la Boleta Sanitaria fuera requerida a empleados como meseros, barmans y dj's, de las entrevistas practicadas por personal de la Delegación Regional de este Organismo a diversos encargados de centros nocturnos, se desprende que la Boleta continuó solicitándose a todos los trabajadores hasta el mes de junio de este año aproximadamente, cuando les informaron por escrito que a partir de ese momento, sólo el personal femenino (meseras, cocineras ficheras, etc.) debía tramitarla y mantenerla actualizada.

63. Lo anterior es congruente con el escrito de fecha 16 de mayo de 2018, hecho llegar a esta Comisión por la víctima. En éste, la Regidora 4ª de Minatitlán informó a los Encargados de Bares y Cantinas de la ciudad que, con base en lo publicado en la Gaceta Oficial del Estado en febrero de 2016, *no le es exigible la tarjeta de profilaxis a los meseros, barmans y demás personal con oficios afines.*

64. En efecto, dentro del Título Sexto del Reglamento en cita, se especificó que sólo las *meretrices* tienen la obligación de practicarse los exámenes clínicos y revisiones médicas que ordene el Ayuntamiento.

65. Sin perjuicio de lo realizado por la citada Regidora, este Organismo advierte que durante los últimos dos años el Ayuntamiento expidió Tarjetas Sanitarias para todo el personal de dichos giros comerciales, sin observar las modificaciones realizadas al Reglamento de Salud y Asistencia Pública Municipal. Esto se comprobó a través de diversas Tarjetas y Recibos de Contribución emitidos durante este periodo.

66. La notificación correspondiente al cambio de dicho Reglamento debió realizarse inmediatamente. Sin embargo, las autoridades municipales fueron omisas en llevarlo a cabo dentro de un plazo razonable, lo que repercutió negativamente en su cumplimiento e implementación.

67. Por lo tanto, está plenamente demostrado que el H. Ayuntamiento de Minatitlán, Ver., ha incumplido con lo dispuesto en su legislación municipal, violentando el derecho a la seguridad jurídica de V1. Por esa razón, después de dos años de que se emitió la Recomendación 36/2015, V1 continúa sin poder hacer efectivo su derecho al trabajo libremente escogido dentro del citado municipio.

68. Aunado a lo anterior, si bien la autoridad hizo extensivo a los comercios correspondientes que no es necesario solicitar la boleta a meseros, barmans y demás personal con oficios similares, está corroborado que se sigue solicitando a todo el personal de sexo femenino. En ese sentido, se exhorta al Ayuntamiento que se apege a lo establecido en su normatividad local y requiera la Boleta de Profilaxis únicamente a las meretrices.

DERECHOS VIOLADOS POR AMBOS AYUNTAMIENTOS

DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO

69. El orden jurídico mexicano dota de una protección amplia y diferenciada al derecho al trabajo. Por un lado, el artículo 5 de la CPEUM protege la libertad de trabajo; es decir, que a nadie puede impedírsele elegir y dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que prefiera. El límite de esta posibilidad es la licitud de la elección, de manera que sólo se encuentran excluidas de protección constitucional aquellas actividades que están prohibidas por la ley.³¹

70. De tal suerte, la autoridad no puede determinar si el trabajo de una persona es adecuado para ella o no. Esa es una decisión que corresponde únicamente al individuo y en su caso, a su empleador; de otra forma, la autoridad podría decidir qué trabajo es adecuado, bueno o virtuoso para cada persona³² y eso limitaría injustificadamente el derecho a la libertad de trabajo.

71. Por otro lado, el artículo 123 de la CPEUM establece los derechos de las personas en su calidad de trabajadores y las obligaciones de sus patrones. Es decir, regula la materia laboral. En ese tenor, la expresión “digno y socialmente útil” se refiere al tipo de empleo al que la persona tiene derecho y que su patrón debe proporcionar, y no limita el tipo de trabajo que la persona puede elegir. Esto obedece a que el único límite a esa libertad es la licitud de la actividad laboral elegida.

72. Pese a lo anterior, algunas de las disposiciones de ese precepto encuentran reflejo en el derecho internacional de los derechos humanos, en tanto que constituyen derechos autónomos de la persona y no

³¹ Cfr. SCJN. Amparo en Revisión 41/2007, sentencia del Pleno del 11 de septiembre de 2008, p. 316.

