ISSN: 2007-4379

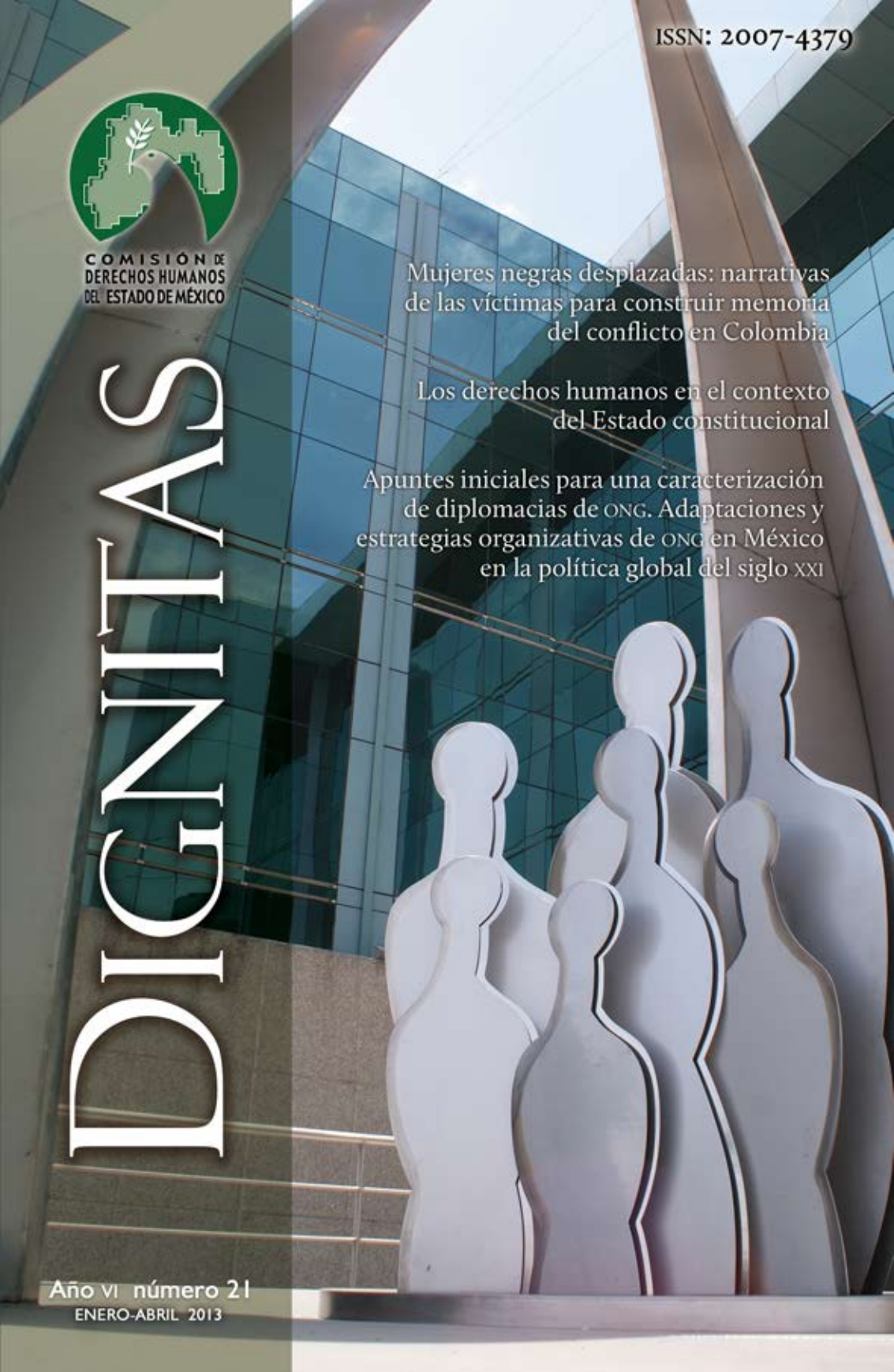
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO

# DIGNITAS

Mujeres negras desplazadas: narrativas de las víctimas para construir memoria del conflicto en Colombia

Los derechos humanos en el contexto del Estado constitucional

Apuntes iniciales para una caracterización de diplomacias de ONG. Adaptaciones y estrategias organizativas de ONG en México en la política global del siglo XXI



Año VI número 21
ENERO-ABRIL 2013





El sufrimiento de los hombres nunca debe ser un mudo residuo de la política, sino que, por el contrario, constituye el fundamento de un *derecho absoluto* a levantarse y a dirigirse a aquellos que detentan el poder.

MICHAEL FOUCAULT

# DIGNITAS

Presidente de la Comisión de
Derechos Humanos del Estado de México:
Marco Antonio Morales Gómez

Consejo Editorial de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México:

| | |
|---|---|
| Marco Antonio Morales Gómez | Presidente |
| Ariel Pedraza Muñoz | (CODHEM) |
| Mario Cruz Martínez | (UIA) |
| Juan Ma. Parent Jacquemin | (UAEMéx) |
| Enrique Uribe Arzate | (UAEMéx) |
| Guillermina Díaz Pérez | (UAEMéx) |
| Héctor Velázquez Bucio | (CODHEM) |
| César David Gómez Moreno | (IEEM) |
| Blanca Leonor Ocampo Bobadilla | Secretaria técnica |

Dirección:
Ariel Pedraza Muñoz
Coordinación editorial, redacción y corrección:
Blanca Leonor Ocampo Bobadilla
Diseño, formación editorial e ilustración digital en forros:
Deyanira Rodríguez Sánchez.

DIGNITAS está incluida en el catálogo del Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal (LATINDEX).

Número de autorización del Comité Editorial: CE/PP/13/13.

DIGNITAS, año VI, número 21, enero-abril 2013, es una publicación cuatrimestral editada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Dr. Nicolás San Juan número 113, colonia Ex Rancho Cuauhtémoc, Toluca, México, C.P. 50010, tel. 01722 2360560, www.codhem.org.mx, revistadignitas@codhem.org.mx. Editores responsables: Ariel Pedraza Muñoz / Blanca Leonor Ocampo Bobadilla. Reserva de derechos al uso exclusivo número 04-2009-052612531300-102; ISSN: 2007-4379, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Impresa por Editorial Garpiel, S.A. de C.V., calle Tenango núm. 802, colonia Sector Popular, C.P. 50040, Toluca, México. Teléfono 01722 2140205. Este número se terminó de imprimir el 30 de abril de 2013 con un tiraje de 1 000 ejemplares.



Las opiniones vertidas en esta publicación son responsabilidad de los autores. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México las ha publicado en apoyo a la libertad de expresión y el respeto a la pluralidad.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de la publicación sin previa autorización de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

# CONTENIDO


7 **PRESENTACIÓN**

**A FONDO**

12 Mujeres negras desplazadas: narrativas de las víctimas para construir memoria del conflicto en Colombia
**Bibiana Escobar García**
**Jorge Eduardo Vásquez Santamaría**

35 Los derechos humanos en el contexto del Estado constitucional
**María José Bernal Ballesteros**
**Jorge Olvera García**
**Enrique Uribe Arzate**

73 Apuntes iniciales para una caracterización de diplomacias de ONG. Adaptaciones y estrategias organizativas de ONG en México en la política global del siglo XXI
**Antonio Alejo Jaime**

**ANÁLISIS DE CASO**

98 Violación de los derechos de los niños a que se proteja su integridad, legalidad, seguridad jurídica y debido proceso
**Arturo Valencia Esquivel**

**ESPECIAL ANIVERSARIO**

138 Mensaje de Marco Antonio Morales Gómez, presidente de la CODHEM

142 Mensaje de Doménica Naime de Salgado, presidenta de Vemos con el Corazón I.A.P.

145 Mensaje de Efrén Rojas Dávila,
secretario general de Gobierno

151 Entrevista a Miguel Hernández Urbán
La familia como acero inoxidable
para esculpir los derechos humanos

**Breviario bibliográfico**

160 *Las razones de la sinrazón: discriminación y salud mental*

163 *La violencia en el lenguaje o el lenguaje que violenta*

167 **Acerca de nuestros autores**

**Alternativas**

174 Patronato Pro Tamar, A.C.

177 **Lineamientos editoriales**

# PRESENTACIÓN



Estimado lector, nos complace presentar el número 21 de nuestra revista y primero de este año en el que se celebra el vigésimo aniversario de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM). A la distancia vemos con satisfacción cómo se ha fortalecido el programa editorial de nuestro organismo coadyuvando al cumplimiento cabal de la tarea de promoción y difusión de los derechos humanos, a través, entre otras publicaciones, de *Dignitas*, revista que se ha constituido como un espacio para la libre expresión de ideas a través de la investigación científica.

Como resultado de la presencia de *Dignitas* allende las fronteras, presentamos un artículo que nos hicieron llegar los académicos Jorge E. Vásquez Santamaría y Bibiana Escobar García de la Universidad de Medellín, titulado "Mujeres negras desplazadas: narrativas de las víctimas para construir memoria del conflicto en Colombia", donde se muestra la dolorosa realidad que enfrenta y ha sufrido este grupo vulnerable en aquel país ante constantes violaciones a sus derechos humanos.

Los académicos María José Bernal Ballesteros, Jorge Olvera García y Enrique Uribe Arzate, en su artículo "Los derechos humanos en el contexto del Estado constitucional", vislumbran un Estado de derecho en crisis que no ha sido capaz de evolucionar al ritmo que una sociedad democrática y moderna demanda

en materia de derechos humanos, y reflexionan con profundidad si el actual sistema jurídico es de verdad la instancia garante de los derechos fundamentales de la sociedad mexicana.

"Apuntes iniciales para la caracterización de diplomacias de organizaciones no gubernamentales" es la colaboración que nos aporta el doctor Antonio Alejo Jaime quien, ante la inminente creación de organizaciones no gubernamentales de toda índole, realiza un exhaustivo trabajo de análisis a propósito de dos casos, organizaciones que a través de un esquema de prácticas trasnacionales logran penetración e impacto en la sociedad.

Se suma a nuestro número el acostumbrado análisis de caso, derivado de la primera recomendación emitida por nuestro organismo el presente año, para valorar el asunto de la menor que fue privada de su libertad por más de 48 horas por autoridades municipales, evidenciando una falta de conocimiento de la norma constitucional, además de la falta de aplicación de protocolos adecuados en el manejo de casos que involucran menores, tipificando con estas acciones un claro abuso de autoridad.

En el mes de febrero, se llevó a cabo la ceremonia oficial de aniversario en la que se contó con la presencia del secretario general de Gobierno, en representación del gobernador constitucional de la entidad, así como de los poderes judicial y legislativo, además de asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales que coadyuvan con su labor en la ardua tarea de la promoción y defensa de los derechos humanos; por tal motivo se incluye en este número los tres discursos pronunciados en esa significativa fecha, cuando también se inauguró la exposición temporal del maestro Benito Nogueira y fue develada la placa de la escultu-

ra *La familia y los derechos humanos,* obra monumental en acero inoxidable del maestro Miguel Hernández Urbán, en las instalaciones del edificio sede de la defensoría de habitantes mexiquense.

Cerramos este número con nuestras acostumbradas secciones informativas con reseñas de nuevas adquisiciones bibliográficas del Centro de Estudios, así como la promoción de nuestro directorio de organizaciones no gubernamentales. Apreciado lector, dejamos pues en sus manos este número de aniversario con el deseo de que su contenido cumpla con el propósito de informar y enriquecer a todos quienes participan en la valiosa tarea de la promoción de la cultura de los derechos humanos.

**M. en D. Marco Antonio Morales Gómez**
Presidente de la Comisión de Derechos
Humanos del Estado de México

II



# A FONDO

# MUJERES NEGRAS DESPLAZADAS: NARRATIVAS DE LAS VÍCTIMAS PARA CONSTRUIR MEMORIA DEL CONFLICTO EN COLOMBIA*

**Bibiana Escobar García**

**Jorge Eduardo Vásquez Santamaría**

*Artículo final del proyecto de investigación Mujer, Negra, Desplazada: Memorias de un Pueblo Negro, financiado por el Ajuntament de Barcelona y la Asamblea de Cooperación por la Paz, España; la Fundación Forjando Futuros y la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín, Colombia. Los autores del artículo participaron como investigadores de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana desde la línea Cultura Latinoamericana, Estado y Derecho. En el proyecto también participaron como investigadores Nora Isabel Saldarriaga Flórez, Beatriz Elena Villegas Sierra, Walter Raúl Mejía Cardona y Alexander Nizhelski Álvarez.

## Resumen

El conflicto interno de Colombia facilita el encuentro con la historia que en la actualidad aún devela secuelas en mujeres víctimas de la población negra del departamento de Chocó y de la región de Urabá en el departamento de Antioquia. Por esa razón, se explora las narrativas de mujeres que padecieron el desplazamiento forzado para contribuir al reconocimiento de la violación de derechos humanos y la victimización que implica ese fenómeno violento. Esos aportes se lograron gracias al uso de una metodología cualitativa, con enfoque histórico hermenéutico que se vale de los testimonios y las encuestas semiestructuradas, por medio de las cuales, con el valor de las víctimas, se obtiene una aproximación a esta enriquecedora cultura de herencia africana en Colombia.

**Palabras clave:** conflicto armado interno, mujer, negra, desplazada, víctima, narrativa.

## Abstract

The internal conflict in Colombia facilitates the encounter with the history that nowadays still reveals the sequels from women who are victims of the black population in Chocó (a big province called "Departamento" which is the proper definition in Spanish language) and the region of Urabá in The Province of Antioquia. For this reason the narratives of women who were forced to be displaced, are explored to contribute to the recognition of the violation of the human rights and victimization which involves this violent phenomenon. These contributions were achieved thanks to a qualitative methodology based on a historical hermeneutic approach that uses testimonials and semi structured surveys, through this, with the victims' courage, an approach is obtained to this rich culture of African heritage in Colombia.

**Key words:** Conflict internal armed, woman, black woman, displaced, victim, and narrative.

## Introducción

La investigación Mujer, Negra, Desplazada: Memorias de un Pueblo Negro acoge la tragedia que, fruto del conflicto armado interno sostenido entre grupos al margen de la ley y la fuerza pública del Estado, vive aún gran parte de esa población colombiana en territorios ancestrales del departamento de Chocó, en el nororiente del pacífico, y en la zona de Urabá, en el departamento de Antioquia, región ubicada sobre costas del Caribe y la frontera con Panamá. De ese conflicto se ha producido una sistemática violación de derechos humanos y un desplazamiento forzado masivo a las ciudades del país, problemáticas en las que se leen como víctimas las mujeres negras.

En ese contexto, nos preguntamos ¿qué significa tener la piel negra en un país como Colombia?, ¿qué significa que el cuerpo negro sea femenino?, ¿qué consecuencias trae que además ese cuerpo negro sea el de una mujer desplazada?, ¿cómo impacta en lo privado ser víctima?, ¿cómo se vive en lo público? Cabe anotar que el énfasis de esta investigación radicó sobre la situación de las mujeres ya ubicadas en la ciudad de Medellín, donde llegaron como desplazadas.

Esas mujeres negras son la madre tierra, son la vida, son "el guayacán de esquina"[1] (Restrepo Forero, 1997),

[1] Representación de la mujer madre en la familia. El guayacán es un árbol de las selvas del Chocó muy apreciado por su fina madera, que utilizan como pilotes principales para sostener las viviendas palafíticas inclusive allí, en Quibdó, capital de los afrocolombianos del Chocó.

columna vital de la familia afrocolombiana, de sus vecindarios y de su comunidad. Representan la esperanza para su propio pueblo y un aporte valioso para la nación; si conociéramos y valoráramos la riqueza de la cultura negra, el liderazgo de sus mujeres, su experiencia de convivencia pacífica y solidaria a nivel urbano y rural como parte de la diversidad y nacionalidad del país, comprenderíamos los flagelos económicos, sociales y políticos a los que se ven sometidas: desplazamiento de sus tierras de origen, encarecimiento de los niveles de vida en un contexto ajeno y no deseado, desempleo, discriminación, inclusión en la pobreza, adopción de roles de padre y madre dentro del núcleo familiar, entre otros.

Estas mujeres ya no están en el Chocó ni en Urabá, están, igual que muchos desplazados de Colombia, en ciudades como Medellín, lugar donde contaron sus historias de las que el pueblo colombiano hace parte y de las cuales el mundo podrá comprender un capítulo del arrasador conflicto que ha vivido este país. Las historias permiten el reconocimiento, la solidaridad, fortalece los cimientos para comprender que un conflicto armado pone en juego toda la sociedad, la convivencia, la democracia, la justicia, la equidad, la vida misma, la dignidad y humanidad, en particular de la mujer.

Por ello, la investigación propuso como objetivos explorar, desde los testimonios de las mujeres negras, las huellas y efectos dejados en ellas por el desplazamiento que las ha convertido en otras víctimas del conflicto armado interno en Colombia, y reconocer la violación de derechos y victimización que implica ese desplazamiento, así como su interrelación con otras formas de discriminación histórica y estructural manifiestas en los tratos sociales a raíz del color de su piel.

## Aproximaciones al desplazamiento y a la calidad de víctima en Colombia

La situación de las mujeres negras desplazadas del campo a la ciudad que abren la memoria de su pueblo a través de sus narrativas, se concreta en este caso dentro de dos calificativos determinantes: desplazadas y víctimas. Definido como el "fenómeno migratorio cuya génesis radica en multiplicidad de causas inherentes a situaciones de violencia, ya sean políticas, económicas, sociales o culturales", Andrés Ibañez (2009: 301) atribuye que las causas provocadoras y de manutención del conflicto que genera ese desplazamiento se originan:

> dentro de un marco de permisividad estatal, políticas públicas mal direccionadas, necesidades básicas insatisfechas, inicua distribución de la tierra, inestables procesos de reparación de víctimas y discriminación que imposibilitan el reconocimiento explícito del verdadero efecto que esto tiene sobre la población.

En palabras de Castillejo (2000), el desplazamiento conlleva el paso de lo "territorial-tradicional al desarraigo de lo urbano-moderno", lo que no debe reducir la identificación del desplazamiento a un acto delimitado en el tiempo, sin prolongación ni durabilidad, donde el sujeto hace un cambio determinado de lugar y condición, sino que, como explican Correa de Andrei, Palacio Sañudo, Jiménez Ocampo y Díaz Benjumea, hay

> un cambio en las estructuras de representación sobre lo que es desplazamiento en considerar este fenómeno como un proceso de larga duración, altamente desestructurante, producto de un conflicto que se sostiene y sufre mutaciones que prolongan el estado de desplazado" (2009: xii).

Desde el ámbito legal, la ley 387 de 1997, en su artículo 1°, define al desplazado de la siguiente manera:

> toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.

El desplazamiento en Colombia debe comprenderse como el fenómeno causado a un individuo por cuenta de un tercero que genera un estado o circunstancia de tránsito o movilidad que implica el abandono del punto de inicio y el paso a un ámbito de zozobra que no perfila un punto de llegada definitivo ni seguro. El desplazamiento es el detonante del desarraigo y la vulnerabilidad de una persona en un contexto socio-territorial determinado que acarrea la violación de un conjunto de derechos de distinta jerarquía.

De otro lado, víctima, a la luz del ordenamiento jurídico colombiano, se refiere a "cualquier persona que hubiera sufrido un daño, como consecuencia de violaciones de las normas internacionales de Derechos Humanos o el Derecho Internacional Humanitario, en el marco del conflicto armado" (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2012), lo que bien explica el Gobierno Nacional de Colombia en el libro Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2011):

> Para los efectos de la Ley, serán víctimas "aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos,

> ocurridas con ocasión del conflicto armado". Por consiguiente, víctima será toda persona que sufra un daño como consecuencia de violaciones a las normas de Derechos Humanos o infracciones al DIH, independientemente de quién fue el victimario. Para tener coherencia con el contexto colombiano, en el cual se deben responder a las violaciones más graves de derechos humanos y no a todas, se incluyó que se cobijarán los hechos que ocurran en el marco del conflicto armado interno y con posterioridad al 1 de enero de 1985. La restitución cobijará despojos posteriores al 1 de enero de 1991. En todo caso, las víctimas de hechos anteriores a 1985 accederán a la reparación simbólica y a las garantías de no repetición (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2011: 8).

No obstante, se estima que Colombia es una de las democracias más antiguas de América y cuenta con una de las constituciones más modernas que incluye la diversidad cultural, y a la población negra en particular; con convenios internacionales ratificados por el Estado en los que se compromete a garantizar y velar por los derechos de sus ciudadanos en general y de los grupos étnicos en especial, el conflicto armado interno pone al país como uno de los que presenta mayores niveles de violación a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

El conflicto afecta los derechos alcanzados por los pueblos afrocolombianos e indígenas, lo que se traduce en diversos atentados que se entrelazan y retroalimentan de parte de múltiples actores, unos armados y visibles como las guerrillas, los paramilitares y el Estado, y otros menos visibles, con distintos intereses políticos y económicos.

El conflicto colombiano articula una secular, histórica y estructural inequidad; la presencia de guerrillas, paramilitares, grupos surgidos tras las desmovilizaciones de los anteriores, y bandas en confrontación por la producción y el control del narcotráfico y otros mercados; los intere-

ses privados de nacionales y extranjeros; los intereses de los megaproyectos privados o con el Estado. Todos ellos son actores en disputa por las tierras, las poblaciones, los recursos naturales, las riquezas territoriales y por el control político; violencia que se da en los marcos de los procesos de globalización.

De parte del Estado se da el involucramiento de algunos de sus agentes en violaciones a derechos por acción u omisión, reconocidos y denunciados por organismos nacionales e internacionales, con reiteradas recomendaciones de estos últimos para una eficaz acción de protección de derechos, como las señaladas por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el último informe de la situación sobre esos derechos en Colombia de 2010 (Pillay, 2010).

La presión internacional de organizaciones de víctimas y de la Corte Constitucional de Colombia han generado que el Estado se comprometa con la atención a los desplazados (Ley 387, 2007); no obstante, ésta no ha sido eficaz, como lo evaluó la misma corte conminando al Estado a tener como prioritario el desarrollo de una política para la prevención, atención del desplazamiento y la reparación a las víctimas (Corte Constitucional de Colombia, 2004: sentencia T-025). Esta atención debe ser oportuna, integral y diferencial en cuanto a lo étnico y cultural, con dos componentes fundamentales consistentes en la atención humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica.

Frente a las comunidades negras desplazadas, la corte constitucional ha reconocido el impacto desproporcionado del desplazamiento, su victimización, la violación masiva de sus derechos, el empeoramiento de sus condiciones de vida, su mayor empobrecimiento hasta lle-

gar, incluso, a la mendicidad. Por ello, insta al gobierno a una acción mas eficaz, a la formulación de programas de protección y atención especiales y específicas para la población afrocolombiana (Corte Constitucional de Colombia, 2009: Acuerdo 005).

Esas comunidades negras son titulares del derecho al territorio, uno de los derechos especiales étnicos y de los más afectados por el desplazamiento. Para la población afrocolombiana, el territorio es el elemento central de su cultura y su identidad étnica, por esta razón el desplazamiento forzado, del que son víctimas, atenta contra su existencia como grupo étnico (Rodríguez Garavito, 2009: 109).

Respecto al gran impacto del desplazamiento sobre la población negra, la corte constitucional señaló tres factores que la ponen en situación de mayor vulnerabilidad (Rodríguez Garavito, 2009: 109): exclusión estructural, que se traduce en mayor marginalización y vulnerabilidad; la existencia de procesos mineros y agrícolas en ciertas regiones que impone fuertes tensiones sobre sus territorios ancestrales y que ha favorecido su despojo; y la deficiente protección jurídica e institucional de los territorios colectivos de los afrocolombianos, lo cual ha estimulado la presencia de actores armados que amenazan a esa población para abandonar sus territorios.

No obstante, contar con derechos reconocidos, con una política publica frente al desplazamiento, a pesar de las sentencias de la corte instando a una eficaz prevención, atención y reparación a las víctimas, la realidad presente que sobrevive es la violencia y el desplazamiento forzado en contra de la población negra. Por ello, para acercarse a la realidad de la mujer negra desplazada, se acudió a una metodología cualitativa con un enfoque histórico-

hermenéutico y a la estrategia de la historia oral a partir del testimonio. Como técnica se empleó la entrevista semiestructurada a mujeres negras desplazadas del departamento de Chocó, en el occidente de Colombia, y de la región de Urabá, zona costera del departamento de Antioquia, las cuales se ubicaron después del desplazamiento en barrios periféricos de la ciudad de Medellín.

Las metodologías cualitativas (Galeano, 2004: 20) y estrategias como la historia oral son ampliamente utilizadas por permitir la comprensión de realidades tan complejas como las generadas por seres humanos. Estas metodologías proponen relaciones horizontales, humanistas y dialógicas entre los sujetos que participan en la investigación (investigador/investigado) posibilitando el conocimiento y reconocimiento de su realidad por parte de los involucrados en ella. Ponen un énfasis especial en lo vivencial y "privilegian lo local, lo cotidiano y lo cultural para comprender la lógica y el significado que tienen los procesos sociales para los propios actores, que son quienes viven y producen la realidad sociocultural" (Galeano, 2004: 20), al mismo tiempo que la transforman.

La metodología cualitativa permite visibilizar actores sociales, como la mujer negra desplazada, y construir desde sus testimonios y narrativas versiones que contribuyan a la reconstrucción de la historia y, con ella, de la realidad de los derechos humanos de las víctimas. Desde esta metodología, se aspiró llegar a la mujer afrocolombiana, desde su subjetividad y también desde su cultura; la cualificación parte de la acción humana como objeto central de indagación, abarca la intencionalidad del individuo y el contexto colectivo en el que éste se desenvuelve, abordando manifestaciones propias de la naturaleza humana como lenguajes, vivencias, conflictos, significados e imaginarios.

Mediante la estrategia de la historia oral a través del testimonio, se conoció la realidad que viven las mujeres negras en Medellín, la cual fue reforzada desde la filosofía del lenguaje, que dirige su atención a éste desde el sentido que posibilita el conocimiento y como medio de expresión, información y comunicación del pensar. Ello conlleva a que centre su estudio fuera del análisis lógico, en los juegos y manifestaciones concretos del lenguaje como producto humano valorable.

Implementando estas herramientas, se buscó "comprender" lo que las mujeres negras en sus relatos quisieran comunicar: el dolor innombrable, el miedo que paraliza, aísla, lo no dicho o lo dicho a medias por ese miedo, los silencios, los sentimientos, sus frustraciones y sueños. El reto metodológico fue el esfuerzo, la rigurosidad, la agudeza, la seriedad por lograr esta comprensión de sus testimonios, por "comunicarnos" con ellas y "comunicar" lo que ellas pretendieron comunicar, el respeto a sus palabras, a su memoria, su contextualización y el compromiso ético con la sociedad y su realidad.

Esas narrativas son memoria subjetiva, personal, pero no por eso deja de ser público y político su impacto. La mujer negra desplazada que hace memoria del evento traumático de 'dejar lo suyo', narra sus sentimientos y guarda silencio ante lo que no desea decir o prefiere olvidar. Por ello, no quisimos aferrarnos a un fragmento de la historia o permanecer con la versión oficial de la misma, afirmamos: ¡hay más!; por eso, no coartamos las palabras que expresan las vivencias de aquellas víctimas del conflicto armado en Colombia desde el momento en que fueron sacadas de su territorio hasta el día en que se habló con ellas para, de esa forma, palpar un camino violento, que aún no encuentra final.

Esta investigación es así una contribución a la liberación del discurso que analiza los fenómenos de posiciones ya creadas, se descubre lo local, se valorizó las subjetividades producidas por raza, clase y sexo, dadas en un contexto particular de desplazamiento de una población especial a raíz de un conflicto armado interno de una trayectoria histórica densa.

## Mujeres negras, raíces africanas

Mujer, negra, desplazada y víctima, elementos que juntos caracterizan grupos humanos de Colombia en una simbiosis que tiene un origen ancestral invisibilizado y silenciado por una sociedad que, sumida en el conflicto y los desplazamientos, ha dado lugar al desarraigo del ancestro y a la secularización de la riqueza cultural. Estas mujeres cargan la herencia de un continente que inyectó en la historia de Colombia una de las más distintivas y trascendentes manifestaciones culturales que identifican el territorio de ese país: ser negro.

La mujer negra enfrenta una realidad cargada de complejidades que son asumidas en un escenario donde las raíces de su identidad no desaparecen y las prácticas culturales no son abandonadas, por lo menos no desde su memoria. La condición de ser negra recuerda la historia de un pueblo esclavizado y sometido a los intereses de colonizadores que, desde la imposición, desplazaron estas poblaciones de África a nuevas tierras que requerían de su esfuerzo y trabajo para el levantamiento de nuevas civilizaciones, y como parte de los intereses de naciones europeas de expandir el catolicismo y apropiarse de riquezas.

Las mujeres negras ilustran algunas muestras valiosas de la vivencia de África en Colombia, una variable cultural propia de ese país que vive en una población acaparada

por el blanco, que autónomamente decidió narrar las historias suyas y de los otros sin dejar oír las voces de los protagonistas, aprender su cosmovisión y verlos como iguales nacionales con una herencia cultural enriquecida que engrandece la diversidad de la nación.

Atendiendo al recuerdo que se ha grabado como una idea innata en el alma, se le preguntó a algunas mujeres negras desplazadas qué era, qué entendían, qué ideas o imágenes se recreaban en su mente al escuchar la palabra 'África'. En la narrativa, más que el despertar de las voces de los que hablan, se genera el despertar de su memoria y su percepción del mundo a sus ojos; allí a Antonia se le viene a la cabeza:

> es un país donde hay más negros que blancos, donde hay sectores que no son tan malos como los muestran, flacos y desnutridos, la ética del negro es la humildad, el negro puede tener miles de millones pero siempre tiene su humildad, no como el hombre blanco que ha tenido más oportunidad de la civilización, y tiene menos maltrato.

En su reconstrucción, Roberta se remonta a la imagen de aquel continente apestado por la hambruna, la corrupción y la pobreza, la imagen que ha sido vendida al mundo del continente de sus ancestros:

> pues África, yo entiendo como África, es un país de negros, pues yo entiendo así, que es como un país de negros donde se ve mucha pobreza [...] yo tengo un cuadro que me regaló un diputado, donde hay puros negros en malas condiciones, en baja desnutrición, pero horribles y uno ve esos cuadros y le dan ganas de llorar [...] esos niños.

Para estas mujeres negras, África es un país de negros, o por lo menos un lugar donde la mayoría de su gente lo es, pero adicional a la clasificación que reciben por el color de su piel, también establecen una relación con las condiciones materiales en las que viven, tal como lo es

para ellas la pobreza y la escasez. La imagen de África que tiene Roberta genera distintas sensaciones. El asombro, la incertidumbre y resistencia se expresan frente a su propia imagen de África, e incluso encuentra similitud entre su imagen de África y su vivencia en Colombia:

> Dios mío serán estos cuadros verídicos o es que la gente saca esto como por, como por desmoralizar a los negros, pues yo pienso todo eso porque son unos cuadros muy horribles donde se ven personas prácticamente así, como una hebra de hilo de la desnutrición, que ya no comen, ahí *tiraítos*, y yo pongo mucha confusión, y yo una vez le decía al diputado que conozco: Ay, doctor, ¿usted sí ha estado en África?, y él me dijo que sí, que él allá había tomado esas fotos, y yo le dije: Dios mío, eso sí es verídico, eso que está aquí, y me dijo que sí, que así se ve la gente de África, y yo tengo ese libro, yo aún lo conservo.

> En Colombia no [...] no igual, no igual, porque aquí hay niños que pasan bastante trabajo y no son solamente los afros, aquí hay niños antioqueños, indígenas, todos con baja desnutrición, entonces uno no puede decir que apenas somos los negros los que están en esa situación, son como en general blancos y negros, uno va a varias comunas y ve unos niños con bastante desnutrición flaquitos y todo.

La percepción de África trasciende la idea de un país de negros colonizados, conduce a un relato de antecedentes históricos en los cuales hay un reconocimiento de la llegada de sus ancestros y las condiciones de su cultura; como Antonia que explica que los suyos, sus ancestros y parientes, vienen de África:

> Nosotros en sí venimos de esclavos, pero la gente no tiene en cuenta que nosotros también venimos de reyes ancestrales, gente muy sabia y muy inteligente, los ancestros sabían muchas cosas, aunque nosotros ya casi no, aunque nunca dejamos nuestro dialecto y nuestra cultura. Yo amo a mi gente y a mi pueblo africano, y extraño todas las cosas que hago con mi gente, y nunca se deben perder las costumbres, cuando mi hijo murió se le hicieron todos los rituales y los cantos.

Un ejemplo claro que sobresale de las narrativas de las mujeres negras son los alabaos, cantos que sobreviven y se transmiten entre los negros de Colombia; Antonia explica: "Los alabaos son unas costumbres de nuestros ancestros, son costumbres de la raza negra, ahí decimos las oraciones para poder aprender a entrar al reino de dios, porque son mil años de espera para entrar al cielo". El alabao se ha desplazado con las mujeres negras, está en el departamento de Chocó, y Roberta cuenta que también está ahora en Medellín:

> hay muchas clases de alabaos, alabaos que se cantan, los alabaos cuando se muere una persona, el alabao del adulto, el alabao de los niños, esos son alabaos que se cantan. Cuando se muere una persona es que uno le hace su alabao, eso es que les cantan, lloran y todas esas cosas. ¿Usted ha visto eso aquí en Medellín? Sí, porque yo una vez estuve con unas señoras que cantaban, aquí hay muchas que cantan eso, sino que les da pena, pero aquí hay muchas, por ejemplo, aquí cuando se muere una persona ellos están pilosos pa' cantar, sino que hay unos de ellos que no cantan porque varios de ellos al parecer furiosos porque la gente dicen que por qué una persona cuando muere le celebran fiesta, esos son los alabaos, que se le cantan sus cantos que ellos saben pa' sus muertos, que son diferentes alabaos, que la persona cuando era joven, que la persona cuando era viejo [...] son cosas muy bonitas [...] Aquí a la gente le da pena, aquí hay mucha gente que canta el alabao pero les da pena.

El alabao surge de las narrativas de la mujer negra como un antecedente de individuo, de familia, de colectividad. Aquel canto está presente en las distintas etapas de la vida de un negro y, a partir del acontecimiento al que se asocia, moviliza el encuentro con la comunidad. El alabao escenifica el sentimiento negro, la vivencia de la costumbre que acompaña a estos grupos humanos a distintos territorios donde se despliegan esas prácticas, territorios a los cuales también se llega por motivos de violencia y agresión, territorios en los cuales los cánticos se silencian por el dolor y el desarraigo.

## Víctimas del conflicto, memoria del desplazamiento

Antonia es una mujer proveniente de Apartadó, en el departamento de Antioquia. Sus vivencias son tan dolorosas y fecundas como las de una grave enfermedad: ser perseguida por tener un hermano de la UP[2], encarcelada, experimentar la muerte del esposo y de un hijo, salir de sus tierras, su casa, su forma de vida. Pero nada de eso la ha hecho retroceder, dejar de ser, buscar ayudarse y ayudar a otros. Antonia es una mujer negra que ha logrado convertir la tragedia en oportunidad de aprendizaje para convertirse en un mejor ser humano y, con ello, contribuir con su comunidad.

Antonia describe que la violencia y el desplazamiento empiezan cuando llegan las multinacionales a la zona de Urabá, en la región Caribe de Antioquia. Con ello termina la paz, el trabajo en las tierras, la alegría, y aparecen el dolor y la muerte, el miedo a abrir la puerta y dar un vaso de agua a alguien, porque se podría ser tildado de colaborador de algún partido o grupo armado:

> porque las personas no compartían lo que tenían, y las personas no se conforman con lo que tienen sino que quieren más y más [...] Su interés es de plata, volverse más ricos, así sea matando a sus hermanos colombianos, porque la gente ya no mira lo de adentro, si no cómo está vestido. A esa gente yo le digo los cuellos torcidos, porque sólo miran lo de afuera y no lo importante que es lo de adentro.

Antonia es una mujer luchadora que llora cada que recuerda a su hijo recientemente asesinado en Medellín, vive con tres hijas, luego de haber pasado por varios barrios de la ciudad buscando habitar de manera tranquila y definitiva.

[2] Unión Patriótica. Partido político colombiano, fundado en 1985 y cuyos miembros, casi en su totalidad, fueron sistemáticamente asesinados.

Ella se ha organizado con otras mujeres y valientemente denuncian el maltrato del que son víctimas, trabajan para que haya justicia en el país.

> Vivo con una hija que la violaron y está enferma [...] es enferma mental, yo no sé qué hacer [...] la mayoría de desplazados tienen problemas psicológicos y como mi caso hay muchos iguales, a muchas mujeres les pasó lo mismo y nos matan los hijos que es lo que mas queremos. [...]
> Yo a mis enemigos los veo como hermanos porque todos somos hermanos, blanco, negro y todos, porque andamos en el mismo suelo, ricos y pobres, así como la historia de Caín y Abel que se matan entre sí [...] Yo he callado mucho tiempo pero ahora le hablo con el corazón ya que uno ama a sus hijos y a su familia, mi hijito lavaba carritos para ayudarme a mí, a veces llegaba sucio de tanto lavar carros, para que venga a Medellín y me lo maten.

Otra mujer negra desplazada es Josefina, de 39 años, tiene cuatro hijos, a ellos ha tratado de darles todas las oportunidades que nunca tuvo cuando era niña en el departamento de Chocó, uno de los más pobres de Colombia:

> Yo soy de Itsmina. De una vereda cerca de allí. Se llama Bazurú, son dos quebradas como una "Y", y el pueblo está en medio de las dos quebradas. Es pequeñito, con muy poquitos habitantes, más o menos, pongámosle, yo creo que no alcanza las cien casas. Ahora es más solo, porque la gente se ha desplazado mucho de allá, para Itsmina, para Cali, entonces la gente va disminuyendo porque ahora la violencia está más dura allá. [...] El año pasado fui con mis hijos, nunca habíamos ido desde que me había venido, y ahora está más solo, los ríos están acabados, están secos porque le metieron mucha mina, ¡no! Una tristeza.

A su llegada a Medellín, a los 14 años, empezó a trabajar en casas de familia. Allí experimentó la humillación de sus patronas que exigían que todo quedara como a ellas les gustaba. Las condiciones laborales de las mujeres que trabajan en casas siguen siendo deplorables y, allí, su condición de seres humanos dignos se ve alterada por

el imaginario de una cultura que las concibe como seres de segunda categoría. Mujeres que llegan de su desplazamiento con ganas de estudiar, pero que muy pocas lo logran, tienen sólo la formación rural de la vida en el campo y de la producción para su familia y localidad.

> La guerrilla perseguía mucho donde nosotros vivíamos, entonces ya uno [...] como allá se trabaja en el campo, en el monte, hay mucho miedo de ir al monte a trabajar porque uno no sabía qué le iba a salir, ya la guerrilla se mantenía en el monte, ya la gente mantenía en las casas y el que se queda en la casa se muere de hambre, entonces ya a uno le tocaba venirse de por allá.
> [...]
> Nunca es igual al campo [...] Uno allá, yo por lo menos empecé a trabajar desde los 10 años y mi hijo que tiene 18 años todavía no trabaja, entonces les digo yo a ellos a mí me ha tocado una vida muy dura, que si yo no trabajaba yo no comía. En cambio ellos así no trabajen, a los 18 años se despiertan y al menos consiguen una arepa para comérsela, cosa que si yo no trabajaba en el Chocó, yo no comía.

La ciudad es un espacio que acoge a muchos desplazados por la violencia, y en ella se dan internamente desplazamientos; un lugar donde a pesar de tener familia y amigos, no se hace sentir como un hogar.

> Allá [en Bazurú] todavía hay un poquito de familia, pero la mayoría esta acá [...] Más de una vez pensé en devolverme, pero el Chocó ahora está peor que antes. Ahora hay más grupos armados allá, además en el pueblo abusan de las mujeres, y como ya tengo mis hijos y son jóvenes me da mucho miedo. Siempre ha existido eso, pero yo creo que ahora la gente es más como sin piedad [...] Me tocaba ver abuso a las mujeres de los grupos armados, no alguien cercano, pero sí gente conocida, entonces a uno lo obligan a huir, porque son cosas que al menos a mí me da mucho miedo eso, ya habían hecho un poco de homicidios. Aunque volver, pues, bueno.

En la memoria se retorna a la tierra en la que por más duro que sea vivir se siente anhelos, esperanzas y deseos. Allí, la humillación no existe y, ante la perspectiva de las

labores del campo en comparación con las actuales, se recuerda una mejor vida en su lugar de origen. De esa tierra es Roberta, una mujer nacida en Condoto, Chocó; "aprendió a ser responsable" cuidando, desde los 10 años, a sus sobrinos en el municipio de Apartadó, en la región de Urabá en el departamento de Antioquia.

> Allí fue que mataron a mi hermana. Andaban buscando a otra señora con el nombre de ella y la consiguieron a ella y la mataron y la dejaron ahí muerta. Yo siempre viví con mi hermanita y por eso me hice responsable de las hijas de ella, ese conocimiento me hizo responsable, y ya yo me casé por allá tuve dos niñas y de todas maneras yo seguí siendo responsable de mis sobrinas.
>
> Nosotros fuimos amenazados, porque el problema era que nos teníamos que perder de la zona, resulta que como fue una muerte equivocada usted sabe que los que matan siempre piensan que la familia va a tomar alguna reacción, y ya nosotros por la muerte de ella, nos tuvimos que salir de allá. Porque en ese entonces en Apartadó había mucha violencia, entonces eso era que en esos barrios allá era la guerrilla, los paramilitares matando la gente, había muchos, entonces nosotros pensamos venirnos para acá, porque pensamos que Medellín es muy grande y de pronto uno acá hacía su vida.

Roberta es un ejemplo de una mujer negra desplazada que a su llegada no pudo trabajar para subsistir debido al rechazo por su condición. Manifiesta que evitó tener que mendigar no sólo por todos los gestos de desprecio a que esa situación expone, sino porque para una mujer que es independiente y orgullosa de su color de piel, experimentar la humillación es un golpe doloroso. Es una de las mujeres negras que anhelan una mejor condición de vida para ella y para toda la población desplazada. Roberta, quien ha ayudado a cocinar en fincas, atendido campesinos de su natal Apartadó, ha hecho escobas y traperos, no se queda quieta para salir adelante en la vida. Organizó un grupo de mujeres con las que hace talleres, gestiona ayuda para las personas de su comunidad que lo necesitan, trabaja sin descanso para que la

ciudad, Medellín, entienda que los desplazados son personas que sufren y necesitan acciones serias y comprometidas con su situación, la cual es de por sí gravosa, pero como la de Roberta puede serlo aún más y empeorar incluso estando en la ciudad.

> Me desplazaron de la comuna. Usted sabe que el trabajo de un líder es muy delicado [...] el problema del desplazamiento de la comuna fue porque yo tengo una asociación y yo trabajo para la comunidad y yo hacía mucha labor social y usted sabe que los paramilitares [...] El problema es que ahora sacaron la policía comunitaria que siempre ha existido, la policía llega a mi sede por lo que nosotros hacemos labor social y usted sabe que como esos barrios están calientes, ellos piensan que uno es sapo, que es un mensajero de la policía, no sé ellos qué se imaginan.
>
> Yo tenía un programa muy bien montado en la comuna. Tenía varias actividades allí, nosotros hacíamos las escobas y las traperas, trabajábamos la parte del reciclaje. Entonces unas mujeres hacíamos escobas y traperas y las otras reciclábamos, entre el mismo programa de la asociación yo tenia un programa de 160 niños que les dábamos un vaso de leche, entonces movíamos mucha cositas con el municipio pensando en la comunidad.

## Conclusión

La configuración histórica de la población colombiana confluye en la multiculturalidad de ideologías, credos y costumbres que, por devenires económicos y políticos, han condenado a todo un país a un conflicto armado de múltiples actores con grandes consecuencias durante más de 40 años.

Luego de las barbaries y el sufrimiento, Colombia levanta miradas a distintos sectores de la población para identificarse y reconocerse en las víctimas como parte de la vivencia de un proceso crudo que a segregado a distintos sectores sociales a situaciones de vulneración profunda. Entre ellos están las mujeres negras de este país, mujeres que cargan una de

las más memorables y palpables herencias de la historia colonial africana que levantó los cimientos de gran parte de Latinoamérica.

Esas mujeres, negras, desplazadas, víctimas, son colombianas, son madres, esposas, hermanas, trabajadoras, amigas, vecinas, líderes; voces de valentía y esperanza que materializando uno de los más claros casos de desplazamiento forzado, discriminación y vulnerabilidad, mantienen desde el color de su piel hasta la fuerza de sus cantos ancestrales, la esperanza por el retorno a su territorio y por el giro de la historia en un país al que quieren y en el que albergan sus raíces más profundas.

Memorias de esclavitud, de fuerza, de colectividad, de sometimiento, son voces de verdad que, desde el sufrimiento del desarraigo y la pérdida, combaten el recuerdo de un conflicto que las sometió a un cambio de vida dentro de un país que no logra todavía visibilizarlas de forma efectiva para el reconocimiento y garantía de sus derechos. Pero al igual que con sus cantos, levantan sus voces, y con ella la verdad, una verdad común que le permite hoy a Colombia saber y no olvidar que fue peor y que aún no lo sabemos todo, pero que tendremos el compromiso de escuchar para construir juntos la memoria de un pueblo que mira con esperanza el horizonte del futuro.

## Fuentes consultadas

Castillejo, A. (2000), *Poética del otro: Antropología de la guerra, soledad y exilio interior en Colombia,* Bogotá, Icanh.

Congreso de la República de Colombia (1997), Ley 387, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.

Correa de Andreis, A. *et al.* (2009), *Desplazamiento interno forzado. Restablecimiento urbano e identidad social,* Barranquilla, Ediciones Uninorte.

Corte Constitucional de Colombia (2004), Sentencia T-025. M.P., Manuel José Cepeda Espinosa.

_____ (2007), Auto 233. M.P., Manuel José Cepeda Espinosa.

_____ (2007), Auto 109. M.P., Manuel José Cepeda Espinosa.

_____ (2008), Auto 116. M.P., Manuel José Cepeda Espinosa.

_____ (2009), Auto 005. M.P., Manuel José Cepeda Espinosa.

Galeano Marín, M. (2004), *Estrategias de investigación social cualitativa: El giro en la mirada*, Medellín, La Carreta Editores.

Ibáñez Londoño, A. (2009), *El desplazamiento forzado en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza,* Bogotá, Editorial Kimpres Ltda.

Ibáñez Londoño, A. y A. Moya (2007), *La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales,* Bogotá, Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia (2012), *Ley de víctimas y restitución de tierras,* Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, en http://www.leydevictimas.gov.co/#!__quienes-victima, consulta: 28 de abril de 2012.

Pillay, N. (2010), *Informe anual de la alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia,* Naciones Unidas, Asamblea General, 4 de marzo de 2010, en: http://es.scribd.com/doc/28310256/Informe-de-La-ONU-Sobre-Los-Derechos-Humanos-en-Colombia-2010, consulta:23 de mayo de 2011.

Restrepo Forero, C. (1997), *Solidaridades y conflictos en barrios de Quibdó. Disertación de pregrado de Antropología,* Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Antropología.

Rodríguez Garavito, C., T. Alfonso Sierra, I. Cavelier Adarve (2009), *El desplazamiento afro,* Bogotá, Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes.

# LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

35

**María José Bernal Ballesteros**

**Jorge Olvera García**

**Enrique Uribe Arzate**

## Resumen

Es innegable que el Estado de derecho ha sido superado por el paradigma del Estado constitucional. Más allá de las especificidades históricas, de la diversidad de las formas de gobierno y de Estado, las constituciones tienden a homologarse por cuanto hace a lista de derechos de la persona reconocidos como fundamentales o humanos. Es ésta una cuestión universal que se estima infaltable en cualquier ordenamiento jurídico esencial.

En este sentido, las nuevas constituciones tienen en común la voluntad de reservar una amplia parte del texto a la enumeración de una vasta gama de derechos y a la identificación de instrumentos específicos y órganos para su tutela y garantía dentro y fuera del propio Estado.

De tal guisa, se desprende que todo Estado constitucional debe de ser un Estado democrático y humanista; es decir, capaz de garantizar los derechos humanos de cada individuo, pues aquí reside su justificación suprema.

**Palabras clave:** derechos humanos, garantía, Estado constitucional.

## Abstract

There is no denial of the fact that the idea of "The Rule of Law-State" has been defeated by the notion of a "Constitutional State".

Constitutions all around the globe tend to follow the path of homogenization regarding their charters of rights recognized as fundamental to persons (human rights as they are also called). This is happening independently of the particular government and State forms that countries adopt, and of historical specificities. Having these

charters of human rights is almost a universal feature, nowadays indispensable in any constitutional regime.

New Constitutions share the decision to dedicate huge portions of their texts to include a wide range of human rights alongside with the specification of diverse legal instruments and agencies the function of which is to warrant compliance and to provide remedial mechanisms in cases of violation.

The argument that will be put forward in this opportunity is that every Constitutional State must be humanistic and democratic, and able to protect and safeguard the human rights of each individual. This is the supreme justification of its existence.

**Keywords:** human rights, warranty, constitutional state.

## Consideraciones previas

Nos encontramos en un momento trascendental en el ámbito del Derecho Constitucional. La búsqueda de garantías plenas de los derechos humanos ocupa actualmente uno de los primeros lugares, tanto en el ámbito local como en el internacional.

Resulta evidente que el Estado de derecho, que en un momento dado pareció ser garante pleno de los derechos humanos, ha quedado rebasado. El desarrollo histórico de este tipo de Estado llegó a su fin; si bien es cierto que el Estado de derecho tuvo su auge en otra época, también lo es que hoy en día es evidente su crisis y decadencia[1].

[1] Históricamente sólo fue posible hablar de Estado de derecho cuando se consideró que la libertad personal era el fundamento de cualquier comunidad política. Desde el siglo XVI, la libertad se empezó a considerar como una facultad subjetiva de hacer todo aquello que no estuviera prohibido por la ley. Sin embargo, para el siglo XIX, la crítica social de este tipo de Estado era ya insos-

En virtud de lo anterior, se considera trascendental referirnos al modelo de Estado constitucional, cuya esencia, sin lugar a dudas, nos permite situarnos en un mejor ámbito por cuanto hace a la disposición y garantía de los derechos humanos.

La trascendencia de este tópico de investigación se justifica, pues, en la práctica de la mayoría de los Estados democráticos del mundo, la idea de que en el marco de actuación del Estado puedan existir medios idóneos para evitar y combatir los excesos en el ejercicio del poder público, se inscribe como una de las más relevantes y encomiables desde que los hombres empezaron a luchar por sus derechos humanos (Uribe, 2008: 141).

También habremos de poner en relieve las dificultades e inconsistencias prácticas en las que se ve inmerso el Estado al llevar a cabo dicha tarea. En la mayoría de los casos, los mecanismos de protección de derechos humanos con los que cuenta resultan insuficientes para la *vivencialidad* de los referidos derechos.

Para un mayor entendimiento del presente trabajo de investigación, es importante señalar que en la doctrina constitucional, a lo largo del tiempo, se ha marcado distinciones teóricas entre el concepto de derechos humanos y el concepto de derechos fundamentales. Se ha entendido que no todos los derechos humanos son derechos fundamentales, que sólo son fundamentales los que la constitución considera así; es decir, la expresión "derechos fundamentales" designa a los derechos

tenible. Empezó a difundirse la idea de que el Estado no podía permanecer impasible ante la realidad, que el principio de igualdad no se cumplía en la práctica, ni el de libertad y justica; por lo que, el Estado y el derecho debían proteger a los más débiles y establecer las condiciones materiales y sociales indispensables para el goce efectivo de sus derechos.

garantizados por la constitución y, en cambio, la denominación "derechos humanos" hace referencia a derechos garantizados por normas internacionales[2].

No obstante lo anterior y partiendo de que ambos tienen la misma razón de ser, para efectos del presente trabajo de investigación, nos referiremos a ellos indistintamente, y en lo que nos enfocaremos será en analizar las garantías con las que cuenta el Estado constitucional para la protección y disfrute de los derechos humanos, ya sea en su ámbito estatal o internacional, mismos que si no son acompañados con mecanismos procesales eficaces, así como de las instituciones o tribunales correspondientes, se ven reducidos a meros supuestos teóricos.

Resulta oportuno traer a colación el planteamiento expresado por Norberto Bobbio cuando señala que, ante la imposibilidad de hallar un fundamento absoluto de los derechos humanos, el problema toral de los derechos del hombre no consiste tanto en justificarlos, sino en buscar los mecanismos más eficaces para obtener su real protección. El problema que se nos presenta, en efecto, no es filosófico, sino jurídico y, en sentido más amplio, político. No se trata tanto de saber cuáles y cuántos son estos derechos, cuál es su naturaleza y su fundamento, si

[2] En la praxis, existen múltiples denominaciones para hacer referencia a los derechos humanos. Ninguno de estos términos es una expresión pura de una definición lingüística, sino que todos ellos se encuentran estrechamente relacionados con factores culturales, explicaciones derivadas de un contexto histórico, ideologías, intereses, posiciones científicas, filosóficas, religiosas entre otras. Algunas de las denominaciones que podemos encontrar hoy en día son los derechos naturales, derechos públicos subjetivos, derechos del hombre, garantías individuales, libertades públicas, derechos individuales, derechos morales y derechos del ciudadano, además de la denominación que se ha extendido de derechos fundamentales. Todas ellas presentan ventajas e inconvenientes. Aunque lo más importante no radica en el nombre que se les dé, sino en su adecuada garantía.

son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de la declaraciones solemnes, sean continuamente violados[3] (Bobbio, 1982: 9).

## Del Estado de derecho clásico al Estado constitucional

Durante el Estado absoluto, ya se figuraban las bases del constitucionalismo mediante la formulación de aquellas doctrinas que, en su intención de limitar el poder regio o de proclamar determinados derechos del hombre, dieron lugar al tránsito del Estado absoluto[4] a un nuevo

[3] Contraria a esta afirmación, resulta respetable la idea de Eusebio Fernández y de Pérez Luño, al referir que dicho argumento resulta exagerado considerando que el problema de la fundamentación está resuelto, y no debe de preocuparnos más desde el momento en que existe un consenso general de su validez presentado en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este autor entiende que el problema de la fundamentación y de la protección de los derechos humanos, aunque distintos, no se puede presentar diferenciados. Además, alude que una mejor forma de protección de estos derechos no es sólo contar con las técnicas jurídicas que los garanticen y, por supuesto, con unas circunstancias sociales, económicas, políticas y culturales que los posibiliten y sean favorables a ellos, sino también estar respaldados por buenos argumentos a la hora de fundamentarlos y defenderlos. Lo cierto es que, para los efectos de la investigación que nos ocupa y sin menospreciar ninguna postura al respecto, vamos a partir de la idea planteada por Norberto Bobbio. Lo anterior será así en virtud de que el análisis en el que se basa este trabajo es, más que la fundamentación y conceptualización de los derechos humanos, el análisis de las garantías de los mismos. Ver: E. Fernández (1984), *Teoría de la justicia y derechos humanos,* Madrid, Debate.

[4] No suele discutirse la naturaleza absolutista del Estado desde sus orígenes y aparición como Estado moderno hasta el advenimiento del Estado liberal. En este Estado absolutista no cabía hablar aún de ciudadanos ni mucho menos de su libertad e igualdad. Aunque hubiera zonas de libertad, se trataba sólo de privilegios, inmunidades, franquicias, etc., concedidas por el monarca, bien a grupos, bien a ámbitos geográficos determinados. Son precisamente las desigualdades y los abusos lo que lleva a las revoluciones liberales a invocar la libertad y la igualdad como banderas. Para más información relacionada con el Estado constitucional y su configuración histórica, consultar R. Sánchez Ferriz (2009), *El Estado constitucional, configuración histórica y jurídica. Organización funcional,* Valencia, Tirant lo Blanch.

modelo de Estado, el Estado liberal de derecho, pues no olvidemos que éste surge como reacción de la burguesía al antiguo régimen[5].

Desde estas perspectivas, cuestiones tales como los derechos del individuo, concebidos ya por Locke como un ámbito de libertad frente al Estado; la doctrina de la división de poderes formulada por Montesquieu, como un instrumento de garantía de la libertad política; o la propia concepción de la soberanía nacional preconizada por Sieyès, se convierten en ideas matriz de la nueva organización política[6].

> En efecto, el Estado liberal tuvo en la ley una de sus bases fundamentales, a tal punto que puede hablarse de un Estado legislativo en el que Derecho y Ley eran lo mismo. Dado que los derechos fundamentales se entendieron, desde una concepción objetiva, como límites al ejercicio del poder estatal, estos límites solo podían ser interpretados bajo el imperio del principio de legalidad y dentro de las escuelas positivistas clásicas dominadas por el culto al texto legal (Lancheros, 2009: 250).

El modelo estatal abstencionista, propio del Estado liberal, no supo, sin embargo, dar respuesta a las crecientes necesidades sociales de su época, lo que desembocó inevitablemente en la crisis del Estado liberal[7].

---

5 En efecto, aún en pleno absolutismo se van formulando nuevas doctrinas que, intentando poner límites al poder e invocando los derechos del hombre y del pueblo, sientan los cimientos del constitucionalismo. Las bases sociales de éste arrancan de muy atrás y avanzan paralelas al ascenso de la burguesía, que no en vano apellida al movimiento constitucional (constitucionalismo burgués) y a la ideología que lo acompaña (liberalismo burgués) (Sánchez; 2009: 91).

6 Más información del tema en A. Navas Castillo y F. Navas Castillo (2009), *El Estado Constitucional,* Madrid, Dykinson, S. L.

7 Así es, la desigualdad y la marginación en la que se veía envuelta la clase obrera como consecuencia de la inactividad del Estado en el ámbito económico, intensificó cada vez más la complejidad del conflicto entre burguesía y proletariado.

El régimen liberal, como régimen constitucional, estableció límites al poder público y se ubicó en una perspectiva garantista de los derechos individuales. La constitución escrita, el principio de legalidad y el proceso codificador al que de inmediato convocó, contribuyeron poderosamente a fortalecer la seguridad jurídica y a conformar lo que, a partir de 1823, se llamaría Estado de derecho (Torres del Moral, 2010: 62).

A partir de entonces, se hablaría del clásico Estado de derecho, es decir, del sometimiento de los poderes públicos a la ley elaborada por la mayoría, como expresión de la voluntad general, dando lugar a lo que hoy conocemos como el principio de legalidad[8]. La ley era la que condicionaba la actuación de los gobernantes y éstos se encontraban sometidos a ella y bajo su imperio. La primacía de la ley señalaba así la derrota de las tradiciones jurídicas del absolutismo. El Estado de derecho y el principio de legalidad suponían la reducción del derecho a la ley y la exclusión o, por lo menos, la sumisión a la ley de todas las demás fuentes del derecho.

Ya con la decadencia del Estado absolutista y con la crisis del Estado liberal y del Estado social, llegamos a la época del Constitucionalismo[9]. Al respecto, Luigi Ferra-

---

[8] El Estado liberal de derechos era un Estado legislativo que se afirmaba a sí mismo a través del principio de legalidad. Este principio expresa, en general, la idea de la ley como acto normativo supremo e irresistible ante cualquier derecho, cualquiera que sea su forma o fundamento, y ante cualquier otro poder.

[9] El derecho se ha transformado atravesando por diversas etapas. La etapa del positivismo jurídico clásico representa la separación entre derecho y moral, y entre validez y justicia, estableciendo que sólo se puede considerar como derecho a aquellas normas que han sido producidas a través de los sistemas legislativos establecidos por los Estados, es decir, atendiendo a su positividad. A esto Ferrajoli le denomina principio de mera legalidad o legalidad formal. La actual etapa del Derecho, basada en el constitucionalismo, se identifica con el principio de estricta legalidad o legalidad sustancial. Este principio expresa que las normas

joli señala que los actuales sistemas jurídicos han sufrido una transformación; ya no son más el Estado de derecho clásico, sino que hoy conforman el llamado "Estado constitucional de derecho" o modelo garantista, lo cual constituye un enorme cambio en los modos de interpretación y validez de las normas.

Y es que, a decir de este autor, para que una norma sea válida además de vigente, no basta que haya emanado de las formas predispuestas para su producción, sino que también es necesario que sus contenidos sustanciales respeten los principios y los derechos fundamentales establecidos tanto en la constitución como en los cuerpos normativos internacionales. Es así como a través de esta evolución jurídica se da un nuevo significado al constitucionalismo.