³² Cfr. SCJN. Nino, Carlos Santiago. *Ética y Derechos Humanos*. 2ª ed., Buenos Aires, Astrea, 1989, p. 204 y ss.

forman parte de la materia laboral. Entre éstos se encuentran las prestaciones de seguridad social, el derecho de huelga o el derecho a formar sindicatos.

73. A nivel internacional, este derecho se encuentra reconocido en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 4 del Protocolo de San Salvador; y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

74. El Comité DESC de Naciones Unidas indicó que el trabajo es un derecho fundamental, esencial para la realización de otros derechos humanos y que constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana; porque sirve a la supervivencia del individuo -en tanto sea libremente escogido-, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad.³³

75. Asimismo, el Comité resaltó que el ejercicio laboral, supone su *accesibilidad* para todas las personas sin discriminación alguna, ya sea por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, estado de salud (incluidos los casos de infección por VIH/SIDA) o de otra naturaleza.

76. En México, el artículo 4 de la Ley Federal del Trabajo establece que no se podrá impedir a ninguna persona que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode, mientras éste sea legal.

77. Por su parte, el artículo 6 fracciones III y XXXII de la Ley Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, determina que se considera como *discriminación* prohibir la libre elección de empleo o restringir las oportunidades de acceso; así como estigmatizar y negar derechos a las personas con VIH/SIDA.

78. De igual manera, la Norma Oficial Mexicana NOM-010-SSA2-2010 establece que la detección de esta enfermedad no debe utilizarse para fines ajenos a la protección de la salud del individuo en cuestión, ni deberá solicitarse como requisito para acceder a bienes y servicios de cualquier tipo, como contraer matrimonio u obtener empleo.

79. Como se demostró anteriormente, ambos Ayuntamientos requieren un documento personal (Boleta de Profilaxis/Tarjeta de Salud) a todos los trabajadores de bares y cantinas, pese a que la norma establece que ésta debe solicitarse únicamente a las personas que se dedican al sexo servicio. Considerando que VI no está obligado a tramitarla, limitarle la posibilidad de elegir el oficio de su preferencia, por su condición serológica, constituye un acto de discriminación.

80. En efecto, al tratarse de un límite al ejercicio de un derecho, las restricciones no pueden interpretarse extensivamente. Especialmente si esa restricción se basa en una categoría sospechosa.

81. Así pues, al comprobarse que el requisito de la Tarjeta de Salud por parte del Ayuntamiento de Coatzacoalcos para las personas que no se dedican al sexo servicio no encuentra sustento legal o médico, el impedimento que presenta para VI por su condición serológica se traduce en una barrera insuperable para acceder al trabajo que desea.

³³ ONU. Comité DESC. Observación General 18, p. 1.

82. En el mismo sentido, si bien las autoridades del Ayuntamiento de Minatitlán, han regulado lo correspondiente a la Boleta de Profilaxis (sólo para meretrices), la falta de aplicación de su Reglamento restringió a V1 en su derecho a elegir libremente su trabajo.

83. Finalmente, es importante abordar lo manifestado por la Regidora 11ª de Coatzacoalcos, Ver., en el sentido de que el oficio que desempeña V1 no encuadra dentro de *las cualidades de “decente”, “digno” y “socialmente útil”*.

84. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo, es *digno o decente* aquél empleo en el que se respeta plenamente la dignidad humana sin discriminación alguna, donde se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerado, capacitación continua y condiciones óptimas de seguridad e higiene.

85. De tal suerte, la expresión se refiere a las cualidades que debe revestir el trabajo y que deben ser proporcionadas por el empleador. No se trata de una expresión valorativa que faculte a las autoridades a determinar qué clase de trabajo sí es digno, decente o socialmente útil. Una conclusión diversa llevaría a sostener que la autoridad puede imponer modelos de virtud o excelencia al individuo por encima de su libertad y su derecho a la autodeterminación.³⁴

86. Por todo lo anterior, esta Comisión concluye que los Ayuntamientos violaron la libertad de trabajo de V1.

DERECHO A LA VIDA, EN SU MODALIDAD DE PROYECTO DE VIDA, RELACIONADO CON EL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL

87. En virtud de que el derecho al trabajo forma parte inherente de la dignidad humana, permite el desarrollo del *proyecto de vida* de las personas.³⁵