De tal forma, hoy en día, podemos concebir el constitucionalismo como un sistema de vínculos sustanciales, o sea, de prohibiciones y de obligaciones impuestas por las cartas constitucionales y, precisamente, por los principios y los derechos fundamentales en ellas establecidos a todos los poderes públicos, incluso al legislativo.

Podemos agregar que la garantía jurídica de efectividad de este sistema reside en la rigidez de sus constituciones, en el carácter positivo de sus normas producidas y en la sujeción de éstas al derecho. Es decir, el modelo garantista no sólo se encuentra regulado en normas positivas (la constitución) y por el procedimiento a través del cual

jurídicas que han sido elaboradas a través de los sistemas legislativos establecidos por los Estados deben estar sometidas a vínculos sustanciales impuestos por los principios y los derechos fundamentales contenidos en las constituciones. El principio de estricta legalidad establece la separación entre validez y vigencia, pudiendo ser que una norma vigente sea declarada nula debido a que no cumple con el principio mencionado.

se crea las normas del sistema, sino que también existen normas positivas que regulan el contenido material de las normas futuras por crear.

El resultado es un nuevo modelo de derechos y de democracia, el Estado constitucional de derecho, que es fruto de un verdadero cambio de paradigma[10] respecto al modelo paleopositivista del Estado legislativo de derecho, un cambio que, al parecer de algunos autores, la cultura jurídica y política no ha tomado todavía con suficiente conciencia y del que, sobre todo, estamos lejos de haber elaborado y asegurado sus técnicas de garantía[11].

En suma, son los mismos modelos axiológicos del derecho positivo, y no solamente sus contenidos contingentes –su 'deber ser' y no sólo su 'ser'–, los que en el Estado constitucional de derecho son incorporados en el ordenamiento como *derecho sobre el derecho* en forma de límites y vínculos jurídicos a la producción jurídica. Se deriva de lo anterior la conquista más importante del derecho contemporáneo: la regulación jurídica del mismo derecho positivo, no sólo por lo que hace a las formas de producción, sino en cuanto a los contenidos producidos (Ferrajoli, 2009: 19).

Además, esta incorporación de normas que determinan el contenido de las normas producidas, sumadas a las normas que establecen los procedimientos formales de creación normativa, implica un cambio en el concepto

---

[10] A raíz de esta innovación, la ley, por primera vez, viene sometida a una relación de adecuación, y por tanto de subordinación, a nuestro estrato más alto de derecho establecido por la constitución, y por consiguiente a su contenido sustancial. Así pues, se trata de una profunda trasformación que incluso afecta necesariamente a la concepción del derecho.

[11] Consultar M. Carbonell, *Teoría del Neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos,* Madrid, Editorial Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, p.p. 71 y ss.

de la legalidad. La misma ley ya no es, ahora, únicamente la que condiciona a los que se encuentran sometidos a ella, sino que ella misma se encuentra condicionada no sólo por vínculos formales sino, por lo que es más importante, por vínculos sustanciales, establecidos en la constitución.

Es así como el derecho moderno, con base en el modelo garantista, no sólo determina la forma de producción de normas, sino que además programa los contenidos sustanciales de las mismas al vincularlos con los valores y principios consagrados en los textos constitucionales, bajo la forma de derechos fundamentales o humanos.

Resultado de todo ello es lo que Ferrajoli llama "el modelo garantista de la democracia constitucional", que comporta cambios estructurales tanto en la perspectiva del derecho como en la de la democracia política. Esto se debe a que la rígida consagración normativa de los derechos humanos aporta un nueva "dimensión sustancial", es decir, el Estado constitucional ha supuesto la constitucionalización de valores y principios que antes no estaban consagrados de manera expresa en los textos constitucionales, como modo de limitar la actividad creadora de derecho por el legislador (Lancheros, 2009: 260).

De todo lo anterior, parece evidente que los fines del Estado y las radicales transformaciones de la sociedad civil han cambiado la estructura original del Estado liberal, dando vida a la forma de Estado constitucional que define gran parte de los ordenamientos constitucionales nacidos de la victoria revolucionaria contra el absolutismo. Pero esta nueva perspectiva del derecho de ninguna manera se limita al ámbito nacional. El cambio de paradigma, al menos en el plano jurídico y normativo, ha trastocado el ámbito internacional. Gracias a ese embrión

de constitución del mundo que está formado por las declaraciones, convenciones y pactos internacionales sobre derechos humanos, también la soberanía estatal externa ha sido jurídicamente limitada por la sujeción de los Estados al imperativo de la paz y a la garantía de los derechos humanos establecidos en esas cartas internacionales[12].

A mayor abundamiento, es importante señalar que esta transformación es particularmente evidente en materia de derechos humanos, desde el momento en que las constituciones propias del Estado democrático y social o Estado constitucional –aun remitiéndose idealmente, y en algunos casos formalmente, a las codificaciones liberales– presentan algunos elementos innovadores, entre los que resulta importante destacar el hecho de que se potencian los instrumentos de garantía, a fin de evitar que el reconocimiento de los derechos del hombre se reduzca a una "declaración romántica", carente de efectividad.

En particular, un indudable salto de calidad en la tutela de los derechos humanos se registra con la afirmación del carácter rígido de las cartas constitucionales y con el desarrollo de la justicia constitucional, que se vuelve la institución principal para la salvaguarda de los derechos humanos (Rolla, 2006: 3).

Está claro que normativa o teóricamente hemos avanzado, sin embargo, la realidad nos muestra otra cara. Tal

---

[12] Desgraciadamente, este segundo cambio (en el ámbito internacional) ha sucedido solamente en el papel, ya que permanece sin ningún tipo de garantía de efectividad. Falta todavía una jurisdicción penal internacional capaz de sancionar los crímenes contra la humanidad, falta una jurisdicción constitucional internacional capaz de censurar los actos de los Estados y de los organismos que violen los derechos humanos.

y como dijimos al inicio de este trabajo, sabemos que hoy en día la mayoría de los textos constitucionales reconoce una amplia gama de derechos fundamentales; pero el hecho de que se encuentren recogidos dentro de una constitución o bien de un tratado internacional –es decir, dentro de ese derecho positivo– no es más que un mero aspecto teórico formalista que, sin la ayuda de una serie de garantías que permitan materializar el goce efectivo de dichos derechos, no sirve de nada, ya que se estarían reduciendo a lo que Uribe Arzate denomina como "derechos humanos de papel".

Sin dejar de lado lo anterior, también hay que reconocer que el hecho de que exista una regulación jurídica del derecho positivo mismo –es decir, que ya no sean sólo sus contenidos contingentes, sino también sus aspectos axiológicos los que sean incorporados al ordenamiento del Estado constitucional de derecho en forma de vínculos y límites jurídicos– constituye una innovación que es quizá la conquista más importante del derecho contemporáneo.

Empero, hay que estar conscientes de que dicha conquista presenta todavía algunas cuestiones pendientes en el espacio de los Estados y, más aún, en el ámbito internacional. Esto significa que en la actualidad hacen falta esas garantías que son las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos humanos en coherencia con su consagración constitucional.

Por tanto, el garantismo de un sistema jurídico es una cuestión de grado que depende de la precisión de los vínculos positivos o negativos impuestos a los poderes públicos por las normas constitucionales y por el sistema de

garantías que aseguran una tasa más o menos elevada de eficacia a tales vínculos. La aplicación de dichos vínculos sustanciales no suele ser de tan fácil aplicación ya que

> La transición de un Estado fundado en la ley a uno basado en la Constitución, es un proceso que supone un cambio fuerte en la cultura jurídica, en la medida en que mucha de la doctrina y de la jurisprudencia tiene su fuente en normas expedidas con anterioridad a la vigencia de este Estado constitucional. En la medida en que los operadores trabajan con materiales jurídicos codificados basados en reglas, con muy poco aprecio práctico por los principios y los valores que los conforman, es natural que muchos de ellos sean reacios a aceptar de buenas a primeras todas las consecuencias que suponen esta evolución, mucho más cuando una gran parte del derecho vigente está a la espera de ser reinterpretado a la luz de la nueva realidad constitucional (Lancheros, 2009: 260).

Lo cierto es que aún nos falta mucho camino por recorrer rumbo a la protección de los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Sin embargo, dentro de la realidad jurídica en la que nos encontramos en pleno siglo XXI, no puede negarse el avance que se ha dado a lo largo del tiempo por cuanto hace a la cultura jurídica de protección a los derechos humanos, que se ha convertido en uno de los ejes rectores y fundamentales de la concepción de Estado constitucional (De Vega, 1983) y que, como ya se ha dicho, mucho se debe al cambio de paradigma que supone el constitucionalismo rígido respecto del viejo modelo del positivismo jurídico.

## Derechos humanos, democracia y Estado constitucional

Es innegable el nexo que existe entre los derechos humanos, la democracia y la justicia constitucional. Esta triada, a la que Uribe ha denominado "el ciclo constitucional garantista", nos permite mirar con mayor

claridad cuál es el papel que los derechos humanos tienen en la praxis de la democracia y en la construcción del Estado constitucional.

En primer lugar, y por cuanto hace a la conceptualización de los derechos humanos, consideramos que la misma es eminentemente plural. En tal razón, y aun cuando la conceptualización de los derechos humanos no es el objetivo principal del presente trabajo, hacemos referencia a distintas definiciones con la intención de que el lector pueda identificar sus elementos esenciales.

Los derechos humanos son la facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política o social o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte su desarrollo integral como persona en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción (Peces-Barba, 1989: 75).

También se dice que los derechos humanos suelen venir entendidos como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. En tanto que la noción de los derechos fundamentales tiende a aludir aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos, en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada (Pérez, 1984: 46).

Otra opinión sostiene que son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden

universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar[13] (Ferrajoli, 2010: 37).

También se dice que los derechos humanos son el conjunto de libertades y facultades de carácter tan fundamental que pertenece al ser humano, no por concesión graciosa ni atribución discrecional del poderoso, sino por virtud de la misma dignidad de la naturaleza humana, que los establece como exigencias de cada sujeto con carácter vinculante y limitante para todos los titulares de poderes sobre otros (Puy, 2009: 51).

Finalmente, tenemos que son derechos humanos aquellos que reconocen o deben reconocer las leyes, y cuya titularidad corresponde al individuo en función de la dignidad que le otorga su naturaleza humana, y no por concesión de las normas positivas, sino con anterioridad e independencia de ellas (Otero, 2003: 17).

En las definiciones anteriormente transcritas, sin importar la postura ideológica, época, cultura o autor de las que provengan, existen elementos comunes que en su conjunto constituyen el contenido conceptual de la expresión derechos humanos, y se puede enunciar en los siguientes términos: los derechos humanos son inherentes al ser humano por el simple hecho de su existencia; constituyen un conjunto de libertades y prerrogativas cuya finalidad es salvaguardar la dignidad humana; son indispensables para asegurar el desarrollo

[13] Con relación a su definición, este autor entiende por derecho subjetivo cualquier expresión positiva o negativa adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por estatus, la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas o autor de los actos que son ejercicio de éstas. Consultar L. Ferrajoli, *Derechos y garantías, la ley del más débil* (2010), 7ª edición, Madrid, Trotta, p.p. 37 y ss.

pleno del ser humano dentro de una sociedad; constituyen un conjunto de deberes y obligaciones, tanto para los Estados como para los demás individuos; deben ser reconocidos y garantizados por el orden jurídico nacional e internacional.

En un intento por hacer nuestra propia aportación, podemos afirmar que, además de todo lo anterior, los derechos humanos requieren ser *vivenciados* para su propia realización.

Ahora bien, una vez expuesto el concepto de los derechos humanos, tomemos algunas líneas para referirnos a la democracia. Durante el proceso histórico de incubación del Estado constitucional, la democracia fue entendida como autogobierno popular directo en una sociedad caracterizada por la igualdad. Ideas y connotaciones de difícil asunción por el Estado liberal finalmente emergente de la Revolución. No obstante, el concepto de democracia, al igual que el del propio Estado, ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, y hoy en día la democracia es mucho más que procesos electorales.

Y es que la "dimensión sustancial" a la que nos referíamos anteriormente recae sobre la propia democracia, es decir, ahora ya no se agota en el respeto de las reglas procedimentales de formación de la voluntad popular propias del sistema representativo, puesto que la aludida nueva dimensión tiene que materializarse en el contenido de los actos del legislativo, o sea, la legitimidad del sistema político aparece, así, condicionada a la tutela y efectividad de los principios y derechos humanos[14].

[14] Entonces sólo en una democracia puede realizarse plenamente el Estado constitucional. La verdad del Estado de derecho, dice Pérez Luño, es una verdad democrática. Los modelos históricos denominados Estado liberal de derecho y Estado social de derecho, desprendidos del elemento democrático, sólo son "de derecho"

La esencia del constitucionalismo y del garantismo, es decir, la "democracia constitucional", reside en el conjunto de límites impuestos por las constituciones a todo poder, que postula en consecuencia una concepción de la democracia como sistema frágil y complejo de separación y de equilibrio entre poderes, de límites, de forma y de sustancia a su ejercicio, de garantía de los derechos fundamentales, de técnicas de control y de reparación contra sus violaciones[15].

Resulta necesaria una redefinición de la democracia sobre la base de la redefinición de la soberanía popular que permita concluir que las garantías de los derechos fundamentales son garantías de la democracia (Ferrajoli, 2006: 15); en tal virtud, hablar de Estado constitucional nos lleva a hablar de democracia constitucional, dentro de la cual no es en absoluto verdad que el poder popular sea ilimitado (Ferrajoli, 2006: 17). Por tanto, resulta incuestionable el hecho de que deba exigírsele a la democracia actual (que rige en todo Estado constitucional) que esté integrada por límites y vínculos sustantivos, como son precisamente los derechos humanos.

La novedad introducida por el constitucionalismo en la estructura de la democracia es que, con base en él, también el supremo poder legislativo es jurídicamente disciplinado y limitado, en consideración no sólo a las formas predispuestas en garantía de la afirmación de la voluntad de la mayoría, sino también de la sustancia de

---

de una manera relativa y tendencial, en cuanto son tipos de Estado constitucional que jalonan el tránsito entre el absolutismo y la democracia.

[15] La democracia constitucional sólo existe cuando se materializan tres elementos: un verdadero sufragio universal, que implica la exclusión de toda discriminación en la asignación y ejercicio del derecho al voto; el reconocimiento de derechos sociales como derechos fundamentales de rasgo constitucional; y la plena constitucionalización del ordenamiento jurídico que conlleva la existencia de mecanismos de control constitucional.

su ejercicio vinculado al respeto de aquellas específicas normas constitucionales que son el principio de igualdad y los derechos humanos. Y es precisamente en este punto donde se hace manifiesta una tensión entre el constitucionalismo y la democracia, la cual será analizada en las líneas siguientes (Ferrajoli, 2006: 18).

Es importante decir que los derechos humanos se presentan como límites de contenido a las decisiones que los ciudadanos pueden adoptar, pues no son completamente libres en su autonomía. La colectividad democrática que adopta decisiones debe respetar los límites impuestos por los derechos humanos, es decir, dichos derechos implican una reducción sustancial en el espacio de las decisiones políticas.

El verdadero problema radica en encontrar la fórmula para lograr que la garantía y la satisfacción de todo el conjunto de derechos humanos sean compatibles con la titularidad y el ejercicio de la ciudadanía democrática.

El constitucionalismo y, por lo tanto, el modelo democrático constitucional, presupone que el poder de las mayorías políticas se encuentra limitado y que algunos principios fundamentales de la convivencia civil escapan de la deliberación colectiva[16]. Todo esto, además, supone la existencia de un órgano autorizado para proteger la cons-

[16] Es importante señalar que ambos sistemas tienden a desequilibrar el modelo democrático constitucional, ya sea porque cada uno de ellos ejerce una fuerza de atracción sobre el otro, o bien porque cada uno de los dos sistemas se dilata a costa del otro, robándole espacio, es decir, "constitucionalizando" o "democratizando" excesivamente la organización jurídico-política. Al respecto, algunos teóricos se preocupan de que la democracia sea paralizada por la camisa de fuerza de la constitución, mientras que otros temen que la barrera constitucional sea arrastrada por una ola democrática. Todo lo anterior encuentra su justificación en virtud de que, por una parte, el ideal constitucional implica que algunas decisiones fundamentales queden fuera de la discusión pública; mientras que por otra parte, tenemos que el ideal

titución. De no ser así, corremos el riesgo de que la democracia constitucional se convierta en la tiranía de la mayoría, que no es otra cosa que el absolutismo democrático.

Por su parte, la justicia constitucional supuso una relevante transformación en los esquemas tradicionales del Estado de derecho al determinar esa profunda innovación del sistema jurídico; supone la modificación radical del principio de legalidad, así como de la clásica concepción tripartita del principio de separación de poderes e, incluso, otorga una dimensión nueva y distinta –tanto en su contenido como en su alcance– a los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos a los ciudadanos; a fin de cuentas, el gran propósito de la justicia constitucional debe orientarse a la consecución del Estado constitucional[17].

Por cuanto hace a este apartado, podemos concluir que en la *dimensión vivencial pragmática* a la que hemos hecho referencia, los derechos humanos necesitan ser vivenciados y garantizados para su plena realización. El

democrático, en su versión pura, supone que todos los temas, asuntos y cuestiones estén a disposición de la deliberación pública. De lo anterior se desprende que, por un lado el ideal democrático del autogobierno amenaza a la constitución y a los derechos fundamentales, porque se rebela ante los límites; y por otro lado, el marco constitucional ahoga a la democracia porque restringe el ámbito del ejercicio de la autonomía política de los individuos. Para más información ver: S. Pozzolo (2012), *Noeconstitucionalismo e positivismo jurídico,* Landy Livraria, Brasil.

[17] El cometido fundamental de la justicia constitucional tiene su justificación última en la necesidad de un mecanismo de defensa de la constitución. Dado que el texto constitucional está llamado a funcionar en una sociedad dinámica y cambiante, existe un riesgo de que, con el tiempo, llegue a producirse un desfase, un desajuste entre la realidad social y el texto escrito. Como consecuencia de ello, la constitución necesita proveerse a sí misma de unos mecanismos que garanticen su efectiva vigencia en el tiempo. Más información relacionada con la justicia constitucional en: M. Alegre Martínez (1995), *Justicia constitucional y control preventivo,* Universidad de León, León, p.p. 49 y ss., y J. Marín (1998), *Naturaleza jurídica del Tribunal Constitucional,* Ariel, Barcelona, p.p. 31 y ss.

ciclo constitucional garantista busca ser una respuesta a esta ingente necesidad.

Así, los derechos humanos, la democracia, la justicia constitucional y el Estado constitucional conforman un ciclo donde cualquiera de sus fases es esencial e insustituible: la democracia no puede estar completa si carece de un sistema de protección y defensa de los derechos humanos, pues de lo contrario regresaríamos al Estado absolutista; la justicia constitucional no puede ser plena si su sistema de garantía está a medio diseño, tal y como ocurre en la mayoría de los casos; el Estado constitucional tampoco puede alimentarse si le faltan estos pilares. En este ciclo, la dimensión vivencial-pragmática de los derechos humanos es irremplazable, pues si no son ejercidos estos derechos, fácilmente enmohecen y mueren, y abren paso franco a todo tipo de abusos y ejercicio incontrolado del poder (Uribe, 2011: 253).

## Reingeniería en la concepción de los derechos humanos

Como ya vimos, a lo largo de la historia, la doctrina ha reconocido dos corrientes, a las cuales se les puede considerar como la fuente primera de la existencia y validez de los derechos humanos, nos referimos precisamente a la corriente iusnaturalista y a la positivista. En la primera orientación, los derechos pertenecen a todos los seres humanos, y no requieren ser reconocidos por nadie, ya que se considera que son inherentes al ser humano por el simple hecho de serlo; mientras que en la segunda, su existencia y reconocimiento depende de la capacidad y de la voluntad del Estado.

En conceptos jurídicos, en el positivismo se expresa que es el orden jurídico el que otorga la calidad de personal al ser humano, es decir, persona es una categoría jurídica

que puede conceder o no, o de la cual se puede excluir a un ser humano o a un grupo de ellos. En cambio, en las concepciones de derecho natural, el ser humano, por el solo hecho de existir, es persona y posee derechos y obligaciones, o sea, el Estado no puede desconocer esta situación, lo único que realiza es el reconocimiento de este hecho y, a partir de él, se garantiza diversas series de derechos humanos (Carpizo, 2011: 4). Así, para algunos, los derechos humanos son derecho positivo, para otros son derecho natural, y otros sostienen, en fin, una postura ambivalente[18].

Pues bien, de acuerdo con esto, ni el iusnaturalismo ni el positivismo pueden construir los escenarios idóneos para el respeto indeclinable de los derechos humanos. En este sentido, tampoco las orientaciones de reciente cuño sirven para la tarea que hemos anotado; el argumento a favor de la constitucionalización de los derechos humanos se queda a la mitad del camino, pues no basta con que la carta magna los reconozca para que los habitantes los disfruten de inmediato; una visión garantista de los derechos humanos se queda igualmente corta, pues en muchos casos la mejor garantía ni siquiera es asunto de los tribunales del Estado (Uribe, 2011: 243).

Lo cierto es que las dos posturas clásicas de los derechos humanos antes mencionadas resultan hoy en día frágiles

[18] Aunque con menos relevancia o aceptación en el mundo jurídico han existido algunas otras corrientes al respecto; tal es el caso de la fundamentación axiológica, la cual sostiene que el derecho natural se puede entender como un plexo de valores que son compatibles con la naturaleza humana, valores que no necesariamente se ubican en el mundo jurídico; la historicista, la cual sostienen que el fundamento de los derechos no se encuentra ni en la naturaleza ni en los valores, sino en la historia, o mejor dicho, en la aceptación histórica de los derechos del hombre, verificables en los distintos momentos del devenir humano; o la corriente de la dignidad humana, la cual alude que la dignidad es la piedra angular del edificio de los derechos humanos (Contreras, 2000: 15).

y tienen limitaciones insalvables. El iusnaturalismo y el positivismo han ocupado, a lo largo del tiempo, la escena respecto de la esencia y el origen de los derechos humanos. Por un lado, está la afirmación de la inmanencia de estos derechos en la naturaleza de los seres humanos; por el otro, la idea de que es el Estado quien los otorga o los reconoce.

Al respecto, coincidimos con algunos autores recientes en que los derechos humanos requieren hoy en día de una visión más fresca e integral. En esta reconceptualización deben quedar superadas las ya clásicas discusiones teóricas, para dar el paso siguiente hacia un plano práctico (*vivencial pragmático*), donde el principal enfoque lo ocupen los mínimos de garantías con los que todo Estado de corte democrático constitucional debe contar.

En relación con este punto, Uribe Arzate refiere que los derechos humanos requieren ser replanteados en su dimensión vivencial, es decir, que si bien se trata de una serie de derechos humanos incluidos en los textos legales, en la vida diaria, lamentablemente están lejos de ser disfrutados con plenitud, reduciéndose así a unos simples derechos humanos de "papel".

Otros de los cambios teóricos que implica esta reingeniería podríamos situarlos en la típica clasificación que establece al menos tres generaciones de derechos humanos[19]. Esta clasificación, basada meramente en el criterio

[19] La primera generación de los derechos humanos surge con la Revolución Francesa como rebelión en contra del absolutismo del monarca y está integrada por los derechos políticos y civiles; algunas de las características más notables de estos derechos estriban en que se les considera naturales porque nacen de la condición humana, no dependen de la opinión de individuos ni regímenes gubernamentales, son previos e independientes a la estructura política estatal. La segunda generación surge como resultado de la Revolución Industrial y está compuesta por los derechos de tipo colectivo, los derechos sociales, económicos y

cronológico, es ahora insuficiente para contener a los nuevos derechos humanos que paulatinamente han ido apareciendo en los diversos contextos (Uribe, 2011: 238). En el mismo sentido, si bien es cierto que las actuales declaraciones son el resultado de la acumulación e integración de grupos de derechos que han ido surgiendo en forma progresiva, también lo es que su desarrollo y sucesión no ha sido estrictamente cronológicos ni tampoco idénticos en todos los países de nuestra área cultural. Además, la concepción, fundamentación y origen de las generaciones varía dependiendo del Estado que sirva de marco político. En este sentido, no cabe asimilar, al menos sin matices, en una única generación (la primera) todos los derechos que van emergiendo a lo largo de la vida del Estado liberal, hasta su transformación en un Estado social (Sánchez Ferriz, 2004: 207).

culturales; se incorpora a partir de una tradición de pensamiento humanista y socialista. Con la aceptación de los derechos humanos de la segunda generación, se transita de la aceptación de los derechos en lo individual al reconocimiento de éstos en lo social. Son derechos de naturaleza social con la finalidad de mejorar las condiciones de vida. En México, la Constitución de 1917 incluyó por primera vez en el mundo este tipo de derechos. Y, finalmente, los llamados derechos de la solidaridad constituyen una tercera generación que se concretiza en la segunda mitad del siglo XX, surgen como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que las integran; hacen referencia a tres tipos de bienes: la paz, el desarrollo y el medio ambiente; pertenecen a grupos imprecisos de personas que tienen un interés común y se distinguen por haber sido creados con un carácter colectivo, por considerar a la vida en conjunto, concibiendo a la humanidad como un género, sin fronteras, razas o sistemas políticos; constituyen un llamado a la armonía de todos los pueblos. Algunos autores que comulgan con esta conceptualización refieren a una reciente cuarta generación, la identifican con la sociedad tecnológica y la forma en que los avances tecnológicos impactan en la vida humana; otros autores la relacionan con el derecho a la paz, a una justicia internacional, a la intervención de las instituciones de carácter supranacional en los conflictos internos de los Estados, al derecho a un medio ambiente y a un patrimonio cultural de la humanidad, al derecho a un entorno multicultural, al derecho de libre circulación de las personas.

En suma, consideramos que, independientemente de la ideología en que se funden las múltiples definiciones conceptuales e históricas de derechos humanos, debemos enfatizar que su aspecto *técnico-practico*[20] tenga un verdadero resultado sobre la disponibilidad y vivencialidad de los mismos.

De la misma manera, sostenemos que se requiere un cambio para ampliar el enfoque de la protección de los derechos humanos, es decir, superar su limitado campo de actuación en el plano nacional. De tal forma estaremos en posibilidades de actualizarnos en este nuevo mundo globalizado que nos clama fuertemente para voltear las directrices hacia una "protección multinivel" de los derechos humanos. Así, la garantía y protección de los derechos humanos ya no se ubicará solamente en el contexto del Estado, sino también en la dimensión metaestatal.

## La "garantía" de los derechos humanos

Toda garantía se relaciona con el valor seguridad, una aspiración de todo sistema jurídico que choca con la característica incertidumbre de la existencia humana y que, con todos los impedimentos jurídicos, ha de colocarse en el plano de la relatividad (Gelsi, 1992: 345).

Con el propósito de ofrecer posibilidades que faciliten una convivencia más digna entre los hombres, la humanidad viene impulsando el respeto y la garantía de los

[20] Es decir, que en la propia conceptualización se dé más peso al aspecto técnico, procesal e institucional. De igual forma, a la implementación y a la eficacia de los mecanismo ya existentes, tanto locales como internacionales, para que los derechos humanos puedan pasar de un ámbito teórico a un ámbito practico, en donde puedan ser respetados y vividos por todo los individuos independientemente de su color, raza, nacionalidad, religión, ideología política, etc.

derechos humanos. El reclamo de unas garantías especiales se deriva, por un lado, de la trascendencia de la materia, pero también de que la realidad suele revelar ineficacia en el proceso común en su funcionamiento.

Debido a que el respeto y protección de los derechos humanos es un elemento que le confiere legitimidad al orden social y político, prácticamente todos los Estados, en mayor o menor medida, reconocen en su ordenamiento jurídico interno un catálogo de derechos individuales, a lo cuales les confieren algunas garantías mínimas para su goce y ejercicio. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que tales garantías suelen ser insuficientes, en la medida en que pueden ser modificadas por la voluntad unilateral de cada Estado, en función de los valores prevalecientes y de los intereses de los grupos dominantes en cada sociedad y, además, porque, como ya se dijo en líneas anteriores, el hecho de que los derechos humanos se encuentren reconocidos en una constitución, no implica que los mismos estén al alcance de todos para poder ser vivenciados.

Pero antes de seguir, parece pertinente preguntarnos qué debemos entender por garantía. Al respecto, se dice que las garantías de los derechos pueden entenderse como un conjunto coherente de mecanismos de defensa que no se agotan en el ámbito de cada país, sino que tienen su continuación en otros, a través de diferentes instancias supranacionales (Peces-Barba, 1999: 502). También se dice que son aquellos mecanismos que se establecen, desde la norma, en la defensa de los derechos y libertades y de la propia supremacía de norma constitucional. Es por ello que suele ser habitual establecer desde el texto constitucional, las garantías precisas para lograr la efectividad de los derechos y libertades, efectividad pretendida también desde el ámbito internacional (Navas, 2009: 347).

En cuanto a tipos de garantías, sabemos que en cada Estado (de corte democrático constitucional) se concentran distintos tipos, llámense garantías normativas, institucionales o jurisdiccionales. Además, existen también las garantías de corte nacional o internacional[21].

En cualquier caso, queremos dejar apuntado que no es nuestra pretensión llevar aquí un análisis detallado sobre cada una de las garantías de estos derechos pues, al tratarse de una materia con entidad propia dentro del derecho constitucional, deberá ser objeto de un estudio preciso distinto; de ahí que simplemente nos limitemos a dar una opinión crítica, desde un punto de vista genérico, en relación con si éstas cumplen o no con su función principal de tutela y seguridad dentro del Estado constitucional.

El Estado tiene el deber de adoptar todas las medidas que sean necesarias para la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías de los derechos humanos y, asimismo, la obligación de expedir nuevas normas y, sobre todo, poner en marcha prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.

---

[21] Por cuanto hace al ámbito nacional del sistema mexicano de protección de los derechos humanos, existen dos vías de garantías posibles: *1)* La *jurisdiccional,* que incluye el reconocido juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, y *2)* La *no jurisdiccional,* que se refiere principalmente al procedimiento que se sigue ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Mientras que en su ámbito internacional destacan: las garantías de corte universal que está conformado por los mecanismos empleados por la Organización de las Naciones Unidas con pretensiones de aplicación para todas las naciones, así como las garantías regionales que competen al sistema interamericano del que México es parte, es decir, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, y el instrumento convencional más importante es la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En la actualidad, esta obligación ya no se limita al ámbito nacional. Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos están conformados por instrumentos (tratados internacionales) y por mecanismos que precisamente son los organismos que garantizan los derechos reconocidos por esos instrumentos. Por consiguiente, la visión integral de las garantías de los derechos fundamentales no puede hacerse sin analizar su extensión en el plano nacional e internacional.

> El sometimiento de un Estado al escrutinio de un órgano jurisdiccional internacional en cuanto al cumplimiento efectivo de los derechos humanos en la jurisdicción de dicho Estado, representa una demostración patente y relevante de la madurez y solidez democrática constitucional de ese Estado (González, 2011: 45).

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos[22] ha sostenido que esta obligación implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y todas las estructuras a través de la cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio, así como la protección de esos derechos humanos; lo cual, sin lugar a dudas, vino a ser fortalecido en nuestro país con la reforma del artículo 1° constitucional del 10 de junio de 2011[23].

---

[22] La Corte Interamericana fue creada en la Convención América de San José en noviembre de 1969. Su Estatuto fue aprobado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en su IX periodo de sesión, celebrado en La Paz, Bolivia, en 1979, con vigencia a partir de 1980; y su Reglamento Interno, el 30 de julio de 1980. Tal y como se desprende del artículo 1° de su Estatuto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos es una institución judicial autónoma, cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; está integrada por siete jueces nacionales de los Estados miembro de la OEA, elegidos a título personal entre juristas de la más alta calidad moral, y de reconocida competencia en materia de derechos humanos.

[23] El logro más reciente que tuvo México en materia de derechos humanos fue la reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A partir de entonces, el Estado

Es importante puntualizar que la obligación de los Estados de garantizar los derechos humanos tampoco se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una garantía eficaz de los derechos humanos (en ambos niveles) que permita, en la práctica, estar al alcance de todos[24].

Así pues, no debe perderse de vista que esta obligación de garantía tiene el propósito muy amplio de lograr determinadas metas u objetos, entre los que sobresale el que toda persona pueda hacer valer esa protección efectiva, por cuanto hace a esos derechos inalienables y que les son propios por el simple hecho de pertenecer a la especie humana, dejando a los Estados la determinación de los medios para alcanzar esos objetivos.

Está claro entonces que los pormenores de la problemática gestada por las acciones enfocadas hacia la defensa de la constitución (y de los derechos humanos) necesitan ser replanteados para otear sus alcances y su dimensión real, efectiva en la vida colectiva de los individuos (Uribe, 2008: 241).

---

mexicano obliga a todas las autoridades nacionales y locales a que, en el ámbito de sus competencias, respeten y protejan los derechos humanos contenidos tanto en nuestra carta magna como en los tratados internacionales de los que México es parte. Esta reforma la encontramos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 10 de julio de 2011. Para consultar el texto de dicha reforma: dof.gob.mx/

[24] No sólo el reconocimiento de los derechos y libertades define un Estado como constitucional y democrático en la actualidad, pues de nada sirve que la constitución consagre un catálogo de derechos y libertades si, al mismo tiempo, no establece los mecanismos que permitan garantizar al ciudadano el ejercicio de los derechos que constitucionalmente se le reconocen, y es que, como advierte Torres del Moral, "los derechos valen jurídicamente lo que valen sus garantías".

A estas alturas resulta ya casi incuestionable la necesidad de que los Estados tienen que contar con semejantes mecanismos. Ahora bien, refiriéndonos más concretamente a las garantías de corte jurisdiccional, y sin restar importancia a otras, podemos decir que hoy por hoy el tribunal constitucional nos parece la institución más viable para la protección de la constitución y, por ende, de los derechos humanos[25]. Esta afirmación no implica que dichos mecanismos se encuentren en su totalidad en óptimas condiciones para dicha realización.

En este sentido, deberá entenderse al tribunal constitucional como un órgano totalmente independiente de cualquiera de los órganos primarios del Estado. Al afirmar esto, también debemos puntualizar que dicho órgano no asumirá, por ninguna circunstancia, las atribuciones que expresamente están reconocidas constitucional y legalmente a cualquiera de los tres poderes[26].

No puede negarse que actualmente existen Estados donde el funcionamiento de sus tribunales o cortes constitucionales han coadyuvado fuertemente a la protección y garantía de los derechos humanos, así como a la madurez y solidez democrática constitucional, como es el caso de Alemania que, como todos sabemos, cuenta con uno de los tribunales que han servido de eje central a muchos otros países, o Francia que con su Consejo

---

[25] Entendido como el órgano al que corresponde la defensa jurídica de la constitución como norma jurídica suprema, configurándose como un órgano especial y único, creado *ad hoc,* separado y no integrado al Poder Judicial.

[26] Con relación a este tema, parece novedoso comentar que algunos autores conciben al tribunal constitucional como un verdadero poder del Estado, de naturaleza independiente y autónoma, respecto de los restantes poderes únicos en su orden y con autonomía en todo el país. Todo esto supone, cuando menos, la reformulación del principio de división de poderes en su concepción tripartita clásica (Goran, 2009: 545).

Constitucional[27] ha dejado huella en muchos otros países, incluso en Latinoamérica.

Ahora bien, por cuanto hace a nuestro sistema jurídico mexicano, debe reconocerse que aún se encuentra muy lejos de contar con algún mecanismo eficaz que permita a los mexicanos proteger y disponer de los derechos humanos.

Al respecto, nos surgen algunas interrogantes: ¿el Estado mexicano es realmente un Estado constitucional?, ¿mediante qué mecanismos el Estado mexicano garantiza nuestros derechos humanos?, ¿es realmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación[28] un tribunal constitucional, cuyo actuar radica en permear de garantía a los derechos humanos?, ¿podemos entender como resuelta esta tarea en la labor desempeñada por el ombudsman mexicano?

Desgraciadamente, las respuestas a estas interrogantes no nos arrojan resultados favorables. Es cierto que la Comisión Nacional de Derechos Humanos[29] es una

[27] El Consejo Constitucional fue instituido por la Constitución de la Quinta República del 4 de octubre de 1958. Por ser una institución reciente, no puede relacionarse con ningún precedente institucional. Este consejo no se sitúa en la cúspide de ninguna jerarquía de los tribunales judiciales o administrativos. En este sentido, no es un tribunal supremo. Además, está compuesto por nueve miembros nombrados por el Presidente de la Republica, el presidente de la Asamblea Nacional y el presidente del Senado. Visto en: www.conseil-constitucionnel.fr.

[28] La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es el máximo tribunal constitucional del país y cabeza del Poder Judicial de la federación. Tiene entre sus responsabilidades defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mantener el equilibrio entre los distintos poderes y ámbitos de gobierno a través de las resoluciones judiciales que emite, además de solucionar de manera definitiva asuntos que son de gran importancia para la sociedad. Visto en la página oficial de la SCJN: www.scjn.gob.mx.

[29] La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el organismo público autónomo encargado de la protección no jurisdiccional

institución creada para la protección de los derechos humanos; no obstante, su labor se ve limitada al estar facultada únicamente para emitir recomendaciones de carácter no vinculante, es decir, esta institución carece de jurisdicción para obligar a las autoridades a acatar sus determinaciones; por lo cual, no podemos partir de esa premisa para justificar una protección eficaz en nuestro sistema jurídico mexicano.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha dedicado a realizar fallidos intentos por equipararse a la función de un tribunal constitucional. A diferencia de éste, no cuenta con una autonomía, pues depende directamente del Poder Judicial. Además, en la praxis, es bien sabido que se ocupa de resolver cuestiones de legalidad que nada tienen que ver con la actividad de protección de derechos humanos de un verdadero tribunal constitucional.

Existen también los instrumentos internacionales de los que México es parte[30]; sin embargo, de poco sirven si de

y promoción de los derechos humanos en México. Su objetivo esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el ordenamiento jurídico mexicano. Está integrada por un presidente y un Consejo Consultivo, este último cuenta con una Secretaría Técnica. Asimismo, cuenta con una Secretaría Ejecutiva, visitadores generales y adjuntos, una Oficialía Mayor, un Órgano Interno de Control, una Coordinación General de Comunicación y Proyectos, las Direcciones Generales de Quejas y Orientación, de Planeación y de Análisis, de Información Automatizada, de Asuntos Jurídicos; el Centro Nacional de Derechos Humanos, y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

30 Algunos de estos instrumentos son: el Combate a la Tortura, Condición de los Extranjeros, Apátridas derechos de asilo y de refugio, Derechos de la Mujer, Derechos del Niño, Derechos de los Pueblos Indígenas, o bien Tratados Internacionales, como por ejemplo: Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1981), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1981), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1981).

nuestra propia Constitución no se derivan los mecanismos que hagan tangible la protección contenida en dichos instrumentos o instituciones.

De esta forma, afirmamos que el sistema jurídico mexicano (al igual que muchos otros de los Estados actuales) se encuentra en crisis por no contar con mecanismos que garanticen nuestros derechos humanos; luego entonces, habría que pensar en una solución real que permita la creación de escenarios idóneos para la disponibilidad y protección de nuestros derechos.

Consideramos que la creación de un tribunal constitucional si bien no resolvería del todo este problema, podría ayudar a que fuera acotada la brecha entre norma y realidad. Hablamos de una implementación como funciona en diversos países, separado de toda función legal-ordinaria. Otra posible solución podría ser la creación de una figura similar al Consejo Constitucional francés, o bien, algún otro mecanismo acorde a nuestra cultura y nuestras necesidades que se conjugue armónicamente con una nueva teoría de derechos humanos, en donde todos y cada uno de estos mecanismos se encuentren justificados y respaldados dentro de nuestra Constitución. Ya que, como bien lo sostenía Hans Kelsen, más allá de su proclamación, aun cuando sea de rango constitucional, un derecho no garantizado no es un verdadero derecho.

## Conclusiones

De todo lo analizado a lo largo del presente trabajo de investigación, podemos arrojar algunas conclusiones:

Las garantías existentes en el Estado constitucional, en la mayoría de los casos, resultan insuficientes para la *vivencialidad* de los derechos humanos. Sólo con la crea-

ción de mecanismos supranacionales, que sean reconocidos por la propia soberanía de los Estados, se podrá dar un verdadero Estado constitucional.

En razón de lo anterior, afirmamos que el paradigma actual del Estado constitucional está siendo rebasado por un nuevo paradigma, en el cual deben incluirse conceptos como gobernanza global, protección multinivel de los derechos humanos y derecho constitucional supranacional.

Los derechos humanos ya no se definen con base en una relación polar entre el Estado y los ciudadanos, sino que nos encaminamos hacia una relación tripartita, en donde las instancias supranacionales juegan un rol fundamental. De ahí que se haga necesaria la cooperación entre los Estados para su protección y materialización efectiva. El resultado de este proceso es el refuerzo del individuo como sujeto del derecho internacional, sólo así se puede garantizar una protección más acabada de los derechos fundamentales, razón de ser del Estado constitucional.

Podemos entender entonces que el garantismo viene a ser la otra cara del constitucionalismo, en tanto le corresponde la elaboración y la implementación de las técnicas de garantías idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad de los derechos constitucionalmente reconocidos en ambos niveles.

Sin duda, la necesidad que tienen los Estados democráticos en el mundo contemporáneo de contar con estos mecanismos pertinentes, adecuados, viables para garantizar la protección de los derechos humanos, sigue siendo una de las tareas pendientes del constitucionalismo de nuestro tiempo.

Visto lo antes expuesto, sólo resta decir que en pleno siglo XXI sigue existiendo una divergencia abismal entre norma y realidad, que debe ser colmada o, cuando menos, reducida en cuanto a una serie de garantías que –más allá de mecanismos teóricos plasmados en los cuerpos legislativos de cada Estado, comúnmente llamados constituciones, así como en los diversos cuerpos internacionales– estén dotadas de mecanismos eficaces que permitan hacer tangible el disfrute y la protección de aquellos derechos que nos son propios por el simple hecho de ser humanos y que encuentran su mayor fundamento en la esencia misma del hombre, así como en su dignidad.

Así pues, se deja abierta la puerta para que, en conjunto, se siga abonando a esta difícil tarea y podamos, en poco tiempo, establecer los mecanismos que permitan una garantía y disfrute pleno de nuestros derechos humanos, no sólo para nuestra sociedad mexiquense, sino para el mundo entero, y que esto pueda ser el inicio de una nueva era donde reine la paz social y el respeto mutuo.

## Fuentes consultadas


Alegre Martínez, M. (1995), *Justicia constitucional y control preventivo,* León, Universidad de León.

Bobbio, N. (1882), "Presente y porvenir de los derechos humanos", en *Anuario de Derechos Humanos,* núm.1, Madrid, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense.

Carbonell, M. (2007), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos,* Madrid, Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Carpizo, J. (2011), "Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características", en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional,* núm. 25, julio-diciembre, México, en: www.juridcas.unam.mx.

Consejo Constitucional de la República Francesa, Consejo Constitucional, en: www.conseil-constitutionnel.fr.

Contreras Nieto, M. (2000), *El derecho al desarrollo como derecho humano,* Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, en: www.corteidh.or.cr/

Fernández, E. (1984), *Teoría de la justicia y derechos humanos,* Madrid, Debate.

Ferrajoli, L. (2006), *Las garantías de los derechos fundamentales*, Italia, Cuadernos de Filosofía del Derecho.

_____ (2010), *Democracia y garantismo*, Madrid, Trotta.

_____ (2010), *Derechos y garantías,* Madrid, Trotta.

_____ (2009), *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia,* Madrid, Trotta.

_____ (2009), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta.

Gelsi Bidart, A. (1992), "Enfoque sobre garantía procesal eficaz de los derechos humanos", en *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica,* México, Universidad Nacional Autónoma de México.

González Aguilar C. (2011), "Surgimiento de un derecho americano de los derechos humanos en América Latina", en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional,* núm. 24, enero-junio, en: www.jurídicas.unam.mx.

Goran Rollnert, L. (2009), "Tribunal Constitucional", en *El Estado constitucional,* Valencia, Tirant lo Blanch.

Lancheros Gámez, J. (2009), "Del Estado liberal al Estado constitucional. Implicaciones en la compresión de la dignidad

humana", en *Diakaion,* vol. 23, núm. 18, diciembre, Universidad de La Sabana Colombia, en: http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?¡Cve=72012329010.

Marín, J. (1998), *Naturaleza jurídica del Tribunal Constitucional,* Barcelona, Ariel.

Navas Cantillo, A. y F. Navas Castillo (2009), *El Estado constitucional,* Madrid, Dykinson, S.L.

Otero Parga, M. (2003), *Estudio de derechos humanos: introducción a los derechos humanos. Objeción de conciencia y ética judicial,* Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Peces-Barba Martínez, A. (1989), *Derechos fundamentales,* Madrid, Debate.

Pérez Luño, A. (1984), *Los derechos fundamentales,* Madrid, Tecnos.

Pozzolo, S. (2012), *Noeconstitucionalismo e positivismo jurídico,* Brasil, Landy Livraria Editora e Distribuidora.

Puy Muñoz, F. (2009), *Teoría tópica de los derechos humanos,* Santiago de Compostela, Colex.

Rolla, G. (2006), *Garantía de los derechos fundamentales y justicia constitucional,* México, Porrúa.

Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación,* México, en: dof.gob.mx/

Sánchez Ferriz, R. (2009), *El Estado constitucional, configuración histórica y jurídica. Organización funcional,* Valencia, Tiran lo Blanch.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, en: www.scjn.gob.mx.

Torres de Moral, A. (2004), *Estado de derecho y democracias de partidos,* Madrid, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.

Uribe Arzate, E. (2008), *El Tribunal Constitucional,* México, Porrúa.

_____ (2011), "Una aproximación epistemológica a los derechos humanos desde la dimensión vivencial pragmática", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XLIV, núm. 132, nueva serie, septiembre-diciembre, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

# APUNTES INICIALES PARA UNA CARACTERIZACIÓN DE DIPLOMACIAS DE ONG. ADAPTACIONES Y ESTRATEGIAS ORGANIZATIVAS DE ONG EN MÉXICO EN LA POLÍTICA GLOBAL DEL SIGLO XXI



**Antonio Alejo Jaime**

## Resumen

Las transformaciones de los movimientos sociales y de los actores de las sociedades civiles de América, y particularmente en México, requieren de miradas analíticas que contribuyan a interpretar cambios sociopolíticos en las sociedades contemporáneas. Aquí se desarrolla una propuesta innovadora desde la acción colectiva para el estudio de las prácticas transnacionales de ONG en un contexto de política global. A partir de dichas prácticas se construye una mirada para analizar las actividades y las narrativas de las ONG que buscan incidir en el espacio público y en los procesos de política pública. De acuerdo con dos casos de ONG, con la etiqueta de diplomacias de ONG, se ha elaborado dos tipos de caracterizaciones: diplomacia ciudadana y binacionalidad cívica. Con esta propuesta de análisis se pretende contribuir a un mejor entendimiento de los fenómenos organizativos de las sociedades americanas en un entorno globalizado del siglo XXI.

**Palabras clave:** Diplomacias de ONG, estructura de movilización, oportunidades políticas, derechos humanos, México.

## Summary

The transformations of the social movements and the actors in civil societies in America, particularly Mexico, require analytical looks that contribute to interpret the socio-political changes in the contemporary societies. This is an innovative proposal from the collective action for the study of the international practice of the NGO in a context of global politics. Parting from such practices, a vision is built to analyze the activities and chronicles of the NGO that aim to influence the public space and

the processes of global politics. According to two NGO cases, under the label of NGO diplomacies, there have been two different characterizations: citizen diplomacy and civic dual nationality. This analysis proposal aims to contribute to a better understanding of the organizational phenomena in American societies within a global context in the 21st century.

**Key words:** NGO diplomacies, mobilization structure, political opportunities, human rights, Mexico.

## Introducción

Los procesos de globalización están generando transformaciones en las sociedades contemporáneas. Estos procesos también han provocado consecuencias negativas para diferentes sectores de las sociedades. En diversos procesos sociopolíticos, la globalización está creando nuevas dinámicas propias de la política global del siglo XXI. En este artículo se propone una manera de analizar fenómenos novedosos en la sociedad civil a partir de alguno de sus formatos organizativos que se han generado para participar en el espacio público (Organizaciones No Gubernamentales, ONG) e intentar influir en las agendas públicas.

La figura organizativa de ONG, desde que surgió a finales de los años cuarenta del siglo XX, ha ido evolucionando en sus prácticas. Como sucede con otros conceptos, el de ONG también padece la ambigüedad de su definición bajo una falta de consenso académico. En este trabajo se comparte la manera en que Willetts (2010) entiende lo que es una ONG[1].

[1] Una organización no gubernamental que pretende formar parte de la política mundial puede ser definida a partir de los criterios que son considerados en los postulados del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Esta definición, al ser amplia, per-

Bajo tal perspectiva, este artículo se ocupa de reflexionar y proponer, al mismo tiempo, una manera de analizar el quehacer de las ONG a partir de sus prácticas transnacionales dentro de un marco de política global del siglo XXI.

Para desarrollar este análisis, se recurrió a dos casos de ONG mexicanas que, desde su creación, trabajan agendas de derechos en diferentes sentidos, ya sean los derechos humanos; derechos económicos, sociales y culturales; indígenas; migrantes u otros. Como parte del análisis de las ONG que aquí se estudian es importante señalar que el objeto de este artículo respecto a los derechos humanos se centra en las prácticas transnacionales de las ONG seleccionadas, pues sus transformaciones organizativas y adaptaciones narrativas permiten pensar en cómo observar las estrategias políticas de actores de sociedad civil dedicada a la defensa, protección y promoción de

---

mite considerar a distintos y diversos actores que forman parte de la extendida gama de grupos que actúan en torno a diversas agendas y que no se limita a los mismos por el tamaño de la organización, por hablar a favor de una de las causas de los pobres o de las élites. Pueden estar comprometidas con la defensa de causas, ejecutar proyectos, proveer una amplia gama de servicios públicos; promover o mantener diferentes tipos de cooperación política, económica o social; recaudar fondos para distribuir a diferentes organizaciones; las actividades que desarrollan pueden estar dirigidas a toda la sociedad o a una parte de ella; no se limitan a grupos o agendas específicas; sus valores pueden variar en términos progresistas, convencionales, reaccionarios, religiosos o seculares, nacionalistas o cosmopolitas; pueden defender la globalización o formar parte de los movimientos anti-globalización; no son diferentes, sino que forman parte de los movimientos sociales; al buscar el cambio, sus estrategias pueden ser radicales o reformistas; pueden ser *insiders* u *outsiders*; pueden recibir financiamiento público parcial o rechazarlo totalmente; pueden establecer relaciones con gobiernos a diferentes niveles o estar en conflicto permanente con éstos; pueden ser organizaciones promovidas por intereses comerciales o de negocios o rechazar completamente el capitalismo; pueden ser del Norte, del Sur o sociedades en transición; el alcance geográfico de su trabajo puede ser global, internacional, regional, nacional o local (Willetts, 2010).

agendas de derechos. Los casos elegidos en este estudio fueron DECA-Equipo Pueblo y el Frente Indígena de Organizaciones Binacionales (FIOB).

El análisis se enfoca en cómo las ONG en las Américas (en este caso México) están adaptando sus estructuras organizativas y sus repertorios para actuar en un espacio público enmarcado por la globalización. Con base en la estructura de movilización, en tanto dimensión de la acción colectiva, se busca demostrar lo relevante que es analizar las estructuras organizativas de las ONG para comprender los cambios en sus referentes y códigos de las movilizaciones de los ciudadanos organizados (Wong, 2012).

Los resultados que aquí se presentan son un producto parcial de una investigación doctoral. A partir de una etiqueta de diplomacias de ONG se ha caracterizado dichas prácticas: diplomacia ciudadana y binacionalidad cívica. Con la idea de diplomacias de ONG se analiza las estructuras organizativas y los repertorios de actuación de las ONG en tanto actores de sociedad civil. En este sentido, se estudió las maneras, las estrategias, las acciones, las actividades y las narrativas de las ONG seleccionadas que están insertas en procesos de democratización en la globalización.

El artículo se compone de tres apartados: el primero está dirigido a explicar el enfoque de análisis estructuras de movilización; la segunda parte es el estudio de los casos Equipo Pueblo y FIOB a partir de la estructuras de movilización; la tercera sección es la propuesta de diplomacias de ONG, diplomacia ciudadana y binacionalidad cívica. Se cierra el artículo con comentarios finales.

Con esto se busca contribuir a la reflexión sobre la necesidad de encarar la transformación de los movimientos

sociales y de la sociedad civil en México y en las Américas a partir de sus redefiniciones y transformaciones como parte de un entorno político globalizado.

## Enfoque de análisis: estructuras de movilización

El enfoque analítico con el que se estudió las prácticas transnacionales de las ONG mexicanas seleccionadas es la dimensión de la estructura de movilización[2] de la acción colectiva. Con esta dimensión[3], se analizó los formatos organizativos y los repertorios de las ONG Equipo Pueblo y FIOB. Por medio de estos dos ejes, se identificó las prácticas transnacionales y se estudió las estrategias y las actividades de las organizaciones para, así, identificar la orientación y dirección de sus objetivos y metas en el espacio público.

Previo a exponer cómo se elaboró el análisis del formato organizativo y del repertorio de las ONG estudiadas, se argumenta la relevancia que tiene el estudio de las organizaciones para el entendimiento del comportamiento colectivo en las sociedades[4]. Desde las teorías de las organizaciones, una organización es:

> Una herramienta social fundamental de toda actividad humana. Por medio de la organización se logran objetivos y metas concretas en los diferentes campos del

---

[2] Para Kriesi hay cuatro parámetros para observar la evolución de la organización: 1. Crecimiento y declive organizacional; 2. Estructuración organizativa interna; 3. Estructuración organizativa externa y 4. Orientaciones en los objetivos y repertorio de la acción (Kriesi, 1999: 224).

[3] Para profundizar en el desarrollo de las dimensiones de la acción colectiva (estructuras de oportunidad política, estructuras de movilización y marcos interpretativos) se recomienda (McAdam *et al*., 1999).

[4] Para identificar la conveniencia de estudiar la acción colectiva a partir de sus estructuras organizativas se recomienda la obra de Wong (2012).

> quehacer del hombre, lo cual lleva a entenderlas como parte de un sistema social. La organización sirve para satisfacer intereses de gente o de grupo, y en este sentido, las actividades que realizan buscan cumplir con los fines para los que la organización fue conformada. Es así que, el estudio de la organización contribuye a conocer y reconocer mejor el comportamiento del individuo y de los grupos que interactúan entre ellos y las organizaciones (Kast y Rosenweig, 1979: p6).

Para el estudio de los formatos organizativos, repertorios y discursos de las ONG se está de acuerdo con Mintzberg (2002: 51) en la siguiente idea respecto a la organización y su contexto:

> La estructura de una organización es una fuerza de mediación entre la organización y el entorno por lo cual su formulación requiere de la interpretación del mismo, así como el desarrollo de pautas coherentes en flujos de decisiones organizativas (estrategias) para poder hacerle frente.

Con base en la anterior, se asume que al observar las estructuras organizativas de las ONG "hay una relación entre la descripción de la estructura con el funcionamiento de la organización" (Mintzberg, 2002: 51). Por esto, analizar las estructuras de las ONG no supone pensarlas como "estructuras idóneas", pues de acuerdo con la "predictibilidad del entorno", dichas estructuras se adaptan "de acuerdo a las condiciones de la organización" (Mintzberg, 2002: 256). La propuesta analítica que se presenta sobre las prácticas transnacionales de las ONG busca un mejor entendimiento de los fenómenos organizacionales en un contexto político del siglo XXI.

Por esto, se observó a las ONG a la luz de sus transformaciones, adaptaciones y entendimientos frente a la globalización en tanto actores de sociedad civil. Con los resultados obtenidos durante la investigación de la que surge este artículo, no se buscó una definición de ONG bajo tipos duros o ideales. La caracterización de las diploma-

cias de ONG, a partir de sus prácticas transnacionales, es una propuesta inicial para observar las prácticas organizativas de las ONG en un contexto de política global específico con interacciones concretas que dan sentido a las acciones de dichas ONG.

Retomando la descripción de cómo se analizó el formato organizativo y el repertorio de las ONG DECA-Equipo Pueblo y el FIOB, se indica lo siguiente. Primero, al estudiar el formato organizativo y el repertorio de las ONG mencionadas, dichos componentes se piensan a partir de una interacción local-global con base en una perspectiva multi-escalar. Esta interacción, en términos analíticos y prácticos, no es estática ni jerarquizada (Sassen, 2007).

Con la dinámica multiescalar se reconoce que las acciones de los actores no se limitan a una sola escala y, en ese sentido, las ONG evolucionan hacia un conjunto de prácticas transnacionales en su hacer organizativo, repertorio y discurso. Así, las ONG en México están transformando sus estrategias organizativas con una perspectiva global y adaptan sus formatos organizativos y repertorios de acción para insertarse en el espacio público.

Las ONG seleccionadas son expresiones organizativas de la democratización mexicana. Los dos casos representan tendencias de transformación sociopolítica en la sociedad civil de México con base en dos criterios. El primero, respecto a sus prácticas transnacionales analizadas, se les identifica como *early risers* por su calidad de vanguardia (Tarrow, 1998). El segundo criterio fue sectorial: 1. Derechos humanos y 2. Indígenas. Ambos sectores resultan relevantes al contar con un incremento de agendas y expresiones asociativas desde las últimas dos décadas del siglo XX. Aquí es importante aclarar que las prácticas de las ONG analizadas constituyen una minoría y son relevantes en espacios concretos como la academia, agendas

especializadas y grupos de profesionales. Es así que estos casos no se observan como un desarrollo extendido en la sociedad civil mexicana, pero sí una tendencia que emerge en las dinámicas de la sociedad civil en diferentes partes del mundo y, desde luego, en México.

El análisis de los formatos organizativos y los repertorios están organizados de la siguiente manera. Por un lado, la creación de las organizaciones, su estructura interna y las redes y alianzas con las que actúan. La segunda parte está dedicada al repertorio de las organizaciones, sobre el repertorio se dice que es un "limitado conjunto de rutinas que son aprendidas, compartidas y practicadas mediante un relativamente deliberado proceso de selección" (Tilly en Máíz, 2010: 14). Para el estudio del repertorio se revisaron los programas y actividades que cada organización realiza de acuerdo con planes de trabajo y objetivos.

**Cuadro 1.** Esquema de análisis para la estructura de movilización

| | |
|---|---|
| Formato organizativo | -Fundamento y contexto<br>-Objetivos<br>-Agendas<br>-Estructura interna<br>-Redes y alianzas |
| Repertorio de acción | -Programas<br>-Actividades |

Con este esquema de análisis de los formatos organizativos y los repertorios se propone una manera para estudiar las prácticas transnacionales de ONG. También se da cuenta de las estrategias organizativas de cada actor para lograr sus objetivos o metas en un contexto globalizado en el que actúa y, a la vez, construye. Finalmente, se identifica dónde las organizaciones concentran sus acciones y sus esfuerzos organizativos.

## Adaptaciones y repertorios organizativos de ONG en México[5]

Los actores de sociedad civil desarrollan sus estrategias de acuerdo con cómo entienden el contexto en el que se mueven. Construyen su perspectiva sobre el mundo, proponen soluciones y cuentan con motivaciones concretas que les llevan a actuar. Con base en lo dicho, las organizaciones definen sus estrategias organizativas y discursivas para incidir en el espacio público e intentan contribuir en las transformaciones sociopolíticas que califican como desfavorables para aquellos sectores sociales que dicen representar o defender.

Para analizar cómo las ONG adaptan su trabajo y estructura a un contexto global es necesario conocer la dimensión organizativa (Wong, 2012). Este análisis sobre las estructuras de movilización se concentra en el formato organizativo y el repertorio (acciones, programas y actividades). A través de la estructura de movilización se identifica la orientación y dirección de las metas de los actores y las agendas del sector del que provienen (derechos humanos e indígenas).