88. Este concepto se desprende directamente del derecho a la vida que, como se hace patente en casos como el presente, no puede ni debe concebirse de manera restrictiva; es decir, sólo por cuanto a la prohibición de privar arbitrariamente de la vida como fuente única del incumplimiento de las obligaciones estatales. Las necesidades de protección de este derecho requieren una interpretación más amplia por parte de los organismos protectores, de modo que comprenda no sólo la obligación de respeto, sino las de garantía.³⁶

89. La CrIDH ha establecido que el proyecto de vida se sustenta en las alternativas que el sujeto puede tener para conducir su existencia y alcanzar el destino que se propone. Estas posibilidades son la expresión y garantía de la libertad.³⁷

90. Dificilmente se podría decir que una persona es verdaderamente libre si carece de opciones para encaminar su vida y llevarla a su natural culminación. Dichas opciones poseen en sí mismas, un alto valor

³⁴ SCJN. Amparo en Revisión 237/2014, sentencia de la Primera Sala de 4 de noviembre de 2015, p. 50.

³⁵ Cfr. Voto razonado conjunto de los jueces A.A. Cancado Trinidad y A. Abreu Burelli en Corte IDH. Loayza Tamayo Vs. Perú, p. 15.

³⁶ CEDHV. Recomendación 03/2018, p. 58.

³⁷ Corte IDH. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Sentencia de 27 de noviembre de 1988, p. 148.

existencial.³⁸ Por ello, su cancelación o menoscabo implica la reducción objetiva de la libertad y la pérdida de un valor que no puede ser ajeno a la observación de esta Comisión.

91. Todas las personas tienen el derecho a diseñar su proyecto de vida. Esto comprende la libertad de elegir sus metas y objetivos de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera, en tanto que estos aspectos son parte de la forma en que ésta desea proyectarse.

92. Este derecho se desprende directamente de la dignidad de la que participamos todos los seres humanos y que el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar,³⁹ a través de la creación de condiciones adecuadas y suficientes para que las personas estén en posibilidades de desarrollar libremente sus propios proyectos y abstenerse de interferir en ellos o truncarlos.

93. En el presente caso, se advierte que las violaciones expuestas en los apartados anteriores privaron a V1 de la posibilidad de desarrollar su proyecto de vida; impidiéndole alcanzar las metas personales que se había propuesto. Estos planes quedaron descartados cuando fue privado de ejercer un trabajo libremente escogido.

94. Esto alteró gravemente el curso que normalmente habría seguido su vida e impidió la realización de su oficio, aspiraciones y potencialidades. Las expectativas de desarrollo personal y laboral posibles en condiciones normales, fueron interrumpidas de manera abrupta.⁴⁰

95. Tal y como se desprende de los diversos escritos entregados por la víctima y de la Valoración de Impacto realizada por personal de este Organismo Estatal, V1 comenzó a trabajar en este tipo de giros comerciales desde los 18 años, estableció relaciones amistosas con los dueños y alcanzó estabilidad económica a través del descubrimiento y explotación de sus habilidades. Sin embargo, en noviembre de 2014 fue informado de que no podía continuar trabajando por ser portador de VIH.

96. Estas restricciones de carácter discriminatorio truncaron su posibilidad de trabajar en el oficio al que se ha dedicado de manera libre desde hace casi 20 años, mismo que además le otorga la estabilidad económica y material que desea.

97. Aunado a lo anterior, la negativa constante de las autoridades de ambos Ayuntamientos de reconocer y respetar sus derechos humanos, le han generado un profundo sentimiento de angustia y desesperación, perjudicando profundamente su estabilidad e integridad emocional.

98. Por otro lado, esta Comisión observa que la inexistencia de oportunidades de empleo orilló a V1 a desplazarse a otras entidades federativas de la República donde sí le permiten trabajar y con ello poder subsistir, sufragando sus necesidades más básicas como una vivienda, alimento y vestido, así como aquellas que para su condición de salud le son indispensables. El cambio de residencia que sufrió le generó un profundo sentimiento de desarraigo, pues, tras pasar toda su vida en el mismo lugar, se vio forzado a adaptarse a nuevas condiciones en contra de su voluntad.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Cfr. SCJN. Amparo Directo en Revisión 230/2014, sentencia de la Primera Sala de 19 de noviembre de 2014, p. 19.

⁴⁰ Cfr. Corte IDH. Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004, p. 245.

DERECHO A LA LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA

99. El artículo 11 de la CPEUM define el derecho a la libre circulación y residencia como la posibilidad de entrar y salir del territorio nacional, así como viajar y mudarse libremente dentro de él sin necesidad de contar con documentación especial para hacerlo. El artículo 16, por su parte, señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente.