El análisis de la estructura de movilización, como se ha mencionado, se divide en dos secciones. En la primera, se expone la estructura organizativa, la fundación de la organización, los objetivos y las agendas de trabajo. En la segunda sección, se estudia los repertorios de actuación. Estos repertorios se trabajaron con base en las acciones principales de las organizaciones de acuerdo con sus programas y actividades. Con los repertorios de cada organización se dio cuenta de los espacios y las agendas

[5] Los documentos trabajados sobre las ONG Equipo Pueblo y FIOB las recuperé de sus páginas electrónicas.

donde estos actores trabajan. A través de los repertorios se expuso el entramado global en el que las ONG trabajan, se mueven y dónde buscan incidir.

Con el estudio de las prácticas transnacionales de las ONG seleccionadas, se consideró la emergencia de lo que se caracteriza como diplomacias de ONG en las Américas, enfocándose en México. A continuación, se presenta los casos de las organizaciones DECA Equipo Pueblo y el FIOB.

## DECA-Equipo Pueblo

DECA-Equipo Pueblo surgió en 1977 con el apoyo de líderes católicos y varias organizaciones mexicanas. Esta organización, en el entorno de su creación, representó una expresión organizativa de un sector de la sociedad mexicana que se erigió como actor social en el entramado sociopolítico de un México que entraba a una etapa de liberalización política.

DECA-Equipo Pueblo indica una "matriz social" que da origen a su surgimiento (Equipo Pueblo, 1988) constituida por tres vertientes: las raíces católicas, las raíces ecuménicas y las raíces de izquierda. Para DECA-Equipo Pueblo el sentido fundamental de su existencia, y que fue compartido con las demás organizaciones y comunidades con las que trabajaron, se definió a partir de "la promoción del pueblo pobre."

De este modo, la organización, con su perspectiva sobre el papel de la Iglesia católica, intentó "contribuir a la construcción de un puente de comunicación y formación de los cristianos que queríamos vivir nuestra Fe a la luz del compromiso social con nuestra comunidad" (Equipo Pueblo, 2006: 2). En sus inicios, con una autodefinición de "ONG de masas con vocación federativa", la

organización realizó acciones y proyectos en el ámbito, en diferentes partes de México: Cooperativa Plátano y Cacao (Tabasco), el Movimiento Democrático Campesino de Chihuahua, el movimiento magisterial en Oaxaca y Chiapas (Secciones 32 y 7), la Interregional del Sureste de Veracruz, o la Coordinadora Obrera de Ecatepec, en el Estado de México (Villaseñor, 2006: 42).

Como parte de su evolución organizativa y de repertorio como ONG en México, DECA-Equipo Pueblo fue una de las primeras ONG en dicho país que se interesó por los tratados comerciales, especialmente con Norteamérica a principio de los años noventa. De igual manera, fue pionera con el Acuerdo de Asociación Estratégica entre México y la Unión Europea. En la actualidad, los objetivos principales de la organización son: promover la participación ciudadana en asuntos públicos, guiar el diálogo entre los actores de sociedades civiles y los gobiernos, demandar una cultura de derechos humanos e incidir en políticas públicas que atiendan temas de derechos humanos y democracia.

Sobre la estructura organizativa se destaca su programa de diplomacia ciudadana y el de articulación de actores para la incidencia. La organización cuenta con las siguientes áreas de trabajo: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, y Procesos de Integración Económica, Financiamiento y Banca Multilateral.

El repertorio de actuación de la organización atiende: promoción y defensa de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; monitoreo de la Relación México con Norteamérica sobre los temas: Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Alianza de Seguridad para América del Norte e Iniciativa Mérida; influencia en los procesos de política pública con perspectiva de derechos humanos; promoción de derechos humanos

en la ciudad de México; influencia en las agendas de política exterior y política internacional en México y el monitoreo de la relación entre México y la Unión Europea (Equipo Pueblo, 2011).

Para DECA-Equipo Pueblo, la diplomacia ciudadana se autodefine por tres aspectos según Alejo (2011: 288):

1. La constatación de que los procesos de globalización económica, política y cultural se profundizan y que la globalización económica se sigue efectuando bajo las hegemonías de las élites financieras y económicas multinacionales.

2. Las organizaciones civiles se han propuesto conscientemente modificar dichas estrategias creando contrapesos ciudadanos a la hegemonía de los Estados.

3. La necesidad de instrumentar una doble vía, articulando las intervenciones a nivel local con acciones a nivel nacional e internacional.

## Frente indígena de organizaciones binacionales (FIOB)

El FIOB, fundado en 2005, es la readaptación de formatos organizativos previos. A partir de una ampliación en su diversidad étnica, el grupo de indígenas organizados en el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional en 1994, dejó de existir y se creó el FIOB, como se refiere[6]. El antecedente organizativo inmediato del Frente Indígena

[6] El año de 1994 resulta fundamental para entender el cambio político en México con miras al siglo XXI. Ese año entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México. Apareció en el escenario político mexicano el Ejercito Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). A la vez, se evidenció una fuerte tensión en la coalición gobernante con el asesinato del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presi-

Oaxaqueño Binacional fue el Frente Mixteco Zapoteco Binacional (FMZB). Ésta ha sido la evolución organizativa de este grupo de migrantes indígenas de México en Estados Unidos.

Fue en el marco de "los 500 años de la llegada de la cultura europea al continente americano" (Domínguez, 2004: 79) cuando cinco dirigentes de organizaciones indígenas migrantes de Oaxaca, en la ciudad de Los Ángeles, California, decidieron dar forma al FIOB para realizar acciones y coordinarse con otras organizaciones indígenas y llevar a cabo actividades que se opusieran a las celebraciones oficiales de los 500 años del "encuentro de dos mundos o llegada de Cristóbal Colón a América" (Domínguez, 2004: 79).

Es así que el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional, en 1992, surgió en un entorno enmarcado por la celebración de los "500 años del encuentro entre dos mundos" y el surgimiento del zapatismo en Chiapas, México. En ese entonces, el FIOB estaba constituido por indígenas migrantes de Oaxaca (México) a California (Estados Unidos). Esto cambió, actualmente, el FIOB del año 2005 cuenta con migrantes indígenas de Baja California y Guerrero, entre otros lugares de México.

De esta ONG se destaca su estructura orgánica que define a partir de su "trabajo binacional". La organización cuenta con una Asamblea de Socios como máximo órgano de toma de decisiones. Tiene un Consejo Central Binacional que se conforma con una Coordinación General Binacional, una Vice-coordinación General Binacional y una Coordinación General de Asuntos de la

dencia de México y las reformas constitucionales que redefinieron el Estado mexicano. Los cambios estructurales en México con las modificaciones constitucionales a los artículos 130 y 27 dejaron atrás los fundamentos del Estado mexicano posrevolucionario.

Mujer, además de operar con coordinaciones estatales con presencia en Oaxaca y California (FIOB, 2011).

El FIOB cuenta con una extensión organizativa que, aunque no forma parte de su estructura, sí es parte del entramado estratégico para sus actividades en Estados Unidos. Es el caso de la *nonprofit* Centro Binacional para el Desarrollo Indígena Oaxaqueño (CBDIO), el cual, según la información de su página electrónica, fue creado en 1993 como una organización no lucrativa (*nonprofit*) ante las leyes estadounidenses. Esto le permite, a este grupo de indígenas migrantes mexicanos en Estados Unidos, a recibir fondos para implementar proyectos de educación, desarrollo económico y de capacitación en ambos lados de la frontera (Centro Binacional, 2011).

Los objetivos actuales del FIOB son: apoyar migrantes indígenas en California, crear espacios para la interacción cultural entre diferentes comunidades indígenas, promover la solidaridad y proveer apoyo para indígenas en Oaxaca. Su repertorio de acción es: la protección a migrantes en México, la Guelaguetza migrante en California, la promoción de leyes justas para los migrantes en Estados Unidos, el fomento de la diferenciación entre hispanos, latinos e indígenas migrantes en Estados Unidos, ser una voz mexicana transnacional en Estados Unidos y el derecho a no migrar (FIOB, 2011).

Ambas expresiones organizativas dejan ver una dinámica sociopolítica que evoluciona en México y que muestra el fuerte peso de la relación de México con Estados Unidos aun con agendas más amplias. Esto sucede con DECA-Equipo Pueblo y su agenda frente a la agenda binacional entre ambos países. Por su parte, el FIOB muestra cómo la migración es un tema estratégico para el desarrollo de los pueblos indígenas de México en ambos lados de las fronteras.

## Primeros apuntes para la caracterización de diplomacias de ONG

Como se ha mencionado, el análisis desarrollado en este artículo se sustenta en el enfoque de la acción colectiva. En este sentido, la narrativa de los actores se conecta con las estructuras de movilización y la estructura de oportunidades políticas (Máiz, 2007) y, analíticamente, se muestra la complejidad que supone la explicación de la acción colectiva en la actualidad.

Con base en los componentes organizativos y discursivos de las ONG estudiadas, se elaboró una caracterización de diplomacias de ONG con las etiquetas de diplomacia ciudadana y binacionalidad cívica. Con esta propuesta para el análisis de las prácticas transnacionales de las ONG es que se buscó contribuir a un mejor entendimiento de la "complejidad de los actores transnacionales" (Appadurai, 2007: 167) que intentan jugar un rol efectivo de incidencia en el espacio público a partir de una perspectiva global.

Para la caracterización de las prácticas transnacionales de las organizaciones no gubernamentales estudiadas y que se tradujo en diplomacias de ONG, se recurrió a tres aspectos del repertorio de las organizaciones: la agenda, las actividades (repertorio) y el interés por intentar incidir en agendas de políticas públicas. La construcción de la caracterización se desarrolló partiendo de la idea de Gamson a propósito de recurrir a las propias narrativas y acciones de los actores para definir sus prácticas y estrategias de acción (Gamson en Rivas, 1998: 191). En este sentido, la caracterización se elaboró con base en cómo las propias organizaciones se han auto-definido como actores en el espacio público y de acuerdo con sus estrategias organizativas con las que buscan incidir en los debates públicos y en las políticas que son de su competencia temática.

Como se mencionó, a partir de los casos mexicanos es que propone dos caracterizaciones de diplomacias de ONG: binacionalidad cívica y diplomacia ciudadana; respecto a la primera, se ha retomado el desarrollo de Fox y Bada (2009), y en cuanto a la diplomacia ciudadana, es con base en DECA-Equipo Pueblo que se definió la caracterización.

**Cuadro 2.** Caracterización de prácticas transnacionales para las diplomacias de ONG

| Organización no gubernamental | Caracterización de prácticas transnacionales |
|---|---|
| Equipo Pueblo | Diplomacia ciudadana |
| Frente Indígena de Organizaciones Binacionales (FIOB) | Binacionalidad cívica |

## Diplomacia ciudadana

Orienta sus acciones para demandar al Estado el cumplimiento de sus obligaciones de respeto, protección y realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Reclama un Estado que privilegie a los ciudadanos sobre las inversiones. Trabaja frente a un modelo neoliberal. Se inscribe en un contexto internacional caracterizado por una globalización económica y excluyente, y por una globalización de lucha social y solidaria.

Esta diplomacia muestra interés por las agendas de política exterior y política internacional de los gobiernos. Los actores que practican diplomacia ciudadana piden ser consultados para estos temas, pues cuentan con las capacidades, la información y la experiencia para impulsar propuestas. Éstos señalan que además de la diplomacia formal que hacen los gobiernos, debe haber otra diplomacia desde los ciudadanos, es decir, una vía de participación social e incidencia en los procesos de toma

de decisiones internacionales que tienen repercusiones en la vida de la población.

Es así que el seguimiento de las relaciones internacionales y de la política exterior de un país es una tarea estratégica para las organizaciones civiles, pues se considera algunos espacios de toma de decisiones que tradicionalmente no recogen la opinión ciudadana.

La participación en foros o eventos internacionales, como cumbres, son importantes en tanto que son una oportunidad para la incidencia en política pública. De esta manera, la incidencia política alude a los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de políticas y programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales, empresas y otras entidades con capacidad para tomar decisiones que afectan los espacios y las agendas públicas.

## Binacionalidad cívica

El concepto de binacionalidad cívica ha sido desarrollado por los académicos Fox y Bada (2009). Con base en dicha elaboración se presentó este tipo de prácticas transnacionales en un entorno de globalización bajo la idea de diplomacias de ONG. Este concepto ofrece un marco para analizar las acciones actuales que llevan a cabo las organizaciones de migrantes en Estados Unidos.

La binacionalidad cívica se refiere a las prácticas que comprometen a los ciudadanos con la vida cívica en Estados Unidos, las comunidades de migrantes y los países de origen. Estas prácticas se observa en asociaciones de oriundos, *nonprofits*, organizaciones de base, grupos de derechos indígenas, medios de comunicación comunitarios,

asociaciones comunitarias, iglesias, sindicatos, asociaciones de negocios y organizaciones de derechos civiles.

En la relación entre comunidades de migrantes y países de origen se produce un compromiso cívico translocal y, de esta manera, el trabajo de los migrantes se traduce en algún tipo de "filantropía desde abajo". Como se ha señalado, estas diplomacias se caracterizan por su interés abierto y reconocido para intentar incidir en políticas públicas. En este caso, se ven unas prácticas de binacionalidad cívica que pretenden incidir en las agendas del país al que han emigrado y en las agendas del país de origen. Al mismo tiempo, buscan ser actores a nivel subestatal en procesos económicos y políticos locales.

De tal manera, demandan derechos a las sociedades de las que buscan formar parte y, al mismo tiempo, intentan incidir en los países de origen a través de la participación de procesos electorales, la promoción de desarrollo económico en sus localidades o comunidades de origen o por medio de la influencia en alguna instancia gubernamental o en procesos de política pública, como pueden ser en consejos consultivos para migrantes en las cancillerías o leyes para la protección de los derechos de los migrantes.

Estos actores se definen como voces transnacionales de sus países o sus sociedades y representan una dinámica compleja donde no sólo se enfocan a un grupo social concreto, sino que lo hacen con dos o más al mismo tiempo, y actúan en, al menos, dos localidades permanentemente. En el caso estudiado aquí, se cuenta con una organización de indígenas migrantes que buscan el reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas y, a la vez, los derechos de migrantes en diferentes ámbitos, como el laboral.

Estos actores forman parte de movimientos de migración internacional y a la vez de la defensa de los derechos de los pueblos indígenas en el mundo. En su interés de "transformar" las condiciones de vida en los lugares de origen, buscan incidir en el diseño de políticas públicas integrales en dichos lugares en un sentido novedoso: "el derecho a no migrar". Además de luchar por los derechos de los migrantes, ahora se lucha por los derechos a no migrar y para que la migración no sea la "única alternativa" de estos grupos sociales.

## Comentarios finales

Con este artículo se ha buscado evidenciar la emergencia de prácticas transnacionales en las ONG de las Américas, concentrándose en casos de México. A partir del enfoque de la acción colectiva, por medio de la dimensión de estructura de movilización, se analizó la estructura organizativa y el repertorio de dos ONG mexicanas que se han caracterizado por vanguardistas en sus agendas de trabajo. En este sentido, con los componentes mencionados se identificó las acciones que llevan a cabo las ONG en las Américas dentro de un entorno de política global. Así, estos elementos de análisis permitieron observar cómo las organizaciones no gubernamentales están desarrollando sus estrategias con una perspectiva transnacional.

Los resultados de la investigación de la que se desprende este artículo proponen una mirada para el análisis de las prácticas transnacionales de las ONG que están buscando incidir en los espacios multilaterales, en los organismos internacionales o en los ministerios de asuntos exteriores. Es decir, se hace una propuesta para interpretar y explicar las acciones de las ONG que buscan jugar un rol de incidencia relevante en un entorno de política global. De aquí que se proponga la idea de diplomacias de

ONG. Con base en los casos estudiados y de acuerdo con las dimensiones de la acción colectiva, se construyó las caracterizaciones que han sido desarrolladas en este trabajo. Por un lado, la diplomacia ciudadana y, por el otro, la binacionalidad cívica son las etiquetas que se ha elaborado de acuerdo con los casos de DECA-Equipo Pueblo y el Frente Indígena de Organizaciones Binacionales, respectivamente.

Los casos de ONG seleccionados tienen un intenso trabajo en agendas de derechos humanos. Ambas organizaciones han elaborado amplias agendas y operan permanentemente en espacios de incidencia pública para intentar influir en los tomadores de decisiones, en temáticas como derechos económicos, sociales, culturales o ambientales; derechos laborales de los migrantes para una vida digna; búsqueda de mejores condiciones en su situación de migrante, particularmente, en el caso del FIOB el respeto y reconocimiento de los pueblos indígenas de México que apelan a una especificidad colectiva que los diferencia de otros colectivos migrantes. Es decir, estos migrantes son indígenas mexicanos en Estados Unidos y, como tales, deben ser reconocidos en sus derechos.

Las diplomacias de ONG no pretenden presentar un tipo de análisis ideal para la entender y explicar la actual operación de una ONG que aspira a trabajar en diferentes ámbitos de la política global. Estas caracterizaciones buscan ser un acercamiento analítico para el estudio de las prácticas transnacionales de las ONG en las Américas. Con esta propuesta se busca argumentar que las ONG no necesariamente se definen como nacionales, locales o internacionales. Es a través del estudio de sus prácticas, estructuras, acciones y discursos con los que se les caracteriza y con lo cual no se les encasilla o se les define, sino que se intenta un mejor entendimiento del

comportamiento de las organizaciones en sociedades que viven inmersas en dinámicas sociopolíticas globalizadas.

## Fuentes consultadas


Alejo, A. (2011), *Globalizaciones y sociedades civiles en las Américas. Nuevas Diplomacias en Argentina y México,* tesis doctoral, España, Universidad de Santiago de Compostela.

Appadurai, A. (2007), *El rechazo de las minorías. Ensayo sobre la geografía de la furia,* Barcelona, Tusquets Editores.

Bada, X. y J. Fox (2009), *Migrant Civic Engagement,* California, Center for Global, International and Regional Studies, University of Santa Cruz.

Centro Binacional para el Desarrollo Indígena Oaxaqueño, s/f, centrobinacional.org, en: http://centrobinacional.org/quienes-somos/background/, consulta: 20 de diciembre de 2012.

Cooper, A., B. Hocking y M. Maley (eds.) (2008), *Global governance and diplomacy: Worlds Apart?,* Palgrave Macmillan.

Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios, Equipo Pueblo, A.C., s/f, equipopueblo.org.mx., en: http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Presentacion.pdf, consulta: 20 de diciembre de 2012.

Domínguez Santos, R. (2004), "La experiencia del frente indígena oaxaqueño binacional: Crisis internas y retos futuros", en J. Fox y G. Rivera-Salgado (coords.), *Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LIX Legislatura.

Equipo Pueblo (2006), *Descripción de la Contraparte,* México, DECA Equipo Pueblo.

Equipo Pueblo (1988), *Búsqueda del sujeto social. El Equipo Pueblo en sus diez años de experiencia en el movimiento social,* México, s/e.

Falk, R. (2010), *A Radical World Order Challenge: Addressing Global Climate Change and the Threat of Nuclear Weapons,* vol.7, Routledge, Globalizations.

Frente Indígena de Organizaciones Binacionales, s/f, fiob. org., en: http://fiob.org/, consulta: 20 de diciembre de 2012.

Hamilton, K. y R. Langhorne (2010), *The practice of diplomacy. Its evolution, theory and administration,* 2ª ed., Routledge.

Heine, J. (2008), "On the manner of practicing the new diplomacy", en A. Cooper, H. Brian, y M. Maley (eds.) (2008), *Global governance and diplomacy: Worlds Apart?,* Palgrave Macmillan.

Kast, F. y J. Rosenzweig (1979), *Administración en las Organizaciones. Un enfoque de sistemas,* México, Mc Graw Hill.

Kriesi, H. (1999), "La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político", en D. McAdam *et al.* (ed.) (1999), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas,* Madrid, ISTMO.

Leiras, M. (2007), "La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas", en C. Acuña y A. Vacchieri (comp.), *La incidencia política de la sociedad civil,* Argentina, Siglo XXI.

Máiz, R. (2007), "Indianismo y nacionalismo en Bolivia: estructura de oportunidad política, movilización y discurso", en V.V.A.A., *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: población, estados y orden internacional,* Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

McAdam, D. *et al.* (ed.) (1999), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas,* Madrid, ISTMO.

Mintzberg, H. (2002), *La estructuración de las organizaciones,* España, Editorial Ariel.

Moomaw, W. (2010), *The new diplomacy,* Tufts University.

Nicolson, H. (2010), *La diplomacia,* México, Fondo de Cultura Económica.

Riordan, S. (2004), *The new diplomacy,* Cambridge, Polity Press.

Rivas, A. (1998), "El análisis de marcos: una metodología para el estudio de los movimientos sociales", en P. Ibarra y B. Tijerina, *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambios socioculturales,* Madrid, Trotta.

Sassen, S. (2007), *Una sociología de la globalización,* Buenos Aires, Ediciones Katz.

_____ (2006), *Territory, authority, rights, from medieval to global assemblages,* Estados Unidos, Princeton University Press.

Tarrow, S. (2005), *The new transnational activism,* Nueva York, Cambridge University Press.

_____ (2004), *El poder en movimiento. Los movimientos, la acción colectiva y la política,* Madrid, Alianza.

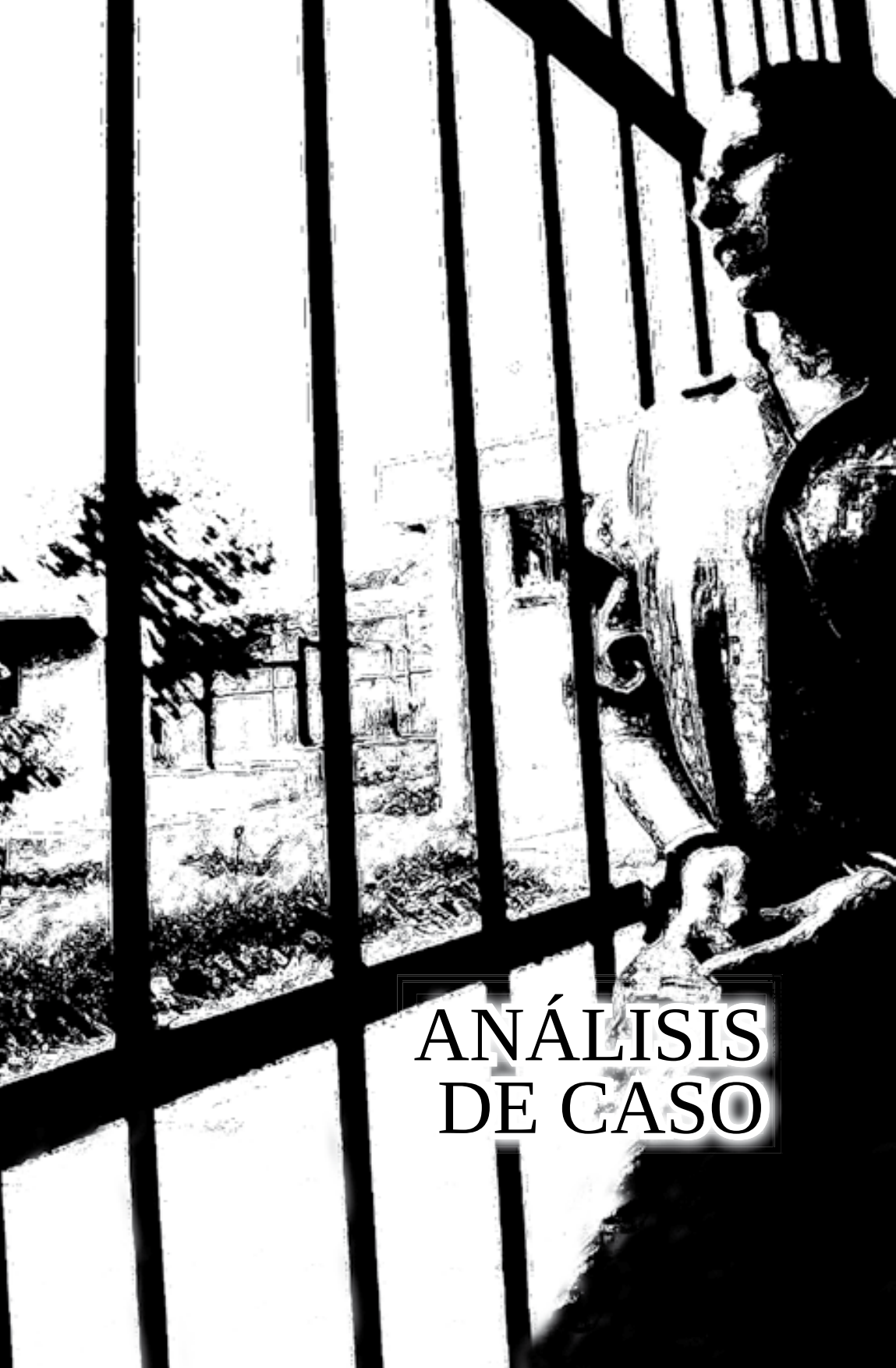
Tarrow, S. y D. Della (2005), *Transnational protest and global activism,* Oxford, Rowman and Littlefield Publishers.

Willetts, P. (2010), *Non-Governmental Organizations in World Politics: The construction of Global Governance,* Routledge.

_____ (2006), "Transnational actors and international organizations in global politics", en J. Baylis y S. Smith (eds.), *The globalization of world politics. An introduction to international relations,* Oxford, Oxford University Press.

Villaseñor, E. (2006), *La sociedad civil como actor de interés público. Experiencias y reflexiones,* México, DECA-Equipo Pueblo.

Wong, W. (2012), *Internal affairs. How the structure of NGOs transform human rights,* Estados Unidos, Cornell University Press.



# ANÁLISIS DE CASO

# VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS A QUE SE PROTEJA SU INTEGRIDAD, LEGALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA Y DEBIDO PROCESO



**Arturo Valencia Esquivel**

# Presentación

El estudio analiza la Recomendación 01/2013 dirigida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM) al ayuntamiento de Chalco, mediante la cual se expone prácticas reiterativas de autoridades relacionadas con la función calificadora de los ayuntamientos al momento de imponer sanciones administrativas municipales.



El ejercicio pretende desarrollar algunas de las principales habilidades demandadas por el entorno institucional actual, al poner en consideración una situación existente, ofreciendo ventajas, entre las cuales podríamos señalar las siguientes:

- Producir un razonamiento inductivo.
- Introducir nuevos conocimientos al lector o confirmar teorías que ya han sido estudiadas.
- Describir situaciones o hechos concretos.
- Proporcionar ayuda, conocimiento o instrucción al caso estudiado.
- Comprobar o contrastar fenómenos, situaciones o hechos.
- Elaborar hipótesis.
- Adoptar una postura comprometida con un punto de vista profesional para defenderla en un entorno con diferentes perspectivas igualmente respetables sobre el mismo tema.
- Practicar la toma de decisiones, valoración y aceptación de las opiniones diversas.
- Vincular el proceso formativo al entorno institucional mediante el análisis de situaciones reales.
- Potenciar el autoaprendizaje, realizando un trabajo intelectual individual y buscando fuentes y recursos

de información sobre los cuales fundamentar las aportaciones.

Los datos proporcionados son confidenciales con el objeto de proteger la privacidad de las personas involucradas. No obstante, CODHEM no asume responsabilidad alguna en relación con la información incluida, ya que dicho material:

- Contiene, en algunas ocasiones, información externa sobre la que esta institución no tiene control alguno y respecto de la cual declinan toda responsabilidad.
- No ofrece asesoramiento profesional o jurídico (si desea efectuar una consulta de este tipo, diríjase siempre a esta defensoría).

## DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS DE LA RECOMENDACIÓN

### Datos generales de identificación y descripción de la queja

Por la supuesta falta administrativa de inhalar sustancias tóxicas e ingerir bebidas embriagantes en vía pública, elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana pusieron a disposición de la licenciada Isaura Emilia González Medina, titular del tercer turno de la Oficialía Mediadora Conciliadora y Calificadora del Municipio de Chalco, a una menor de edad, autoridad que, sin certificar médicamente a la agraviada ni dar aviso a sus familiares, determinó imponerle un arresto por 24 horas que debía cumplir en área abierta adjunta a las galeras municipales.

Al término del turno, se dejó continuada a la menor al licenciado Fernando Rojas Jiménez, titular del primer

turno, quien concluido el tiempo de la ilegal privación de la libertad, acordó sancionar a la menor con un nuevo arresto administrativo de 24 horas por supuesta alteración al orden público, sin avisar a sus familiares ni procurar su adecuada estancia o remisión a autoridad competente.

De igual forma, se dejó continuada a la menor al segundo turno, donde la titular, licenciada Carolina Cruz Medrano, se limitó a dar cumplimiento al ilegal arresto y, una vez terminado el cómputo del mismo, le negó la libertad bajo el argumento de remitirla al Ministerio Público, circunstancia que no fue posible en virtud de que la menor escapó del área abierta en la que se encontraba.

## Competencia

En términos de lo dispuesto en los artículos: 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1°, 2° y 13 fracciones I, III, y VIII, 28 fracción XIV, 99 fracción III, 100, 103 y 104 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, se establece la facultad para conocer de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, formulando, en su caso, recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

## Procedimiento de la investigación

Los procedimientos ante la CODHEM tienen por objeto conocer y resolver sobre presuntas violaciones a derechos humanos, iniciándose a petición de parte o de oficio; están regidos por los principios de buena fe, igualdad, inmediación, congruencia y concentración; son orales,

breves, sencillos y gratuitos, sin mayor formalidad[1], además, no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa contemplados en otras leyes ni interrumpen sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad[2].

En el trámite de integración del expediente de queja, se solicitó el informe de ley al presidente municipal de Chalco, se recabó las comparecencias de servidores públicos involucrados y se practicó visitas de inspección en el lugar de los hechos; en vía de colaboración, se requirió el informe correspondiente al secretario de Seguridad Ciudadana; además, se recibió, admitió, desahogó y valoró las pruebas ofrecidas por las partes.

## Informes requeridos a la autoridad señalada como responsable

El artículo 13 fracción V de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México establece que esta defensoría de habitantes tiene la atribución de requerir a cualquier autoridad o servidor público dentro del Estado, conforme a las disposiciones legales, la información que requiera sobre probables violaciones a derechos humanos.

En el caso que nos ocupa, esta defensoría de derechos humanos estableció el dicho de la quejosa como una verdad absoluta toda vez que:

- La persona agraviada fue ingresada al área de retención de la comandancia de policía por parte de un elemento policial del municipio, por infringir el bando municipal.