100. De lo anterior se desprende que la Constitución reconoce que las personas tienen la libertad de elegir su lugar de residencia y que éste es objeto de tutela constitucional.

101. En el ámbito internacional, el artículo 22 de la CADH reconoce este derecho al señalar que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado puede circular por el mismo y residir en él, con sujeción a las disposiciones legales.

102. La Corte IDH a través de una interpretación evolutiva de dicho artículo, sostiene que esta disposición protege el derecho a no ser desplazado forzosamente. Este derecho no sólo puede ser vulnerado por existir restricciones formales o legales a la circulación de la población, sino también por condiciones fácticas que impidan a la población desplazarse libremente.⁴¹ En efecto, este derecho puede ser vulnerado por restricciones de hecho si el Estado no ha establecido las condiciones ni provisto los medios que permiten ejercerlo.

103. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, las personas desplazadas internamente son aquellas que se han visto forzadas u obligadas a escapar de su lugar de residencia habitual, para evitar o como resultado de los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, catástrofes naturales provocadas por el ser humano o **violaciones a derechos humanos**, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.⁴²

104. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el desplazamiento forzado interno se articula en tres elementos principales: a) la condición de urgencia y apremio que obliga a las personas para desplazarse de su lugar o comunidad de origen; b) las características de las condiciones contextuales en el lugar de residencia que motivan a las personas a desplazarse y; c) el aspecto geográfico que diferencia este fenómeno y sus víctimas de los refugiados y de las personas que necesitan protección internacional.⁴³

105. En el presente caso, VI tuvo que cambiar su lugar de residencia a otra entidad federativa como consecuencia de las limitaciones impuestas por los Ayuntamientos de Coatzacoalcos y Minatitlán, para desempeñar de manera libre el oficio que ha ejercido desde el inicio de su vida laboral y por medio del cual ha subsistido.

106. Este desplazamiento no fue opcional, planeado o producto de una decisión personal, sino que fue una medida urgente tomada para salvaguardar su propia subsistencia, salud y vida. Esto es así, pues como obra

⁴¹ Cfr. Corte IDH. Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013, p. 219.

⁴² ONU. Punto 2 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, publicado el 11 de febrero de 1998.

⁴³ CNDH. Informe especial sobre Desplazamiento Forzado Interno en México. Mayo de 2016, p. 25.

en el presente expediente, además de ser portador de VIH, V1 padece otras enfermedades cuyo tratamiento debe costear, lo cual le resulta imposible si no puede trabajar.

107. En ese sentido, mudarse a Palenque, Chiapas, implicó un traslado en contra de la voluntad de V1 para poder ejercer su libertad de trabajo. Esto configura una violación a su derecho de libre circulación y residencia previsto por los artículos 11 y 16 de la CPEUM y 22 de la CADH.

VII. OBLIGACIÓN DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

108. Las medidas de reparación tienden a remover las consecuencias de las violaciones sufridas, permiten que las víctimas retomen su proyecto de vida y, en última instancia, tienen presente su realización como ser humano y la restauración de su dignidad. Bajo esta tesitura, en un Estado constitucional de derecho, toda persona debe tener la seguridad de que, en caso de sufrir una violación a sus derechos humanos, gozará de la posibilidad de reclamar que se reparen las violaciones sufridas.

109. En ese sentido, los artículos 24 y 26 de la Ley No. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz, establecen el derecho general de las personas a la reparación oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos. En esta misma línea, el artículo 25 de la ley en cita contempla las siguientes medidas de reparación: restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

110. Teniendo en cuenta lo anterior, y con base en el artículo 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, este Organismo considera procedente la reparación de los daños ocasionados por la violación de los derechos humanos descritos y probados en la presente Recomendación, en los siguientes términos:

REHABILITACIÓN

111. Las medidas de rehabilitación consisten en otorgar la atención médica, psicológica, asesoramiento jurídico y servicios sociales en beneficio de las víctimas y pretende reparar lo que concierne a las afectaciones físicas y psíquicas, contemplado en el artículo 62 de la Ley Estatal de Víctimas. En ese sentido, los Ayuntamientos de Coatzacoalcos y Minatitlán, Veracruz, deberán gestionar la atención médica y psicológica necesaria, así como servicios jurídicos y sociales en beneficio de V1, durante el plazo que sea necesario.

112. Así mismo, deberán realizar las gestiones respectivas ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, para que la persona mencionada sea incorporada al Registro Estatal de Víctimas y se le reconozca dicha calidad, teniendo acceso a los beneficios que la ley dispone.

COMPENSACIÓN

113. La compensación es una medida indemnizadora y tiene la finalidad de reparar los perjuicios tangibles e intangibles, producidos como consecuencia de la violación a derechos humanos que son susceptibles de cuantificación material. Ésta debe concederse de forma proporcional a la gravedad del hecho

victimizante⁴⁴ y a las circunstancias de cada caso, en los términos de las fracciones III (daño moral) y VII (atención médica) del artículo 63 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz.

114. El monto de la compensación depende del nexo causal con los hechos del caso sub examine⁴⁵, los daños y violaciones acreditados, y con el sufrimiento subyacente a éstos. De tal suerte, la compensación que repara las violaciones a derechos humanos no debe implicar un enriquecimiento para la víctima o sus sucesores,⁴⁶ sino que se limita a resarcir el menoscabo moral y patrimonial derivado de las violaciones a derechos humanos.

115. Por lo anterior, con fundamento en el artículo 66 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, las Autoridades Responsables deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el pago de una compensación a la víctima⁴⁷ V1, para lo cual, los Ayuntamientos de Coatzacoalcos y Minatitlán, Veracruz, deberán realizar individualmente las gestiones administrativas y/o de cualquier otra índole para que le sea cubierta dicha compensación.

SATISFACCIÓN

116. Las medidas de satisfacción hacen parte de las dimensiones individual y colectiva de la reparación, que busca resarcir el dolor a través de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas. Por ello, con base en el artículo 72 de la Ley Estatal de Víctimas, los Presidentes Municipales de los HH. Ayuntamientos de Minatitlán y Coatzacoalcos, Ver., deberán girar las instrucciones correspondientes para que, en el ámbito de sus competencias, se inicie y determine una investigación interna, diligente, imparcial y exhaustiva para individualizar la responsabilidad administrativa de **todos** los servidores públicos involucrados en la presente investigación, por las violaciones a derechos humanos cometidas. -

117. De igual forma, deberán otorgar vista al Ministerio Público de cualquier acto de carácter delictivo que se desprenda de tal investigación interna, a efecto de que se deslinden las responsabilidades penales correspondientes.

118. Finalmente, con fundamento en la normatividad citada, ambos Ayuntamientos deberán disculparse de manera **privada y personal** con V1 por las violaciones cometidas en su perjuicio.

VIII. GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

119. Las garantías de no repetición, son consideradas tanto como una de las formas de reparación a víctimas como uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados. Dichas garantías, a diferencia de las demás medidas que comprende una reparación, se encuentran dirigidas a la sociedad con el propósito de que no se repita la vulneración de los derechos de las víctimas, así como eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos, y comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.

⁴⁴ SCJN. Amparo Directo 30/2013, Sentencia de 26 de febrero de 2014 de la Primera Sala, p. 95.

⁴⁵ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, Párr. 193.

⁴⁶ Corte IDH. *Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de febrero de 2002, Serie C No. 92, Párr. 63.

⁴⁷ SCJN. *Amparo en Revisión 943/2016*, Sentencia de 1 de febrero de 2017 de la Segunda Sala, p. 31.

120. La dimensión preventiva surge de la obligación internacional que tienen los Estados de evitar las violaciones a derechos humanos; mientras que la reparadora, se refiere a acciones que correspondan a mitigar los daños infringidos a las víctimas de violaciones a derechos humanos, teniendo en cuenta acciones de carácter institucional, político, económico y social que beneficien a la sociedad en general.

121. Bajo esta tesitura, los Presidentes Municipales de los HH. Ayuntamientos de Coatzacoalcos y Minatitlán, Veracruz, deberán girar instrucciones para capacitar eficientemente a los funcionarios públicos municipales señalados como responsables, en materia de promoción, respeto, defensa y garantía de los derechos humanos, específicamente en relación con los derechos igualdad ante la ley y no discriminación, con fundamento en el artículo 73 y 74 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz.

122. Así mismo, deberán asegurarse que ningún servidor público sujeto a su jurisdicción incurra en actos análogos a los expuestos en la presente Recomendación.