---

[1] Artículo 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
[2] *Ibid*., artículo 53.

- Que la agraviada fue privada de su libertad más allá de lo establecido en la carta magna.

## Ponderaciones

Las ponderaciones es el apartado de la recomendación que enlista, analiza y hace referencia de los derechos humanos vulnerados por la autoridad en perjuicio de la agraviada; hechos subsumidos en el derecho positivo, así como en tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, constituyendo el bien jurídico tutelado.

Por principio de orden, nos basaremos en la teoría de la jerarquía de leyes de Kelsen, la cual establece que las normas son dinámicas con una correspondencia lógica, en donde la norma o ley de mayor importancia está en la cima de una pirámide, continuando en forma descendente una de menor importancia (competencia) y así hasta llegar a la base. En nuestro caso, ubicamos a la Constitución como norma máxima, dado que aquí se establece la autorregulación del Estado (conocido como soberanía); continuando en forma descendente, encontramos a los tratados internacionales firmados por México (a través del Congreso de la Unión), leyes federales, leyes estatales, leyes municipales, sentencias y memorándums.

Este apartado, en la recomendación estudiada, hace una referencia general sobre los derechos humanos vulnerados. Los hechos investigados permitieron al organismo conocer y evidenciar la violación del derecho humano a la legalidad y seguridad jurídica.

La recomendación destaca las garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales, principalmente, así como a los principios generales del derecho, y denota las acciones realizadas por los servidores públicos como una violación

a la legalidad y seguridad jurídica; al respecto, en los artículos 14, 16 y 19 de la carta magna –en la que se dispone que nadie pueda ser privado de la libertad o derechos, sino es por el procedimiento establecido que cumpla estrictamente con las formalidades esenciales– se recalca más aún que nadie puede ser molestado en su persona, más que en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. En particular, el artículo 21 del mismo documento expresa:

> Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Lo que demuestra que la menor no tuvo las garantías constitucionales aludidas.

Los derechos de los niños, niñas y adolescentes protegen el desarrollo pleno e integral, así como una vida libre de violencia con una tutela plena e igualitaria de los derechos humanos, garantías consagradas en la carta magna.[3]

Los tratados internacionales en materia de derechos humanos establecen, para el ámbito administrativo, garantías del debido proceso, asegurando el equilibrio de la función pública con normas claras que eviten prácticas arbitrarias o discriminatorias.[4]

---

[3] Articulos 2°, 3° y 4° de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

[4] *Cfr.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Americano de Derechos Humanos,* OEA/Ser.L/V/II.129, documento 4, 7 de septiembre de 2007, párrafo 97.

El debido proceso de los actos administrativos debe contener una observancia plena del respeto constitucional de los derechos humanos, en cuanto a las medidas privativas de libertad, la garantía de audiencia, la obligatoriedad de motivar y fundamentar los actos jurídicos del ámbito de su competencia, y más en el caso de los menores, pues "en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos".[5]

La reforma constitucional del pasado 11 de junio de 2011, cuyo capítulo primero "De los derechos humanos y sus garantías", en el artículo 1° párrafo tercero establece:

> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En cuanto al párrafo segundo del mismo artículo: "Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia", esto es el principio *pro personae*.[6]

En la misma norma, establece en el artículo 115 la definición de ayuntamiento como un gobierno del municipio:



---

5 Articulo 4° constitucional párrafo 8.

6 *Cfr.* "Principio 'pro personae'. El contenido y alcance de los derechos humanos deben analizarse a partir de aquél", en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada, 1ª. XXVI/2012, 10ª época, libro V, febrero de 2012, tomo 1, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 659-660.

> Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Lo anterior define que el municipio es un ente con personalidad jurídica propia, capaz de aprobar normas jurídicas de observancia general, necesarias para su organización y funcionamiento.

El artículo 150 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que: "En cada municipio el ayuntamiento designará, a propuesta del presidente municipal, al menos a un Oficial Conciliador y Calificador con sede en la cabecera municipal y en las poblaciones que el ayuntamiento determine en cada caso, quienes tendrán las atribuciones a las que se refiere el artículo 150", en donde se describe las atribuciones de los oficiales conciliadores y calificadores, que son:

> I. Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades;
> II. Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal;
> III. Apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso, se causen a los bienes propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda;
> IV. Expedir recibo oficial y enterar en la tesorería municipal los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en términos de ley;

> V. Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;
> VI. Expedir a petición de parte, certificaciones de hechos de las actuaciones que realicen;
> VII. Dar cuenta al presidente municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de este la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;
> VIII. Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales aplicables.[7]

La defensoría de habitantes, dentro de la investigación, documentó que los elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana presentaron a la menor ante la licenciada Isaura Emilia González Medina, oficial mediadora conciliadora y calificadora adscrita al tercer turno del ayuntamiento de Chalco, el 10 de enero de 2012, a las 13:03 horas, quien sin más circunscribió su proceder a sancionar a la menor con 24 horas de arresto en área abierta de la comandancia municipal, en virtud de haber cometido una supuesta infracción administrativa.

*a)* La actuación de los servidores públicos de la oficialía mediadora, conciliadora y calificadora, los c.c. Isaura Emilia González Medina, Fernando Rojas Jiménez y Carolina Cruz Medrano, al privar a la menor de edad, no se contempló regencia del interés superior del niño al privar de la libertad a una menor de edad, y soslayar el prócer deber de adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de niños y adolescentes bajo su jurisdicción.

Así, se configuró la práctica de someter a personas menores de 18 años al sistema ordinario de justicia administrativa mediante la aplicación de un arresto administrativo, con la consecuente negación de su condición de niños y la vulneración de sus derechos.

[7] Artículo 150, fracciones I al VIII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

La servidora pública afirmó que los menores que son puestos a su disposición, "son acreedores a una multa o a un arresto de 24 horas por faltas al bando municipal", circunstancia que es un auténtico despropósito a la justicia administrativa, toda vez que el Bando Municipal de Policía y Gobierno de Chalco 2011, vigente al momento de los hechos, establece un apartado específico para el tratamiento de menores en caso de infracción a dicho dispositivo:

> Artículo. 223: Cuando sea presentado ante el oficial mediador, conciliador y calificador un menor de 18 años, se hará comparecer a su padre, madre o tutor, representante legítimo o persona a cuyo cuidado se encuentre [...] Los casos de mayores de 12 años de edad deberán resolverse en el término máximo de 24 horas [...] con una amonestación al menor.

Se resalta que el ánimo del ordenamiento transcrito armoniza con un procedimiento diferenciado entre un menor de edad (amonestación) y una persona adulta (diversas sanciones que incluyen arresto administrativo como último recurso); por tanto, la conducta de la servidora pública no consideró el régimen especial de justicia juvenil cuando, en caso de contravención al bando municipal, se observe que el supuesto infractor no alcance la mayoría de edad.

Ahora bien, la disposición que recayó sobre la menor generó afectación a los principios constitucionales básicos de un Estado de derecho, toda vez que la conducta desplegada se realizó a *contra legem* sin que existiera un debido proceso para habilitar la medida y sin que se recabara los elementos de prueba necesarios, lo cual derivó en una ilegal privación de la libertad.

A mayor abundamiento, la imposición ilegal de sanción de la servidora pública Isaura Emilia González Medina, consistente en 24 horas de arresto administrativo, fue

contraria a los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad.

En primer término, se conculcó el principio de legalidad al fijarse detención administrativa en un tiempo excesivo e injustificado.[8] Al respecto, *mutatis mutandi,* la jurisprudencia vertida en sentencias que interpretan la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la prisión preventiva, al ser la medida más severa que se puede imponer a una persona, debe aplicarse con carácter excepcional.[9]

Sirvió de apoyo lo expuesto en las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad:

> I. Perspectivas fundamentales
>
> 1. El sistema de justicia de menores deberá respetar los derechos y la seguridad de los menores y fomentar su bienestar físico y mental. El encarcelamiento deberá usarse como último recurso.
>
> 2. [...] La privación de libertad de un menor deberá decidirse como último recurso y por el período mínimo necesario y limitarse a casos excepcionales.

---

8 En general, se considera privación de la libertad a cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas a menores de edad. *Cfr.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en Las Américas* (OEA/Ser/L/V/II.131 doc. 26), documento aprobado por la Comisión en su 131 periodo ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

9 *Cfr*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso López Álvarez vs Honduras,* sentencia de 1 de febrero de 2006, Fondo Reparaciones y Costas, serie C, núm. 141. párrafo 67.

En esa tesitura, resultó axiomático que la privación de la libertad de un menor de edad durante la impartición de justicia administrativa municipal es exclusivamente extraordinaria, por lo que cualquier interpretación que la homologue a la de una persona adulta es, a todas luces, excesiva como en el caso aconteció.

Ahora bien, Isaura Emilia González Medina, en su carácter de oficial mediadora conciliadora y calificadora, no cumplió con el debido proceso legal, toda vez que no existió constancia alguna de que la menor de edad haya sido informada sobre sus derechos y garantías, entre ellos, el supuesto esencial de comunicarse con algún familiar.

El aserto referido en líneas que anteceden es condición *sine qua non* del correcto acceso a la justicia tratándose de menores de edad, a la luz de lo estipulado por el propio artículo 223 del bando municipal vigente en Chalco al momento de los hechos, en el cual se requiere la necesaria comparecencia de los padres o representantes legales para proceder a la respectiva amonestación. No obstante, la autoridad edilicia tampoco se allegó de algún medio legal para dar aviso a los familiares de la menor de edad.

Asimismo, el acto de autoridad no reunió los elementos necesarios para imponerse, toda vez que la supuesta infracción por la que se remitió a la menor de edad fue por inhalar sustancias tóxicas, circunstancia que por su naturaleza exigía certificación médica del estado físico, lo que en la especie no aconteció.

Tampoco surtió efecto a favor de la menor de edad el derecho a ser oída con las debidas garantías dentro de un plazo razonable; por ende, la sanción de arresto administrativo por 24 horas se dispuso *contrario sensu* del marco de un debido proceso legal, y derivó en arbitrarie-

dad que fue ordenada bajo métodos que en la práctica resultan irrazonables, carentes de proporcionalidad e incompatibles con el respeto a los derechos humanos de los menores de edad,[10] lo cual configuró una privación ilegal de la libertad por parte de dicha servidora pública durante 20 horas aproximadamente, computadas de las 13:34 horas del 10 de enero de 2012, a las 9:00 horas del 11 de enero de 2012.

*b)* Por cuanto hace a la actuación de Fernando Rojas Jiménez, oficial mediador conciliador y calificador adscrito al primer turno del ayuntamiento de Chalco, no sólo se limitó a validar llanamente el acto irregular de su homóloga del tercer turno, sino que per se hizo extensiva una nueva privación ilegal de la menor de edad durante el turno que le correspondió cubrir, conducta por demás arbitraria y desconsiderada a un trato digno a la menor de edad.

Se afirmó lo anterior toda vez que a las 9:00 horas del 11 de enero de 2012, el servidor público Fernando Rojas Jiménez recibió a la menor de edad en área abierta y bajo custodia de personal de la comandancia municipal, limitándose a dar cumplimiento al ilegal arresto administrativo, aun cuando le correspondía allegarse de los antecedentes del asunto y, como versado en la materia, debió abstenerse de proseguir con la injustificada sanción, que era contraria a lo dispuesto a la nómina jurídica global, concordante por el bando municipal al afectar gravemente la libertad, seguridad jurídica y legalidad de la menor de edad.

Más aún, en el colmo de la indiferencia, el servidor público manifestó: "al cumplir su arresto de 24 horas, como fue calificada por el tercer turno, solicité a la menor a

[10] *Cfr*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs Perú,* sentencia del 25 de noviembre de 2005, serie C, núm.137, párrafo 105.

efecto de ponerla en libertad; toda vez que había cumplido su arresto y ningún familiar se presentó a efecto de que se le hiciera entrega de la menor", deposado que patentiza de forma meridiana el demérito al interés superior del menor que mostró como autoridad competente, al ratificar el ilegal arresto sin respetar los derechos de menores en conflicto con la ley, cuyo ejercicio implicaba que la autoridad instara en dar aviso a sus familiares y no esperar a que éstos se presentaran; además de poner fin a una privación de la libertad desmedida que implicó el desacato a las condiciones especiales de la minoría de edad en divergencia a los de una persona adulta.

Sin embargo, y lo que es más grave, de manera arbitraria y sin fundamento legal, el servidor público Fernando Rojas Jiménez, en lugar de liberar a la menor, determinó imponer un nuevo arresto administrativo de 24 horas, por lo que interpretó como una alteración al orden público:

> tomó las pocas pertenencias y me las aventó en la cara diciendo que era un [...] porque la tenía yo encerrada y además que me iba a arrepentir de haberla encerrado; por lo que le sugerí que guardara silencio ya que la iba a poner en libertad; a lo que ella manifestó: 'te estás tardando [...] que no sabes que soy una adicta y yo necesito un pasón'.

Los argumentos esgrimidos por el servidor público de mérito situaron en su justa dimensión la nula conciencia del respeto a la legalidad y a los derechos humanos con la que se condujo, al emitir juicios infundados sin aportar elementos de convicción que los sustenten.[11] Además, las circunstancias que describió, suponiendo

[11] Resulta contradictorio que haya sido asentado en libro interno de la oficialía, que los supuestos hechos motivo de infracción se hayan suscitado en la explanada municipal y no al interior de la oficialía mediadora conciliadora y calificadora, tal y como lo afirmó el servidor público de marras ante este organismo.

sin conceder la veracidad de los actos que refiere, no iban a resolverse a través de otro arresto administrativo, sino que su deber frente a la manifiesta problemática social que evidenció la menor de edad, como lo es una supuesta adicción, era su remisión ante alguna instancia competente y especializada, con lo cual hubiera hecho prevalecer el interés superior del niño.

Por lo demás, y en identidad a la oficial mediadora conciliadora y calificadora que le precedió, tornó nugatorios los derechos y libertades de la menor de edad al desplegar una conducta contraria a los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad.

Se advirtió que dicho servidor público continuó con la reiteración en la inobservancia del debido proceso, lo cual constituyó un *modus faciendi* que se actualizó sin importar la vulneración de los derechos del niño, en la inteligencia de que no existía necesidad de restringir la libertad personal de la menor de edad; asimismo, proscribió todo cariz de humanidad al fijar a la agraviada una extensión privativa de libertad cuando ya había recobrado la misma, por tanto, su conducta fue arbitraria al sancionar indebidamente a la menor, a sabiendas que su protección especial se encuentra explícitamente regulada y el acto de molestia debía ser exactamente aplicable, idóneo, necesario y proporcional.

En suma, la privación ilegal de la libertad que amplió el servidor público Fernando Rojas Jiménez se materializó de las 9:00 a las 13:34 horas del 11 de enero de 2012, lo cual encadenó el arbitrario arresto administrativo y de motu proprio, mediante otro arresto ilegal de 13:34 a las 9:00 horas del 12 de enero de 2012, es decir 24 horas más.

*c)* Ahora bien, la conducta de la licenciada Carolina Cruz Medrano, oficial conciliadora y calificadora del segundo

turno de Chalco, también soslayó la obligación de respeto a los derechos humanos de la menor de edad y configuró nuevas violaciones a sus derechos.

Al igual que sus análogos del primer y tercer turno, la servidora pública de mérito soslayó conducir su proceder a una intervención oportuna y esmerada propia de una autoridad diseñada para hacer valer el imperio de la ley; por el contrario, contravino de manera ostensible las garantías de libertad y seguridad jurídica amparadas constitucionalmente.

Se indicó que la servidora pública recibió, a las 9:00 horas del 12 de enero de 2012, a la menor de edad en área abierta; sin embargo, no actuó con eficiencia y profesionalismo al consentir el ilegal arresto administrativo y cumplirlo en sus términos, pese a que tuvo conocimiento pleno de la restricción desde el inicio de su jornada laboral.

Asimismo, no obró constancia de que se haya comunicado o avisado a los familiares de la menor de edad ni que haya realizado acción alguna tendente a brindar un trato humano y digno a la agraviada, cuya privación de la libertad en el área abierta databa, al momento de iniciar el turno, de 44 horas continuas.

Peor aún, una vez agotado el tiempo del ilegal arresto administrativo, dicha autoridad pretendió retener a la menor de edad todavía más por el motivo siguiente: "el bando municipal nos indica que, en caso de que los padres de un menor no se presenten a recogerlos con el oficial conciliador, éste tiene que presentarlos ante la agencia del Ministerio Público".

En primer término, el Bando Municipal de Policía y Gobierno de Chalco 2011, vigente al momento de los he-

chos, no contemplaba la imposición de remitir ante la institución del Ministerio Público a un menor que hubiera cometido una falta administrativa, tal y como se advierte en el numeral 223 del ordenamiento. En segundo término, la consideración de la licenciada Carolina Cruz Medrano, tocante a la valoración de una autoridad o instancia a la cual fuera remitida la menor de edad, debió hacerse inmediatamente y no a destiempo como en el presente caso.

Fue sintomático que frente al ilegal proceder y ante una nueva amenaza de privación de la libertad, la menor de edad haya optado por evadirse del área abierta a las 15:30 horas del 12 de enero de 2012, favorecido por la notoria indefinición jurídica propiciada por la servidora pública de mérito, lo cual confirmó la extrema vulnerabilidad en que se encuentran los menores que son puestos a disposición de la Oficialía Mediadora Conciliadora y Calificadora de Chalco.

Por cuanto hizo a la tarjeta informativa que dio origen a la queja ante este organismo, su contenido no hizo más que confirmar los hechos violatorios que han sido razonados a lo largo de este documento.

En particular, resultó preocupante que el aviso a los familiares de la menor sólo tuviera antecedente en una llamada que hizo la servidora pública Verónica Hernández Espinoza, encargada de barandilla, una vez que se había materializado la privación ilegal de la menor, lo que confirmó, en primer lugar, que era posible la comunicación y dar aviso a los familiares de la agraviada y, en segundo lugar, la llamada no fue realizada por la autoridad que imparte justicia administrativa municipal.

Así, el cómputo final del tiempo que se mantuvo a la menor de edad privada ilegal y arbitrariamente de su li-

bertad fue de 50 horas aproximadamente; los diferentes contextos acaecidos demuestran nítidamente que los servidores públicos en cuestión omitieron realizar acciones a favor de la libertad y seguridad de una menor de edad que estaba bajo su cuidado y custodia pese a estar obligados.

En suma, la menor de edad fue sometida a una privación ilegal de la libertad por causas y métodos que, aun calificados de legales, pueden reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos humanos de la persona, por ser irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad.[12]

*d)* Ahora bien, las conductas arbitrarias que fueron descritas emanaron en gran medida de las condiciones en que funciona la justicia administrativa municipal de Chalco, en perjuicio del interés superior del niño, escenarios que, de prolongarse, pueden originar la repetición de violaciones a derechos humanos con un amplio margen de incidencia.

Es inconcuso que los progresos alcanzados en la protección de los derechos humanos son definitivos, y en esa tónica siempre será posible expandir su ámbito de protección, pero no es permisible restringirlo. En el caso a estudio, las condiciones de la privación de la libertad fueron diametralmente opuestas al interés superior del niño.

Se acota que el debido proceso administrativo exige garantías mínimas para alcanzar decisiones justas que se respetarán durante el procedimiento o acto administrativo, por lo que la actuación de la autoridad municipal debe estar regulada, así como tener los instrumentos y

---

[12] *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párrafo 83.

mecanismos de control que establezcan límites y reglas por las que la administración debe regirse.

Así, en la Oficialía Mediadora Conciliadora y Calificadora, el basamento oficioso de su actuar se delimita al documento denominado Puesta a Disposición, el cual contiene datos generales de los presentados y rúbrica del oficial remitente, además del numeral y fracción supuestamente vulnerado; sin apreciarse nota de recibido del presentado por el oficial mediador conciliador y calificador en turno o constancia alguna que así lo acredite, justificándose este hecho únicamente con el sello correspondiente a dicha oficina. Ahora bien, el culmen del proceso se reduce a un documento denominado Informe de Actividades, en el que se consigna, de manera ordinaria, algunos datos de los supuestos infractores.

Sin embargo, dichas documentales no pueden considerarse la plataforma legal para emitir normas claras y objetivas que abatan la discrecionalidad y evitar así la vulneración de derechos humanos, pues su contenido no puede sustituir un control oficial de la laya de una cédula de arresto o aseguramiento y, en la especie, la municipalidad no cuenta siquiera con formatos debidamente autorizados, tal y como se constató en visita de inspección del personal de este organismo.

Asimismo, tampoco puede sustentarse que en las documentales descritas conste una garantía de audiencia, ya que los polos que exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para regir los actos de la función pública no se colman en lo más mínimo al no privilegiarse los conductos legales que den certeza legal y administrativa, cual mecanismos del debido proceso.

Por otra parte, se presumió que el oficial mediador conciliador y calificador de Chalco se confinó a dar indica-

ciones verbales a los elementos policiales para salvaguardar a menores de edad en área abierta sin fundamento escrito, delegándole a los policías la guardia, vigilancia y custodia, lo cual se equiparó a su virtual ausencia.

Más aún, dada la forma en que se encuentran ubicadas las áreas que conforman la Oficialía Mediadora Conciliadora y Calificadora de Chalco, el responsable de esta oficina carece de contacto auditivo y visual con las personas que por cualquier motivo se encuentran privadas de su libertad dentro de las galeras y de la denominada área abierta, lo cual puede originar omisiones agravadas que devienen en violaciones a las libertades y seguridad de los ciudadanos.

Tocante a lo anterior, resultó capital que dicha oficialía cuente con un documento emitido por la autoridad administrativa municipal conforme a los requisitos establecidos por la ley en los que se otorgue garantía de audiencia y, conjuntamente, se obtenga un registro de las personas ingresadas a los lugares de privación de libertad, lo cual deberá contener, al menos, lo siguiente: nombre, edad, sexo, nacionalidad, dirección y nombre de los padres, familiares, representantes legales; información relativa a la integridad personal y al estado de salud de la persona privada de libertad; razones o motivos de la privación de libertad; autoridad que ordena o autoriza la medida; autoridad que controla legalmente la privación de libertad; día y hora de ingreso y de egreso; inventario de los bienes personales y firma de la persona privada de libertad.[13]

Con todo, es mayúscula la relevancia de un mecanismo de control, como lo es un oficio de custodia, si se toma

[13] Acorde con los parámetros considerados por los *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* (OEA/Ser/L/V/II.131 doc. 26), principio IX, 2° registro.

en cuenta que se utilizaría como el salvoconducto de la autoridad responsable de impartir justicia administrativa municipal para delegar en un elemento de la policía municipal la seguridad personal de un asegurado. Del mismo modo, se enfatizó la importancia del hecho de que la asignación de tal comisión no exime a la autoridad generadora del acto de cumplir y dar seguimiento a dicha responsabilidad, por tanto, debe perfeccionarse en beneficio de la ciudadanía.

*e)* De las evidencias reunidas se documentó que en la Oficialía Mediadora Conciliadora y Calificadora de Chalco se carece de servicio médico que permita certificar el estado de salud de los menores de edad y personas que son aseguradas por infracciones al bando municipal.

Al respecto, se señaló que son palmarios los beneficios que representaría para el ayuntamiento de Chalco contar con al menos un profesionista en medicina que estuviese adscrito a la oficialía de mérito. En el caso en particular, se pudo apreciar que la autoridad administrativa omitió confirmar la versión del oficial remitente que presentó a la menor por inhalar sustancias tóxicas e ingerir bebidas embriagantes, ya que no obra documento alguno mediante el que se justifique la solicitud de perito en la materia a fin de realizar la práctica de examen médico en la persona de la menor para determinar su estado físico.

Asimismo, en visita realizada por personal de esta comisión, se constató que el 10 de enero de 2012, fecha en la que se ingresó a la menor, no se contaba con médico y que en la actualidad se cuenta con el apoyo ocasional de un galeno adscrito a la secretaría del ayuntamiento.

Debe advertirse que el certificado médico de estado psicofísico es particularmente útil para determinar, entre

otros aspectos, la edad clínica, estado de alerta, lesiones y enfermedades de todo presentado, circunstancias básicas e imprescindibles que no se pudieron comprobar respecto a la menor de edad agraviada.

Por otra parte, la herramienta es útil a los servidores públicos de la oficialía debido a la exigencia establecida en el bando municipal de Chalco que impone la necesidad de contar con examen médico en caso de ingesta de bebidas embriagantes aunque, desde luego, coadyuvaría a proporcionar certeza técnica respecto de la condición física de las personas que ingresan a las galeras, ante la sospecha de la alteración del estado físico derivado de sustancias tóxicas.

Al respecto, resultaba obligatoria la certificación médica de la menor de edad ante la posibilidad de la ingesta de sustancias tóxicas y embriagantes, tal y como lo corroboró la servidora pública Isaura Emilia González Medina a pregunta expresa: "¿en qué casos se solicita la presencia del médico para que extienda certificado a favor de algún asegurado? [...] Por ingerir, por inhalar".

Por ello, la administración municipal debe dotar de personal médico a la oficialía calificadora, para lo cual se puede celebrar convenios de colaboración con instituciones públicas del sector salud; acción que, sin duda, contribuirá a evitar hechos como el que da cuenta el presente documento.

*f)* Empero, la contravención al interés superior del niño fue visible respecto a la denominada área abierta y su finalidad, que en lo particular conforma un espacio para privar de la libertad por tiempo indefinido a menores de edad.

Naturalmente, se advirtió que el área destinada para la estancia de menores infractores es improvisada, en la

inteligencia de que las condiciones físicas del inmueble son habilitadas con muebles que constituyen parte de sus accesos y, a la vez, bloquean la entrada, dividiéndose con el objeto de situar en una parte mujeres y en otra varones, en ambos casos el mobiliario funciona a modo de barandillas y se alzan aproximadamente a 130 centímetros; no obstante, se advirtió que el área abierta no se condicionó ex profeso para su cometido, sino que es el paso natural a otras áreas como almacén de armas y arenero contra incendios, por lo que no contiene moblaje propio ni sanitario.

Así, el hecho de que las autoridades retengan a menores 24 horas o más, como aconteció en el caso, resulta desfavorable a un trato humano, si se toma en cuenta que la autoridad adquiere posición especial de garante de las personas privadas de libertad, por lo que debe respetar y garantizar su integridad personal, asegurándose de cumplir con las condiciones mínimas que sean compatibles con su dignidad.[14]

Entendiéndose la preeminencia del interés superior del niño, la procedencia de la privación de la libertad de menores de edad en supuestos de justicia administrativa deviene viable sólo cuando debe primar una finalidad tuitiva en proporción a los derechos humanos reconocidos a los niños, lo cual representa un interés mucho más elevado que una infracción y, por ende, es indebida la aplicación de un arresto en vía administrativa.

En el caso, la salvaguarda de la autoridad municipal al principio se constituía con el inmediato aviso a los padres y, en su defecto, la canalización de la menor de edad a una instancia donde pudiera atenderse la problemá-

---

[14] *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas,* principio l.

tica supuestamente detectada, que era el consumo de sustancias tóxicas y embriagantes. Esto es así porque la instancia que imparte justicia administrativa municipal no es considerada un establecimiento que pueda acoger menores de edad, al no reunir los requisitos indispensables para su estancia digna y segura.[15]

En antítesis, la lamentable perspectiva de la autoridad, que fraguó la confinación durante tiempo indeterminado de la menor de edad en el área abierta, constituyó una artera violación a los derechos humanos por ser excesiva, en el entendido de que la agraviada permaneció en ese lugar cerca de 50 horas.

A mayor abundamiento, la menor de edad recibió un trato indigno al no ser comunicada con sus familiares; no tener acceso a alimentación y agua potable; permanecer en un lugar sin menaje ni condiciones propias de higiene y privacidad sentada en el piso, incluyendo acceso a área sanitaria, productos básicos y agua para su aseo personal, así como a transcurrir la retención en un medio físico hostil vigorizado por el desinterés de la autoridad.

Al respecto, resultó ilustrativa la tarjeta informativa donde la oficial de barandilla da cuenta de las lamentables condiciones en que se encontraba la menor de edad y la displicencia de la autoridad municipal una vez contados los dos arrestos administrativos de que fue objeto: "la juez conciliadora del segundo turno, le indica que regrese, ya que no se retiraría hasta no presentarse sus

[15] Las directrices son claras al exigir que los establecimientos que traten a menores en conflictos con la ley, particularmente de índole penal, respeten resueltamente su dignidad humana bajo reglas precisas. *Vid*. Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing), y Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad).

padres [...] la detenida [...] no había comido y se encontraba en su periodo menstrual".

Aseveración que fue afín a su respectivo ateste:

> la secretaria de la oficial conciliadora [...] me dijo que [la menor] no podía irse porque la iban a presentar al Ministerio Público [...] supuestamente tenía la menor el VIH y le dije que no le constaba [...] dije que ya tenía hambre y estaba en su periodo menstrual, que necesitaba un baño y de comer; y me dijo que cuando se desocupara la licenciada Carolina Cruz Medrano lo iba a checar.

Por todo lo anterior, es un imperativo de la autoridad edilicia que ante casos como el que nos ocupa se aplique de forma inmediata y debida la normatividad, así como la autoridad encargada de impartir justicia administrativa en la entidad dé aviso con prontitud a los familiares o responsables de los menores de edad con la respectiva amonestación o, en su defecto, se busque la canalización ante autoridades pertinentes con el objeto de evitar el ilegal e inadecuado confinamiento de menores.

*g)* Finalmente, se pudo advertir que los servidores públicos titulares encargados de impartir justicia administrativa municipal detentan el cargo de oficiales mediadores conciliadores, y calificadores para asumir en conjunto las funciones mediadora-conciliadora y calificadora.

Lo anterior se convierte en un inconveniente en la impartición de justicia administrativa, al propiciar incompetencia en razón de materia, que se deriva de la intromisión de atribuciones fijadas en el ámbito de actuación a otra figura administrativa, con la consecuente extralimitación de funciones.

Esto fue así, a la luz de lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, donde se establece la división entre la función mediadora-conciliadora y la

función calificadora,[16] las cuales recaerán en la competencia exclusiva de los respectivos oficiales, permitiéndose de manera excepcional, con competencia alternativa, la posibilidad de tener en funciones conjuntas a las oficialías mediadora-conciliadoras.[17]

Asimismo, tanto el actual bando municipal de Chalco como el vigente el día de los acontecimientos (2011) no contienen un capítulo que establezca por separado las funciones de la oficialía mediadora-conciliadora y la oficialía calificadora, lo cual insta al Ayuntamiento Constitucional de Chalco a consolidar la actividad apropiadamente reglada mediante la instauración de ambas figuras en beneficio de la ciudadanía.