123. Por su parte, el H. Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Ver., sólo podrá solicitar la Tarjeta de Salud como requisito laboral para aquellas personas que por la naturaleza del trabajo que desempeñan, representen un riesgo real de contagio. Lo anterior deberá establecerse claramente en el Reglamento Municipal de Salud que al efecto se expida.

124. Finalmente, es importante resaltar que la presente Recomendación constituye por sí misma una forma de reparación.

IX. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

125. Por lo antes expuesto y con fundamento en lo establecido por los artículos 4 párrafo octavo y 67 fracción II, incisos b) y c) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracciones I, III y IV, 7 fracciones II, III y IV y 25 de la Ley No. 483 de la CEDHV y 5, 16, 17 y 168 de su Reglamento Interno, se estima procedente emitir la siguiente:

X. RECOMENDACIÓN N° 49/2018

**AL PRESIDENTE MUNICIPAL DE COATZACOALCOS, VERACRUZ.
AL PRESIDENTE MUNICIPAL DE MINATITLÁN, VERACRUZ.**

PRESENTE

PRIMERA. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 2, 3 fracción VI, 3, 6, 7 y 10 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 126 fracción VII de la Ley Estatal de Víctimas, deberán girar sus instrucciones a quien corresponda, para que, respectivamente:

- a) Se realicen los trámites necesarios ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, para que se inscriba a VI en el Registro Estatal de Víctimas y se le proporcionen los beneficios que la Ley prevé, conforme a sus necesidades.
- b) Se **gestione la atención médica y psicológica necesaria**, así como servicios jurídicos y sociales en beneficio del agraviado.
- c) Se pague una **justa compensación** a la víctima de acuerdo con las consideraciones realizadas en el apartado correspondiente sobre la reparación integral del daño.
- d) Dentro de los límites de su jurisdicción, se **investigue y determine la responsabilidad** individual a través del correspondiente procedimiento administrativo y/o disciplinario, por las acciones y omisiones en las que incurrieron los servidores públicos involucrados en el presente caso.
- e) Deberá otorgarse vista al Ministerio Público de cualquier acto delictivo que se desprenda o advierta con motivo del inciso anterior.
- f) Se otorgue una disculpa de manera **privada y personal** a VI por las violaciones cometidas en su perjuicio.
- g) Se **capacite eficientemente** a los servidores públicos involucrados, en materia de promoción, defensa, garantía y respeto de los derechos humanos, particularmente el derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación.
- h) En lo sucesivo deberá evitarse cualquier acción u omisión que revictimice al agraviado, así como garantizar que ningún servidor público sujeto a su jurisdicción incurra en actos análogos a los expuestos en la presente Recomendación.

ESPECÍFICAMENTE, EL H. AYUNTAMIENTO DE COATZACOALCOS, VER., DEBERÁ:

- i) Solicitar la Tarjeta de Salud como requisito laboral sólo para aquellas personas que por la naturaleza del trabajo que desempeñan, representen un riesgo real de contagio. Lo anterior deberá establecerse claramente en el Reglamento Municipal de Salud que al efecto se expida.

SEGUNDA. De conformidad con el artículo 4 fracción III de la Ley No. 483 de la CEDHV y 172 de su Reglamento Interno, se hace saber a la autoridad a la que va dirigida esta Recomendación, que dispone de un plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir del día siguiente en que ésta se le notifique, para que manifieste si la acepta o no.

TERCERA. En caso de aceptarla, dispone de QUINCE DÍAS HÁBILES ADICIONALES para hacer llegar a este Organismo las pruebas que corroboren su cumplimiento.

CUARTA. En caso de que no se reciba respuesta o no sea debidamente cumplida esta Recomendación en los términos planteados y dentro del plazo legalmente señalado, de conformidad con lo que dispone el

artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá fundar, motivar y hacer pública tal negativa.

QUINTA. Por otra parte, esta Comisión Estatal estará en posibilidades de solicitar su comparecencia ante el H. Congreso del Estado de Veracruz, a efecto de que explique el motivo de la misma.

SEXTA. De conformidad con lo que establece el artículo 171 del Reglamento Interno antes invocado, notifíquese a la quejosa, un extracto de la presente Recomendación.

SÉPTIMA. Toda vez que la presente Recomendación posee carácter de interés público, elabórese la versión pública de la misma, de conformidad con los artículos 3 fracción XXXIII y 56 fracción III de la Ley No. 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

ATENTAMENTE

Dra. Namiko Matsumoto Benítez
PRESIDENTA