Además, no se desatendió el hecho de que las funciones de los oficiales mediadores-conciliadores y calificadores no se encuentran reglamentadas en el municipio de mérito.

Al respecto, se ha advertido que las figuras encarnadas tanto en la Oficialía Mediadora-Conciliadora como en la Calificadora despliegan actividades regladas por ley, en vista a su importancia, en el engranaje de la justicia administrativa municipal; coadyuva a este propósito la atribución expresa de los ayuntamientos para expedir bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el ámbito de su respectiva competencia.[18] No obstante, en

---

[16] Así lo dispone el título quinto de la ley, denominado "De la función mediadora-conciliadora y de la calificadora de los ayuntamientos", capítulo primero de "Las oficialías mediadora-conciliadoras y de las oficialías calificadoras municipales", en sus artículos 148 al 153.

[17] Artículo 31, fracción XL, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

[18] Artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

la municipalidad no se ha emitido los correspondientes reglamentos de las funciones calificadora y mediadora-conciliadora, lo que genera un vacío jurídico en perjuicio de la ciudadanía.

De ahí la necesidad de señalamiento expreso en las atribuciones que a cada oficialía le corresponde, no obstante que sus facultades y obligaciones se encuentren definidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, pues su forma de organización y funcionamiento son reglas técnicas que no pueden estar supeditadas a la discrecionalidad, en la inteligencia de que obedecen a criterios que, por ser ineludibles y afectar la esfera de derechos de las personas, escapan a la voluntad unilateral de la autoridad.

*h)* Las ponderaciones, actuaciones y elementos reunidos por esta defensoría de habitantes en la investigación de los hechos permitieron afirmar que los servidores públicos Isaura Emilia González Medina, Fernando Rojas Jiménez y Carolina Cruz Medrano, en ejercicio de sus obligaciones, transgredieron lo dispuesto en los artículos 42, fracciones I, VI, y XXII por lo antes señalado, así como 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, al omitir cumplir con la máxima diligencia el servicio público que tenían encomendado en franca violación a derechos humanos de la menor agraviada.

Consiguientemente, corresponderá a la Contraloría Interna del municipio de Chalco identificar las responsabilidades administrativas en comento. Por tanto, durante la substanciación de la investigación que emprenda, deberá perfeccionar, en términos de ley, las evidencias y medios de convicción de lo que da cuenta esta recomendación, a fin de contribuir a la lucha frontal que contra la impunidad emprende esta defensoría de habitantes.

Por todo lo expuesto, este organismo formuló al presidente municipal constitucional de Chalco, las siguientes:

## Medidas para la restitución del afectado en sus derechos fundamentales

La CODHEM, en ejercicio de sus facultades constitucionales, solicitó a la autoridad prever lo necesario para que el personal adscrito a la oficialía mediadora-conciliadora y calificadora de Chalco, evitar el ilegal e inadecuado confinamiento de menores de edad, apegándose a lo prescito en el bando municipal o bien, canalizarlos con las autoridades pertinentes.

## Recomendaciones

Primera. Se sirva solicitar por escrito al titular de la Contraloría Interna del ayuntamiento de Chalco que, con la copia certificada de esta Recomendación que se anexó, se inicie el correspondiente procedimiento administrativo disciplinario tendente a investigar, identificar y determinar la responsabilidad en que incurrieron los servidores públicos Isaura Emilia González Medina, Fernando Rojas Jiménez y Carolina Cruz Medrano, por los actos y omisiones documentados y en el que se considere las evidencias, precisiones y ponderaciones de la pública de mérito, que adminiculados y concatenados con los medios de prueba que se allegue, sustenten fehacientemente la resolución y, en su caso, las sanciones que se impongan.

Segunda. Emita una circular en la que se instruya a los oficiales mediadores, conciliadores y calificadores de Chalco para que se abstengan de imponer a los menores de edad sanciones como el arresto administrativo y, en su lugar, se dé cabal cumplimiento a lo prescrito por el bando municipal, a efecto que se dé aviso con prontitud

a los familiares o responsables de los menores de edad y se aplique la respectiva amonestación o, en su defecto, se busque la canalización ante autoridades pertinentes, con el objeto de evitar el ilegal e inadecuado confinamiento de menores.

Tercera. Ordene por escrito a quien corresponda se emprenda las acciones administrativas necesarias a efecto de que las oficialías mediadora-conciliadoras y calificadoras de Chalco cuenten con personal médico para la valoración del estado psicofísico de las personas que allí sean presentadas o, en su caso, se signe un convenio con autoridad diversa para cumplir con tal propósito.

Cuarta. Ordene por escrito a quien competa para que las oficialías mediadora-conciliadoras y calificadoras de Chalco, cuenten con formatos para aplicar sanciones administrativas y en los cuales indefectiblemente se brinde garantía de audiencia a las personas que sean presentadas y previo a la imposición de sanciones, invariablemente se expida acuerdo de calificación de infracción administrativa.

Quinta. Ordene por escrito a quien competa se instrumente mecanismos de comunicación eficaces entre las unidades que componen la administración pública municipal, a efecto de que se expida una orden de remisión por arresto emitida por autoridad administrativa, en la que se consigne la debida custodia de vista permanente de las personas privadas de la libertad por sanciones administrativas, y se implemente acciones eficaces y contundentes que garanticen que efectivamente se dará un estricto cumplimento a la solicitud.

Sexta. Se sirva proponer al cabildo de Chalco se revise y expida los reglamentos respectivos para el funcionamiento, en términos de ley, de las oficialías mediado-

ra-conciliadoras y calificadoras, toda vez que, como se desprende del bando municipal 2012, no se contempla dentro del artículo 223, De los Reglamentos Municipales, un ordenamiento reglamentario para dicha unidad administrativa.

Séptima. Ordene por escrito a quien competa se instrumente cursos de capacitación y actualización en las materias de derechos humanos y del marco jurídico que rige la actuación de los servidores públicos adscritos a las oficialías mediadora-conciliadoras y calificadoras, a efecto de fomentar en todos ellos una mayor conciencia sobre la delicada tarea que el Estado les ha encomendado, para que adopten como regla invariable de conducta el elemental respeto a la dignidad humana de las personas que ingresan privadas de su libertad por alguna infracción administrativa y a sus derechos, en especial tratándose de menores de edad. En relación con este punto, esta defensoría de habitantes ofreció su más amplia colaboración.

## Seguimiento de la recomendación

La autoridad señalada como responsable aceptó la recomendación y se encuentra en la etapa de dar cumplimiento a los puntos recomendatorios.

# Análisis crítico de la recomendación

La CODHEM, con fundamento en los dispuesto en el artículo 102 apartado B, formula recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas por comprobar acto u omisiones de naturaleza administrativa a una autoridad; así, pretende, a través de éstas, restituir el goce de los derechos a la

persona afectada y, a la autoridad, la observancia de tales infracciones tendentes a la corrección de los actos y de evitarlo en el futuro.

Al tener la recomendación el carácter de documento público, se observa la difusión educadora y social que contiene en forma implícita. Porque es sólo a través de este medio que la sociedad comprueba que el poder del servicio público llega hasta donde el derecho de los seres humanos inicia.

Para analizar la recomendación antes descrita, utilizaremos el Programa Atalaya[19], en el cual se realiza una breve exploración del documento bajo estos parámetros, para que el lector valore los enfoques posibles del estudio de caso.

## Aspectos formales

El proceso de la integración del expediente de queja es un proceso apegado totalmente al derecho, a sus principios generales y a la normas tanto constitucionales como en tratados internacionales en materia de derechos humanos, realizada por profesionales de alto nivel técnico jurídico; como tal, la exposición de los hechos fue cuidadosamente ordenada, con objetividad, sin juicios a priori, con total neutralidad, escuchando a las partes procesales y evaluando las pruebas en igualdad, para dictaminar que efectivamente el ayuntamiento de Chalco, a través de los servidores públicos adscritos a las

[19] El Programa Atalaya es realizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) en conjunción con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México, y Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C., cuyo proyecto se ha orientado al análisis y escrutinio público de algunos organismos públicos de derechos humanos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

oficialías mediadora-conciliadoras y calificadoras vulneraron los derechos humanos de la menor en cuanto a la protección de su integridad, a la legalidad, seguridad jurídica y debido proceso.

## Análisis de facultades no ejercidas

El organismo defensor de los derechos humanos actuó con estricto apego a lo establecido en la carta magna, ejerciendo todas y cada una de las facultades que le confieren. Respetando el derecho tanto de las víctimas y ofendidos como de los servidores públicos responsables, sin favorecer ni privilegiar a las partes. Sólo las evidencias registradas en la investigación, los testimonios de los servidores públicos involucrados y las visitas de inspección del personal de esta defensoría, generaron las pruebas que permitieron determinar la culpabilidad de la autoridad de todas las imputaciones establecidas por la menor.

## Análisis de contenido

El estudio de los elemento constató hecho, lugar, tiempo y circunstancias de los actos de los servidores públicos del ayuntamiento de Chalco en perjuicio de la mentor, hechos que vulneraron en forma concreta el derecho humano a la legalidad y a la seguridad jurídica. La recomendación, en sus ponderaciones, subsume con eficiencia los hechos en los derechos y, en su parte resolutiva, despeja toda duda al responder a los hechos expuestos y probados en el expediente, cuya conclusión es la propia recomendación.

Los puntos resolutivos del documento contemplan la reparación del daño causado y, más aún, llaman a prever que dichos actos vuelvan a ejecutarse. Además, dan a la Contraloría Interna del ayuntamiento los elementos suficientes para que inicie el procedimiento administra-

tivo disciplinario de los servidores públicos cuyos actos u omisiones fueron causa del presente expediente y, por último, la defensoría de habitantes, por medio de la misma recomendación, ofrece la más amplia colaboración para otorgar cursos de capacitación en materia de derechos de los públicos adscritos a las oficialías mediadora-conciliadoras y calificadoras.

## Análisis de la parte jurídica

### Fundamentación y motivación

El documento, en su totalidad, expresa una alta responsabilidad en el análisis técnico jurídico y dogmático de los hechos que suscitaron la violación de los derechos humanos reiterada y continua en perjuicio de la menor. La motivación y la fundamentación, en orden, vincula mediante razonamientos inductivos, deductivos, lógicos y argumentativos los hechos subsumidos en la norma nacional, internacional y dogmática.

Los principios generales del derecho, como la legalidad, certeza jurídica y el debido proceso, expresan en la presente recomendación que los elementos que prueban la responsabilidad de los servidores públicos son ineludibles y contundentes. Sin ir más allá de lo que la ley señala, los servidores públicos aceptaron su responsabilidad y no la recurrieron.

Por lo tanto, con fundamento en el hecho y en derecho, esta defensoría de habitantes demostró en un proceso justo la responsabilidad de los servidores públicos adscritos a las oficialías mediadora-conciliadoras y calificadoras, dependientes del ayuntamiento de Chalco, respecto a la violación de los derechos de los niños a que se proteja su integridad, legalidad, seguridad jurídica y debido proceso.

**Las normas aplicables y la amplitud en la interpretación de la norma**

La CODHEM demostró un alto conocimiento en el manejo de las normas nacionales, federales y locales, así como lo establecido en los tratados internaciones, tanto en temas relacionados con los derechos de los niños, niñas y adolescentes como del debido proceso, tomando en cuenta en todo momento el principio pro personae que implica la interpretación de la norma jurídica que más ampliamente proteja la dignidad humana.

**La valoración de la prueba**

La valoración de las pruebas realizada por el visitador general se apegó totalmente a lo establecido en la ley que crea la CODHEM, en los artículos 94 al 98, en donde expresa que una vez abierto el termino probatorio, las partes en ofrecerán toda clase de pruebas permitidas por la ley, acompañándolas de los razonamientos lógicos jurídicos que a derecho e intereses correspondan. Asimismo, las pruebas fueron valoradas libremente conforme los principios de lógica y legalidad a fin de producir convicción sobre los hechos materia de litis.

**La formulación directa de quejas y denuncias**

En el caso en concreto, con el ánimo de evitar la prescripción de la instancia administrativa y no favorecer la impunidad, la CODHEM efectuó un punto recomendatorio en el que se instó al edil a que se diera vista al órgano de control interno municipal a efecto de que realizara una investigación, cuyos elementos dieran lugar a un procedimiento administrativo disciplinario que se resolviera con apego a derecho.

### Criterio de eficacia

La recomendación emitida cumplió con las medidas para la efectiva conservación y restitución a la afectada en sus derechos fundamentales[20], previendo la sanción correspondiente a los servidores públicos a través de la Contraloría Interna del Ayuntamiento de Chalco, así como el establecimiento de mecanismos jurídicos para evitar en perjuicio de la población otro evento como el que derivo en esta recomendación.

La recomendación cumplió ampliamente con este criterio, en vista a que adoptó simplicidad en el procedimiento aplicable y ofreció alternativas de solución al problema planteado.

### Forma de ingreso del caso a la CODHEM

La forma de recepción de quejas más común que enumera el programa Atalaya son: presentada de manera personal, por escrito, por conducto de una comisión estatal, expediente abierto de oficio o mediante recurso.

## Comentario final

El programa Atalaya es una técnica que permite conocer en forma ordenada, simple y estructurada el actuar del servicio público en ejercicio de sus funciones, en este caso, de la CODHEM en la emisión de la Recomendación 1/2013. Dicho análisis, permite conocer cómo el organismo subsume los actos de la función pública en un deber ser de la norma jurídica, permitiendo valorar conjunta-

[20] Artículo 101, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

mente las pruebas que demuestran, en un proceso justo, la responsabilidad de los actores públicos.

Recordemos que la función pública debe de ejecutarse con un alto grado de responsabilidad, con conocimiento pleno de la norma que faculta el servicio, siempre en equilibrio con los derechos del ciudadano.

A la fecha, la recomendación fue aceptada y está en proceso de cumplimentación. Al respecto, podemos decir, que el artículo 102, apartado B, establece que:

> Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

## Fuentes consultadas

Código Penal del Estado de México, en: http://www.infosap.gob.mx/ leyes_y_codigos.html.

Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, en: http://www.infosap.gob.mx/ leyes_y_codigos.html.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (2011), Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en: http://www.codhem.org.mx/ LocalUser/codhem.org/ transparencia/htm/marcol.htm>.

_____ Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en: http://www.codhem.org.mx /LocalUser/ codhem.org/transparencia/htm/marcol.htm>.

_____ (2012), "Síntesis de la Recomendación 1/2013", en *Gaceta de derechos humanos*, num. 79, enero 2013, en: http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/info/gacetasM/gaceta79.pdf.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en: http://www.codhem.org.mx/LocalUser /codhem.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, en: transparencia/I_MarcoLegal/internacional/I5.pdf>.

Convención sobre los Derechos del Niño, en: http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/transparencia/I_MarcoLegal/internacional/I15.pdf>.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en: http://www.codhem.org.mx/LocalUser/ codhem.org/ transparencia/htm/marcol.htm.

Declaración de Buenos Aires sobre Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes, en: http://www.unicef.org/lac/declaracion_de_buenos_aires.pdf.

Declaración Universal de Derechos Humanos, en: http:// www.codhem.org.mx/ LocalUser/ codhem.org/ transparencia/htm/marcol.htm.

Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México, en: http://www.infosap.gob.mx/leyes_y_codigos.html.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en: http://www.edomex.gob.mx/ legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig014.pdf.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en: http:// www.codhem.org.mx/ LocalUser/codhem.org/transparencia /I_MarcoLegal/internacional/I4.pdf.

Quintana Roldán, C. (2008), *Derecho municipal,* México, Editorial Porrúa.

Sánchez Bringas, E. (2001), *Los derechos humanos en la Constitución y en los tratados internaciones,* México, Editorial Porrúa.

Soberanes Fernández, J. (2008), *Manual para la calificación de hechos violatorios de los derechos humanos,* México, Editorial Porrúa.




# ESPECIAL DE ANIVERSARIO

# MENSAJE MARCO ANTONIO MORALES GÓMEZ, PRESIDENTE DE LA CODHEM

Sean mis primeras palabras para agradecer la presencia del maestro Efrén Rojas Dávila, secretario general de Gobierno y digno representante en este acto del doctor Eruviel Ávila Villegas, gobernador constitucional del Estado de México. Destaco la grata compañía de los señores expresidentes de esta defensoría de habitantes; agradezco la presencia de distinguidos integrantes de la Comisión Legislativa de Derechos Humanos, de los miembros del Consejo Consultivo de nuestra comisión, de los representantes de las organizaciones no gubernamentales, de las instituciones vinculadas a los derechos humanos, de servidores públicos estatales y municipales, y de la comunidad institucional.

Es particularmente satisfactorio para nosotros recibirlos en el edificio sede de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM) para conmemorar su vigésimo aniversario de vida institucional, vigésimo aniversario que halla su principal motivo de celebración en el reconocimiento que los mexiquenses le han otorgado como un organismo comprometido con los principios básicos de nuestro Estado de derecho.

La fortaleza de esta defensoría de habitantes se finca, fundamentalmente, en la honorabilidad y el profesionalismo que han privilegiado las y los señores consejeros, los servidores públicos que la integran y, de manera muy especial, los funcionarios que han encabezado la noble labor realizada durante estos 20 años.

Justo también es reconocer el continuo y oportuno apoyo recibido del Gobierno del Estado de México. Desde el inicio de su administración, el doctor Eruviel Ávila Villegas, con absoluto respeto a nuestra autonomía, con convicción plena y clara voluntad política, ha compartido con nosotros el compromiso por el respeto y la protección de los derechos fundamentales plasmados en nuestro marco normativo. Por ello, me permito solicitarle, señor secretario general de Gobierno, maestro Efrén Rojas Dávila, que sea el conducto cordial para expresarle al titular del Poder Ejecutivo estatal el reconocimiento de la CODHEM a su comprensión y apoyo; le pido comente con el señor gobernador Ávila Villegas que –gracias a esa actitud de respeto, sí, pero de acercamiento y solidaridad– logramos los objetivos que nos propusimos hace un año en este mismo sitio y en una celebración semejante; dígale usted, por favor, que este mes estamos instalando la visitaduría número 16 en el territorio estatal y que contamos con recursos ampliados para la promoción de la cultura de los derechos humanos, tal y como nos comprometimos, y que disponemos de los elementos necesarios para enfrentar nuestras tareas institucionales, que logramos mejorar nuestros espacios y cada día establecemos una mejor apertura y coordinación con las organizaciones de la sociedad.

Por otra parte, agradezco la solidaridad del congreso mexiquense por los diferentes trabajos legislativos realizados para el fortalecimiento normativo de nuestra

institución; de ellos destaco la reforma al artículo 16 de nuestra Constitución, aprobada por la honorable legislatura local y presentada por el titular del Ejecutivo estatal, que otorga la facultad a esta defensoría de habitantes para conocer de asuntos en materia laboral.

Esa modificación representa un gran avance y permite la posibilidad de que sean impulsadas modificaciones a la legislación secundaria, para armonizar las normas estatales con la reforma a la Constitución federal publicada el 10 de junio de 2011.

El compromiso de los poderes públicos de nuestra entidad con los derechos humanos también se refleja en la atención oportuna a las recomendaciones que la comisión ha dirigido a las autoridades estatales.

Desde que se creó la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, el avance en materia de protección, promoción y difusión de los derechos inalienables ha sido notable. Afortunadamente, la conciencia de la necesidad de respetar los derechos humanos se extiende cada día más en todos los sectores sociales, en todas las zonas de nuestro territorio y, de manera especial, entre los servidores públicos de los diferentes ámbitos de gobierno.

La existencia de una sociedad activa y participativa, de una sociedad creadora de una verdadera cultura de los derechos humanos es, sin lugar a dudas, su mejor protección y defensa. Sobre esta base es indispensable, y mucho más factible, redoblar el esfuerzo para que esta nueva cultura de aprecio por los derechos humanos sea plenamente asumida por las nuevas generaciones.

Hoy, a 20 años de distancia, podemos hablar de una institución madura, flexible pero fortalecida estructu-

ralmente, con personal especializado y experimentado, promotora de mecanismos alternativos para la solución de controversias, antes que coercitiva y persecutora.

Y aún con todos estos adelantos conseguidos, el marco de nuestro vigésimo aniversario también es el momento propicio para reconocer que aún no hemos cumplido la totalidad de los compromisos que nos impone la sociedad mexiquense de la segunda década del siglo XXI.

Tenemos frente a nosotros una inmejorable oportunidad para fortalecer la cultura de la legalidad y el Estado de derecho. Las circunstancias actuales de nuestro país, la presencia de una tensión social derivada de la inseguridad, la agudización de las desigualdades y la polarización política, nos exhortan a promover un diálogo respetuoso y constructivo entre todos los actores sociales y políticos. Es preciso fortalecer los mecanismos para prevenir las violaciones a los derechos humanos, así como la labor para inculcar en la población el apego a la tolerancia y la pluralidad: valores esenciales de la democracia que también juntos hemos construido.

Señoras y señores, en mis palabras finales, les entrego, una vez más, el mejor saludo y nuestra más cálida bienvenida en este día, acompañada de un compromiso real, en el que, sin perder la naturaleza, el carácter y la calidad humana, habremos de coadyuvar responsablemente para respetar y hacer respetar la esencia y el objetivo constitucional de nuestra institución.

Toluca, México
13 de febrero de 2013

# MENSAJE DOMÉNICA NAIME DE SALGADO, PRESIDENTA DE VEMOS CON EL CORAZÓN I.A.P.

Sólo con el corazón se puede ver bien;
lo esencial es invisible para los ojos.
ANTOINE DE SAINT-EXUPERY

Buenos días, maestro en Ciencias Efrén Rojas Dávila, secretario general de Gobierno del Estado de México; maestro Marco Antonio Morales Gómez, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; distinguidos integrantes del presídium; señoras y señores invitados, es un honor esta mañana fungir como portadora de la voz de la sociedad civil organizada y compartir esta fecha tan especial en la casa de los derechos humanos del Estado de México, celebrar 20 años de un organismo que promueve y protege el respeto a las garantías consagradas en nuestra carta magna. Me siento privilegiada al formar parte de esta celebración tan importante para nuestra entidad.

Sin duda, los derechos fundamentales se han convertido en prerrogativas inherentes a los seres humanos, indispensables para fomentar su desarrollo en una sociedad organizada.

Hace algunos años, nos unimos cinco mujeres y decidimos poner nuestro granito de arena en el Estado de México, y es así como nace Vemos con el Corazón. Llevamos ya cuatro años contribuyendo a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad visual, proporcionándoles los medios necesarios para convertirse en personas independientes, seguras y capaces de alcanzar sus metas; además, estamos trabajando en destacar la importancia que tiene la inclusión de las personas con esta discapacidad, al mismo tiempo, estamos logrando concientizar y sensibilizar a la sociedad de que la discapacidad visual no es una limitante.

Estoy convencida de que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México es un espacio plural, cálido y eficiente, el cual exhorta a nuestras autoridades a apegarse a la democracia, la paz, la libertad y la justicia, máximas sin las cuales no podríamos entender la existencia de los individuos; que trabaja de la mano con asociaciones e instituciones que buscan, con su quehacer, mejorar la condición de los sectores más vulnerables. Siempre hemos encontrado en la comisión a personas comprometidas que creen en nosotros.

Y así, hemos sumado voluntades para aquellas personas que más lo necesitan; compartimos la misión más hermosa y responsable: hacer que en el Estado de México destaque la importancia de la inclusión de las personas con discapacidad, al mismo tiempo de fomentar la concientización y sensibilización a la sociedad de que una situación de vulnerabilidad, en cualquiera de sus modalidades, no es una limitante.

Asimismo, señor secretario general de Gobierno, sea usted el portador de nuestra gratitud y reconocimiento para el señor gobernador doctor Eruviel Ávila Villegas, por todo su empeño en esta noble labor, sabemos de su

gran determinación en el apoyo a los mexiquenses que más se benefician con esta sinergia entre gobierno y sociedad; que siempre está al pendiente de los programas y actividades que brindan medidas positivas y compensatorias. Por su apoyo, confianza y compromiso para con las organizaciones no gubernamentales, ya que son el mayor aliento para poder seguir adelante y, aun cuando nuestra esperanza decae, sabemos que él siempre está ahí, sumándose a nuestras causas. A nombre de Vemos con el Corazón, y de todas las asociaciones que colaboramos con la CODHEM y con diversas dependencias de su gobierno, le digo que cuenta con nosotros para mejorar y hacer valer los derechos de nuestra gente, sepa que vamos juntos en el impulso de las personas más especiales.

Estimado maestro Marco Antonio Morales, me faltan palabras para expresar nuestro agradecimiento por ser cómplice en la realización de proyectos que, como sociedad organizada, hemos logrado emprender, siempre dentro de los lineamientos de buscar la inclusión y la no discriminación de personas en situación de vulnerabilidad, que usted, con su gran ejemplo, nos ha enseñado. Le reitero mi solidaridad y confianza para continuar trabajando unidos; sin duda alguna, la sociedad civil organizada es un brazo más de esta defensoría de habitantes.

Enhorabuena por todos los que trabajan en la CODHEM, siéntanse orgullosos de emprender diariamente el trabajo más digno y reconfortante que pueda existir, 20 años se dice fácil, pero estoy segura de que brindarán más satisfacciones a tantas personas que confían en ustedes.

Muchas gracias por permitir expresarme este día tan importante, en nuestras manos está mejorar como individuos, grupos y sociedad, hagámoslo por quien más nos necesita y por dejar un mejor Estado de México para las generaciones futuras.

MENSAJE

# EFRÉN ROJAS DÁVILA, SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO



Maestro en Derecho, Marco Antonio Morales Gómez, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Diputado Aarón Urbina Bedolla, presidente de la Junta de Coordinación Política de la LVIII Legislatura del Estado de México.

Magistrado, maestro en Derecho, Baruch Delgado Carbajal, presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de México.

Diputado Luis Gilberto Marrón Agustín, presidente de la Diputación Permanente de la LVIII Legislatura del Estado de México.

Diputada local, María de Lourdes Aparicio Espinosa, presidenta de la Comisión Legislativa de Derechos Humanos de la Legislatura local.

General de Brigada Diplomado de Estado Mayor José Luis Sánchez León, comandante de la XXII Zona Militar.

Licenciada Martha Hilda González Calderón, presidenta municipal constitucional de Toluca.

Doctor Eduardo Gasca Pliego, rector de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Licenciado Salvador Neme Sastré, secretario de Seguridad Ciudadana.

Licenciado Raymundo Martínez Carbajal, secretario de Educación.

Doctor Miguel Ángel Contreras Nieto, procurador general de Justicia del Estado de México.

Contadora Pública Doménica Naime de Salgado, presidenta de la institución de asistencia privada Vemos con el Corazón.

Señoras y señores:

Asisto a esta ceremonia solemne con la honrosa representación del gobernador Eruviel Ávila Villegas, quien me ha instruido que transmita a los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México –y en especial a su presidente, el maestro Marco Antonio Morales Gómez– su más sincera felicitación por el vigésimo aniversario de la creación de esta institución, indispensable para la defensa y promoción de las garantías fundamentales de los mexiquenses.

Agradezco la presencia de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, quienes vigilan que las garantías individuales se respeten y que quienes las vulneren sean sancionados conforme a la ley.

El Estado de derecho se logra con la participación de todos y mantenerlo depende de que cada quien asuma con apego a la ley la responsabilidad que le toca.

El Gobierno del Estado de México lleva a cabo su parte; recordemos que en febrero de 1993, el entonces gobernador del estado, el licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, a quien agradecemos su visión, impulsó la creación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

A los principios de honradez y eficiencia, el doctor Eruviel Ávila, en su ejercicio de gobierno, suma el valor del humanismo. Su liderazgo parte de la conciencia clara de incluir las múltiples voces que forman el Estado de México y respetar sus garantías como base del progreso colectivo; por ello, hemos emprendido acciones conjuntas para promover y defender los derechos humanos de niños, indígenas, mujeres y personas con capacidades diferentes.

En una sociedad es natural que existan las diferencias. La tolerancia y el respeto a los derechos humanos constituyen la solución ética más apropiada para aplicar la ley a todos sus integrantes por igual, no a deseo de quienes generan conflictos para, luego, clamar justicia. Sin respeto a los derechos humanos no hay democracia; sin ésta, no hay condiciones para la gobernabilidad.

Para la administración pública estatal, respetar los derechos fundamentales es cumplir el alto propósito de gobernar para todos, en un marco de civilidad, transparencia y rendición de cuentas, con los instrumentos que la democracia nos otorga para perfeccionar nuestra convivencia y realizar nuestras aspiraciones como sociedad.

Prueba de ello es la creación de la Unidad de Derechos Humanos del Gobierno del Estado de México que, entre

sus atribuciones, tiene la de apoyar el establecimiento de políticas públicas para el reconocimiento, fortalecimiento y respeto a las garantías fundamentales de los mexiquenses. Otra de sus funciones consiste en capacitar a los servidores públicos estatales y municipales para la promoción, defensa y protección de los derechos humanos.

Con este trabajo, el señor gobernador reitera su compromiso en esta materia ante los mexiquenses y ante la comisión, que se ha convertido en un pilar fundamental en el desarrollo humano de quienes habitamos esta tierra.

Por ello, el gobernador se comprometió ante ustedes, justo en el aniversario número 19, a enviar a la honorable Cámara de Diputados un paquete de iniciativas que permitiera fortalecer el marco de actuación de esta comisión e impulsar desde los poderes públicos una genuina cultura de respeto.

Hoy, están vigentes esas disposiciones, gracias a la voluntad política de las señoras y señores diputados, quienes, sensibles a la necesidad de actualizar nuestro marco jurídico en la materia, permitieron:

- La reforma a la constitución local, para incorporar como principio de actuación de todo servidor público, el respeto a los derechos y a la legalidad.

- Una reforma penal, para combatir y sancionar la tortura bajo los criterios internacionales dictados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Protocolo de Estambul de la Organización de las Naciones Unidas.

- Se dotó a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, con la facultad

para revisar cualquier resolución, a efecto de que no se apliquen normas que se consideren violatorias de los derechos humanos.

Como lo afirmó en su oportunidad el titular del ejecutivo estatal, estas reformas "llevan el compromiso de velar por los derechos humanos, bajo los estándares más altos a nivel mundial, para prevenir, detectar y castigar los abusos de poder que afectan a la ciudadanía".

A todo esto, se suma el trabajo de este gobierno para asegurar un efectivo respeto a las garantías individuales, de acuerdo con la reforma del 10 de junio de 2011, donde quedó establecido el Título Primero de nuestra carta magna como "De los Derechos Humanos y sus garantías".

Ello muestra sin duda el avance de la sociedad en la defensa de sus derechos. Sin embargo, es necesario fortalecer una cultura de respeto y evitar acciones que los transgredan.

En la administración del doctor Eruviel Ávila, se gobierna con la Constitución en la mano y con pleno respeto a los poderes legislativo y judicial, con los que ha encontrado los canales adecuados para que cada uno atienda, desde su función y con la pluralidad que los caracteriza, el pleno respeto a los derechos de los mexiquenses.

En el marco de la legítima actuación de las autoridades y en coordinación con los 125 municipios, el estado encuentra el medio más viable para la preservación y el respeto de los derechos humanos.

Señoras y señores, el vigésimo aniversario de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México debe llamarnos a la conciencia de anteponer a nuestros actos el respeto a la libertad, la igualdad, la educación, la sa-

lud, la sana alimentación y la propiedad, sin menoscabo de otros derechos, que permitan el desarrollo integral de las personas, en absoluta armonía con la equidad y la justicia, como vías de acceso a una vida digna, que es el eje de la acción pública.

El gobierno estatal lo refrenda en este acto: respetar los derechos significa impulsar el fortalecimiento de las instituciones que fomentan su cumplimiento y desarrollar para la sociedad los mecanismos de su defensa.

No hay progreso colectivo sin el amparo de las leyes. En el Estado de México respetamos a cabalidad los derechos fundamentales de los mexiquenses. Es un compromiso institucional, pero, sobre todo, una obligación que nos llevará a cumplir con las exigencias que nos impone una sociedad cada vez mejor informada y que privilegia los valores de una convivencia justa y democrática.

ENTREVISTA A

# MIGUEL HERNÁNDEZ URBÁN

# LA FAMILIA COMO ACERO INOXIDABLE PARA ESCULPIR LOS DERECHOS HUMANOS



Por: Blanca Leonor Ocampo

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM) conmemoró un ciclo más de existencia desde que fue creada por el decreto número 126 de la LI Legislatura, publicado el 20 de octubre de 1992 y puesto en marcha el 18 de febrero del año siguiente. Así, en este 2013, la CODHEM cumplió 20

años de una ardua labor en la protección, defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos en la entidad mexiquense.

Con motivo de esta celebración, se llevó a cabo una serie de actividades académicas y culturales: una exposición pictórica del maestro Benito Nogueira, la exhibición de una muestra del fondo editorial que a lo largo de 20 años ha publicado la institución, una conferencia magistral sobre mediación y conciliación, la ceremonia protocolaria del vigésimo aniversario, la develación de la escultura monumental *Los derechos humanos y la familia* del maestro Miguel Hernández Urbán, un taller sobre medios alternos en solución de conflictos y un concierto de gala con el reconocido organista Víctor Urbán y el Ensamble del Ayuntamiento de Toluca.

*Dignitas* no podía quedar ajena a estos significativos eventos. Además de reproducir los mensajes que tuvieron lugar en la ceremonia de aniversario, presenta aquí testimonio de la charla sostenida con el maestro Miguel Hernández Urbán, distinguido por una amplia experiencia tanto en el ámbito de la pintura como de la escultura.

*La familia y los derechos humanos* es el título de la obra que da la bienvenida al edificio sede de la CODHEM. Sobre el tema, el autor expresó que fue elegido dada la importancia que tiene tal institución en nuestro país: "afortunadamente, en México todavía persiste la familia como la base para el desarrollo de la sociedad, todavía no estamos tan desintegrados"; por lo que, a través de la obra y en el contexto del aniversario de la CODHEM, uno de los objetivos es fortalecer la idea de la familia como la célula primera de colectividad donde se fomenta el respeto de los derechos humanos.

Con más de seis metros de altura, la obra también se caracteriza por haber sido trabajada en acero inoxidable, con el que, a decir del autor, convivimos todos los días, pero además, en términos de su valoración como material para escultura, presenta una ventaja importante: "una vez que la obra esté terminada y que esté limpia, no va a requerir mantenimiento, ¿por qué?, porque no le afecta el sol, el frío, la humedad [...] es un material perdurable para siempre"; del que, por cierto, comentó: "curiosamente, está cumpliendo 100 años de creación".

Específicamente dentro de la escultura, Miguel Hernández Urbán abundó en su trayectoria y otros materiales con los que ha experimentado:

"Hace 24 años, iniciamos un movimiento de escultura en madera, ¿por qué aquí?, porque coincidió que había una organización del Estado de México, que [...] se llama ahora Probosque, y ellos se acercaron a mí para que invitáramos a escultores mexicanos y extranjeros a que vinieran a hacer esculturas en madera, y esto lo hicimos en el Centro Cultural Mexiquense.

"Posteriormente [...] una empresa paraestatal me invitó a que convocara a escultores del mundo para trabajar en acero inoxidable y promoverlo [...] Eso permitió que convocáramos, con el apoyo del gobierno de la ciudad de México, en su momento, del Seguro Social y del Colegio de Arquitectos, al Primer Simposio Internacional de Escultura en Acero Inoxidable. Es importante que las personas se enteren también de que fue el primero en el mundo, no fuimos los primeros [...] en trabajar la escultura en acero inoxidable, pero sí somos los primeros en convocar a escultores de diferentes nacionalidades en el mismo espacio. Y, ¿por qué simposio? [...] Primero, los escultores que participan no vienen

a contarnos su rollito, o sea, no vienen a contarnos conceptos, o lo que han hecho, o lo que son, o lo que proponen; aquí, ellos vienen y hacen una escultura en acero inoxidable. Y hay otra cualidad, que las esculturas que vienen a realizar a México ya se quedan como patrimonio de nuestro país.

"Nosotros, en el taller, hemos construido más de 300 esculturas. Afortunadamente, a partir de hace dos años, el ayuntamiento de Toluca [...] me invitó a que convocara a escultores e hicimos 12 esculturas en el periodo 2011 y, en el 2012, hicimos 24 esculturas más en acero inoxidable, al venir artistas desde el lejano Oriente [...] de Japón, de Tailandia, de Rusia, de Turquía, de la India; de Europa: de Alemania, de Francia, de España, de Portugal; de Sudamérica: de Argentina, de Brasil, de Cuba, de Venezuela, y del norte, de Canadá y de Estados Unidos."

Apuntando con esto la importancia de "la riqueza patrimonial de arte, y de arte público" en concreto, el autor cuenta 36 esculturas en la capital del Estado de México, resultado de los simposios organizados. Así, además de su trabajo como autor, sobresale en Miguel Hernández Urbán el de promotor, gestor y, por supuesto, el de iniciar a otras personas en el quehacer escultórico:

"Primero, el hecho de que nosotros [los escultores] compartamos nuestras experiencias nos ha servido a todos, es decir, hemos aprendido –aunque el material es el mismo– las soluciones formales, los conceptos y los tratamientos del material, desde el ensamblaje y desde las formas; entonces, realmente a los participantes nos ha enriquecido mucho. Ahora, como estas esculturas que construimos son en espacios abiertos, siempre, el público en general puede ver el desarrollo de la construcción de una escultura, es decir, ve cómo una hoja

de metal se va transformando en una idea. Y, obviamente, hay jóvenes [...] porque los escultores interesados en conocer la técnica se acercan, y este simposio, al estar en un espacio abierto, ha generado que muchos escultores aprendan. Ésta es una escuela abierta para los que se interesan."

Pero es en Tultepec, municipio del Estado de México, lugar de nacimiento y residencia del autor –"y yo espero que ahí me entierren, faltan muchos años, pero yo espero quedarme ahí"–, donde cuenta con su taller y trabaja "todos los días, como debe de ser", puesto que tiene claro que se equivocan quienes creen que el arte proviene de la sola inspiración:

"Están mal. Decía Siqueiros, es 95% de transpiración y 5% de inspiración [...] Recuerdo ahora a un hombre relativamente joven que dice: después de haber leído 500 libros, uno empieza a estar preparado para escribir. Y recuerdo a mi maestro de pintura que decía: esto de pintar, es después de los 40 años, pero de pintor, no de edad [...] La inspiración es algo que tienes, pero en la medida en que trabajas, va desarrollando, va estimulando la idea, va creciendo la idea, no es que te eches un cigarrito y te llegue."

Al hablar sobre la inspiración y referir la experiencia de ver cómo se convierte el material en idea, el autor compartió su opinión sobre el boom del arte actual, en el que pareciera haber un abuso del "concepto":

"Yo no creo que es un boom, yo creo que es una carencia. Pobre del plástico o pobre del escritor que tenga que explicarte qué es lo que quiso decir [...] está jodido, no fue capaz de decirlo; un plástico o un escultor o un pintor que te tenga que hacer un libro para que entiendas

lo que quiso decir, está jodido, porque significa que no está usando el lenguaje adecuado. Recuerdo una frase de Picasso [...] que está relacionada con el arte abstracto, porque le preguntaban '¿y qué quiere decir?', entonces, en respuesta, él dijo: '¿usted entiende el lenguaje de los pájaros? [...] por ejemplo, a mí, si me dan un libro en chino es un libro en blanco porque yo no sé el chino'. Todo esto lleva a decirte que tú no estás manifestando justamente lo que tú pretendes expresar, es decir, no fue un buen lenguaje".

Sobre las temáticas que aborda y la elección de éstas para su trabajo en general, Hernández Urbán comentó: "Creo que he tratado todos los temas [...] He pintado todo tipo de paisajes, el mar, los árboles, todo. Quizás, he redundado en el tema de la pareja con un sentido erótico; pero yo no estoy enojado con la vida ni estoy enojado con el sexo, porque [...] es muy frecuente que al sexo se le trate de una manera agresiva, gestual [...]

"Yo soy hijo de la Escuela Mexicana [de Pintura] que era muy justificable, porque lo que nos propuso fue tratar los temas sociales; la pintura se acercó mucho a los campesinos, a los desamparados, a los trabajadores, y, como hijo de esta formación, de esta corriente, yo me di cuenta también, entonces fue muy racional, de que si hay mujeres bellas, ¿por qué tengo que ver solamente la jodidez? Entonces decidí que contribuimos más a una sociedad más sana si le damos manifestaciones que hagan disfrutar las formas, no que estimulen la agresividad y la violencia. Esto, por ejemplo, se nota mucho en la música y en las canciones [...] de hace unos años para acá [...] la música está muy ligada al ruido, o sea, como que ya no tenemos el oído educado, y es normal, lo ves hasta en las calles con los jóvenes que llevan la radio a todo volumen, están como embrutecidos".

Por lo que, a propósito de los tiempos actuales, el autor observó cómo el contexto llega determinar el desarrollo del ser humano que, a su vez, se refleja en el arte: "se liga a todo, por ejemplo, las pobres gentes que están sometidas a vivir en las casas GEO, que se me hacen antihumanas; eso debería estar prohibido, y hago un llamado a la Comisión de los Derechos Humanos porque es contra natura; qué oportunidades tiene un niño que está viviendo en una cueva, que no tiene espacio para respirar, no tiene espacio para ver el campo, no tiene espacio para ver el cielo, las estrellas, y que oye el pinche ruido de la televisión, es su educador."

Así, Miguel Hernández Urbán coincidió en que la contemplación debería también ser un derecho, tener todos la oportunidad de contemplar, lo que hace referir la diferencia entre el arte público, el arte que podemos ver todos en la vida cotidiana, y el arte privado, no desde la idea de un dueño, sino de la posibilidad que tiene el espectador de acercarse a la obra:

"He trabajado y he vivido de la pintura, de la venta de cuadros pequeños; curiosamente, en la pintura he hecho uno o dos murales, y he hecho cuadros de gran formato, pero no tuve la oportunidad de hacer más murales. Sin embargo, yo nunca hice escultura para escritorios o para mesas, la escultura que yo he hecho ha sido escultura pública. El movimiento que inicié hace 22 años en escultura en acero inoxidable se convirtió en un ejemplo para el mundo, porque a partir de ahí creamos una asociación que se llama Asociación Internacional de Escultura Pública, porque no estamos pensando como organización a la escultura privada; no renunciamos a ello, pero consideramos que la obra debe ser de la comunidad, de la ciudad; lo que nosotros hacemos en el mundo, hemos construido más de 500 esculturas, está en espacios pú-

blicos: parques, avenidas, plazas; de esta manera, las esculturas se convierten en patrimonio de la sociedad, no de un coleccionista".

Bajo este principio, Miguel Hernández Urbán comentó que es posible observar su trabajo escultórico no sólo en el Estado de México –por ejemplo, en el edificio que alberga principalmente a la CODHEM en la ciudad de Toluca–, sino también en Baja California, San Luis Potosí, Tlaxcala, por mencionar territorio nacional; así como en Corea del Sur, Tailandia, India, Rusia, Turquía, Francia, Brasil, Costa Rica, Canadá y Estados Unidos.



# BREVIARIO BIBLIOGRÁFICO

# LAS RAZONES DE LA SINRAZÓN: DISCRIMINACIÓN Y SALUD MENTAL

160




Castilla M. (2011), *Las razones de la sinrazón: discriminación y salud mental,* colección Tesis Premiadas, México, Facultad Latinoamericana de Ciencia Sociales, Sede México.

Mariana Castilla Calderas realiza un análisis para describir e interpretar la restricción, exclusión y limitación que vive la población con alguna enfermedad mental bajo la perspectiva de los derechos humanos, específicamente desde el enfoque teórico del derecho a la no discriminación, reconociendo la complejidad del tema, puesto que no involucra únicamente el aspecto salud, sino también factores históricos, culturales, ideológicos, legales y económicos.

Frente a la situación de vulnerabilidad en que se encuentra este sector de la población en nuestro país a causa de la falta de acciones que garanticen el ejercicio de sus derechos, la autora subraya la importancia de generar estudios que observen la problemática planteada, con la finalidad de explicarla de manera integral y estructural. Así, la autora desarrolla su trabajo a partir de la selección de 60 casos atendidos por la Dirección General de Quejas y Orientación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en un periodo comprendido entre 2007 y 2009, para lo cual establece cuatro rubros representativos de las condiciones de discriminación en que se encuentran las personas con trastornos mentales: salud, familia, capacidad jurídica y acceso a la justicia, y personas en condiciones de abandono.

Además de basarse en el estudio de las condiciones de discriminación de hecho a través de los casos mencionados, la investigación se fundamenta en una serie de entrevistas realizadas en 2010 a cinco personas relacionadas directamente desde la participación civil y gubernamental, también en la ciudad de México; por lo que la autora explica que no pretende realizar generalizaciones respecto del fenómeno social en estudio, sino, sólo para el ámbito local del Distrito Federal, generar conclusiones y propuestas.

En el primer capítulo, Castilla Calderas presenta los conceptos de igualdad, discriminación y discriminación estructural, a través de las aportaciones teóricas y los principales instrumentos jurídicos en los que se establece el derecho a la no discriminación. En el segundo capítulo, define otros conceptos fundamentales como salud mental y trastorno mental, además de "analizar los procesos sociales que históricamente han colocado a este grupo poblacional en una situación de desigualdad", tanto social, jurídica, como económica. Finalmente, en el tercer capítulo, desarrolla el análisis descriptivo-interpretativo de la selección de expedientes mencionados, incluyendo también las entrevistas.

El objetivo de este trabajo termina por cumplirse al presentar las conclusiones respectivas, brindando así un mayor conocimiento de la realidad a que se enfrentan las personas que padecen algún trastorno mental y, en la medida de lo posible, avanzar mediante su análisis hacia la comprensión y elaboración de modelos conceptuales explicativos que permitan, en dado momento, el desarrollo de ciertas políticas públicas.

Finalmente, valga la pena señalar que se trata de la tesis por la cual la autora obtuvo el grado de maestra en Derechos Humanos y Democracia (Facultad Latinoamericana de Ciencia Sociales) y cuyo reconocimiento alcanzó como premio la publicación que se invita a consultar.

# LA VIOLENCIA EN EL LENGUAJE O EL LENGUAJE QUE VIOLENTA. EQUIDAD DE GÉNERO Y LENGUAJE

163



Fernández, A. (2012), *La violencia en el lenguaje o el lenguaje que violenta. Equidad de género y lenguaje,* colección Teoría y Análisis, México, Universidad Autónoma Metropolitana / Editorial Itaca.

La equidad de género es más que un concepto o un ideal, es un derecho que debe ser aplicado y defendido en la realidad, y no por ser observado al momento de ejercer justicia en el campo laboral o en la escuela deja de ser importante dar seguimiento a su existencia y evolución a través del medio que todos usamos día a día: el lenguaje.

Anna María Fernández Poncela comienza a estudiar este tema a principios de los noventa, cuando el lenguaje y el género eran dos áreas del conocimiento bastante nuevas y que no parecían tener mucha relación. Sin embargo, a través de los años se ha llegado a conocer que la ideología de cada persona se puede llegar a comprender a través de su lenguaje, así como distinguiendo diversos signos que denotan el significado y valor de las palabras que se utiliza, al igual que los adjetivos con que se califica. Es entonces que, hasta el año pasado, la autora termina de realizar dicho análisis plasmando los resultados que ha obtenido de seguir de cerca la transformación que se ha dado, o no, en el pensar y sentir de la gente sobre su esfera social y los integrantes de la misma.

Resulta importante destacar que, como menciona la autora, el lenguaje no es neutral y la violencia no se da únicamente por el uso de términos altisonantes o peyorativos. Las prácticas lingüísticas militantes de la discriminación y exclusión constituyen también una forma de sexismo e inequidad presentes en nuestra sociedad. Dichos hábitos casi indistinguibles deben ser erradicados mediante el uso consciente de un lenguaje incluyente; es decir, excluir al otro o privarlo de tener las mismas oportunidades y derechos, aunque sea sólo de palabra sin concretar acción alguna, es ya un acto de violencia que no debe ser aceptado ni repetido si lo que se busca es la igualdad.

El libro se compone de seis capítulos que abordan diferentes temáticas y problemáticas encaminadas a ayudar

al lector a comprender el verdadero trasfondo de la violencia en el lenguaje, su origen e historia, su estudio y transformación a través del tiempo, así como el porvenir de esta tendencia de acuerdo con los cambios sociales y culturales que se presentan en la actualidad.

En un principio, y como introducción, la autora nos aporta y explica los conceptos básicos que sientan la base de la evolución lingüística que nos lleva a entender la realidad actual sobre la aplicación de términos como lenguaje, género, violencia, androcentrismo, sexismo lingüístico, etcétera, de acuerdo con diversos diccionarios. Asimismo, comienza a establecer la relación entre lenguaje y poder, de donde se deriva el peso emocional que puede llevar al lenguaje a marcar a una persona.

A diferencia del primero, los capítulos segundo y tercero se centran más en el uso del habla por parte de los géneros, no tanto en un sentido propio y del "deber ser", sino, más bien, la forma en que hombres y mujeres se expresan, y lo que intentan dar a entender. Esta parte nos adentra en el mundo de la forma de articular no sólo de cada género, sino de cada persona, permitiéndonos entender su esfera psico-social, y los estilos, temas y modos que utilizan para hablar en diferentes situaciones.

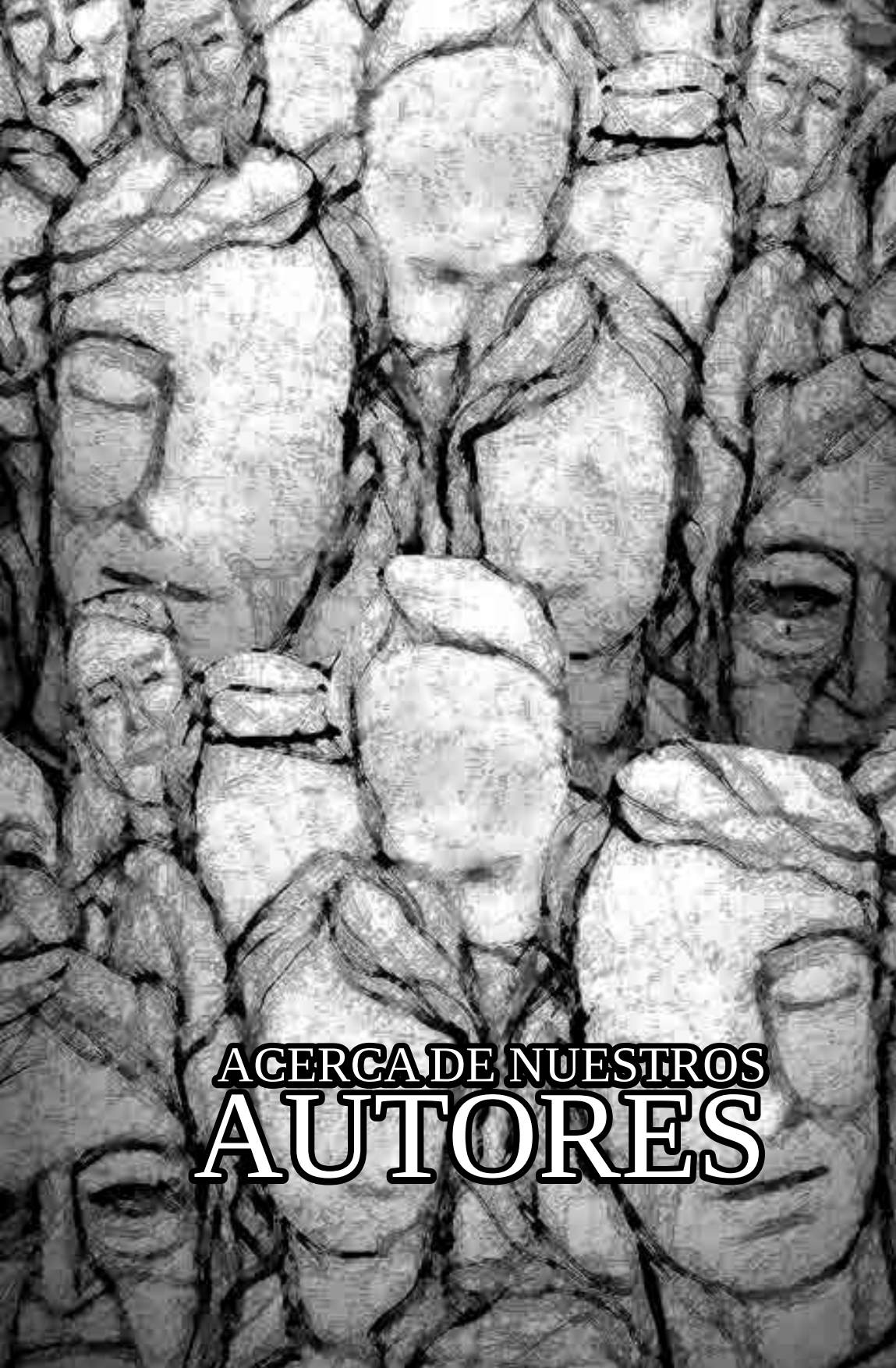
En un cuarto capítulo presenta un análisis más profundo sobre el androcentrismo y el sexismo en nuestro lenguaje diario, ejemplificando cómo es que las palabras atribuyen valores o defectos a hombres y mujeres, de acuerdo con el código social en el que se insertan. Del mismo modo, se agrega la explicación de ciertas tendencias al hablar, como el uso de diminutivos, nombres de pila y artículos en el nombre, que diferencian de tajo a los sexos. Muy sutilmente pasa a un quinto capítulo, que va directamente relacionado con la puesta en práctica de dichos hábitos. En este punto, casi a mitad del libro, la autora nos brinda un gran repertorio compuesto por

expresiones, canciones populares, poemas, chistes, adivinanzas, comentarios... en fin, sabiduría popular que, sin darnos cuenta aceptamos como verdad absoluta y repetimos en signo de agrado, sin nunca antes haber analizado lo que se está articulando claramente.

Finalmente, el sexto capítulo se centra en los desafíos lingüísticos a los que nos enfrentaremos como sociedad, de acuerdo con el ritmo de cambios y evolución que estamos enfrentando hoy en día. Es muy interesante ver que las mujeres juegan un rol muy importante en estas adaptaciones del habla: fervientes defensoras o pasivas aceptantes; por lo que debemos prestar más atención no sólo a lo que los demás comentan, sino también a lo que decimos, porque "hacemos género al hablar".

Por otra parte, con el fin de ayudar a lector a mejorar el uso del lenguaje, incluye al final una "Guía práctica para promover un lenguaje respetuoso e incluyente", donde además de introducirnos a los vocablos androcentristas, discriminatorios y sexistas, nos aporta también un "Manual básico para el uso no discriminatorio del lenguaje".

De igual manera, en sus anexos podemos encontrar algunos resultados de estudios e investigaciones académicas especializados, llevados a cabo con el propósito de identificar y delimitar no sólo el lenguaje, sino también las expresiones y la forma en que hombres y mujeres nos interrelacionamos y nos referimos a términos o temas en específico que predisponen a la no igualdad entre géneros. De esta manera, la autora hace algunas recomendaciones para detectar el mal uso del lenguaje, explicando sus orígenes, para así poderlo modificar hacia una mejor interacción entre géneros, aprendiendo a comprender al otro, a escuchar atentamente y entender el verdadero sentido y significado de lo que decimos, sin dejarnos nublar por generalizaciones e imprecisiones.



# ACERCA DE NUESTROS AUTORES

## Bibiana Escobar García

Licenciada en Educación, Historia y Filosofía por la Universidad Autónoma Latinoamericana. Licenciada en Pedagogía Reeducativa por la Funlam (Fundación Universitaria Luis Amigó). Magister en Educación por la Universidad de Manizales en convenio con el CINDE (Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano). Candidata a doctora en Filosofía por la Universidad Pontificia Bolivariana sede Medellín. Docente del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Medellín. Publicaciones recientes: "Monjas y maestras en Medellín 1920-1957: dos formas de maternidad", en *Ratio Juris,* Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana, vol. 7, núm. 15, 20013; "The displaced black women in the armed conflict in Colombia: some memoirs of the victims", en coautoria con Jorge Eduardo Vásquez Santamaría, en *The 1st Virtual International Conference On Advanced Research In Scientific Areas,* Eslovaquia. Contacto: bescobarg@gmail.com.

## Jorge Eduardo Vásquez Santamaría

Abogado y candidato a magister en Derecho de la Universidad de Medellín. Especialista en Docencia Investigativa Universitaria de la Funlam. Docente investigador del Grupo de Investigaciones Ratio Juris. Línea de investigación: cultura latinoamericana, Estado y derecho, Facultad de Derecho Universidad Autónoma Latinoamericana. Publicaciones recientes: "The displaced black women in the armed conflict in Colombia: some memoirs of the victims", en coautoria con Bibiana Escobar García, en *The 1st Virtual International Conference On Advanced Research In Scientific Areas,* Eslovaquia; "Am-

biente sano y vivienda digna, ¿Derechos confrontados en Medellín?", en coautoría con María Victoria Santana Londoño; "Ambiente: fundamentos paradigmáticos y doctrinales", en *Participación, ambiente y ciudadanía. Reflexiones a partir del Municipio de Sabaneta,* Funlam y Corporación Universitaria de Sabaneta Unisabaneta. Contacto: jorge.vasquez@unaula.edu.co.





## María José Bernáldez Aguilar

Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx), donde cursó también los estudios de la maestría en Derecho y, desde 2009, imparte cátedra en las asignaturas de Derecho Romano, Derecho Internacional Privado y Metodología de la Investigación Científica. Ha sido revisora de diversas tesis de licenciatura.

## Jorge Olvera García

Doctor y maestro en Derecho con mención honorífica y especialista en Derecho Procesal por la Facultad de Derecho de la UAEMéx. Actualmente cuenta con reconocimiento de perfil PROMEP. En 27 años al servicio de la UAEMéx, ha ocupado diferentes cargos, destacando su labor como secretario técnico de la Rectoría, abogado general, director de Desarrollo Administrativo, director del Centro Universitario Tenancingo, director de la Casa de Cultura de Tlalpan, subdirector académico y director de la Facultad de Derecho, director de la Biblioteca Central y director de Evaluación en la Secretaría de Rectoría. Ha publicado libros y artículos especializados

en revistas de reconocimiento nacional e internacional, así como capítulos de obras académicas. Entre sus últimas publicaciones destaca: "La crisis del orden mundial: globalización y terrorismo" (2009), en *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad,* Universidad Militar de Nueva Granada, Colombia; "La universidad pública: autonomía y democracia" (2009), en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales,* UAEMéx; "Defensa constitucional de la universidad pública mexicana" (2008), en *Papeles de Población,* revista de la UAEMéx; "Valores y principios constitucionales universitarios" (2008), en *Estudios en homenaje al doctor Juan Josafat Pichardo Cruz,* UAEMéx; "De la facultad constitucional que tiene la UAEM para definir, conforme a la fracción VII del artículo 3° constitucional, la responsabilidad de gobernarse a sí misma" (2007), en *Cronos,* revista de la Facultad de Derecho, UAEMéx.

## Enrique Uribe Arzate

Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la UAEMéx. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Líneas de investigación: derecho constitucional y justicia constitucional. Obra principal: *El Tribunal Constitucional* (Porrúa, México, 2008). Contacto: vercingtx@hotmail.com, (722) 214 83 24, ext. 201.

## Antonio Alejo Jaime

Doctor en procesos políticos contemporáneos por la Universidad de Santiago de Compostela. Actualmente

forma parte del laboratorio de análisis de organizaciones y movimientos sociales del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEICH) de la Universidad Nacional Autónoma de México. Líneas de investigación: globalizaciones (teorías, procesos y dimensiones); sociedades civiles (actores, instituciones y discursos); sociedades civiles y movimientos sociales en la política global; diplomacia de actores no gubernamentales en la política exterior y el multilateralismo; acción colectiva (estructura de oportunidades de políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos); procesos sociopolíticos y democratizaciones en las Américas. Publicaciones recientes: Con Rebecka Villanueva, *El diálogo entre gobiernos y sociedades civiles de México y la Unión Europea. Un análisis desde el nuevo multilateralismo* (2013), Barcelona, CIDOB Foreign Affairs. En prensa: "Globalizations and NGOs in the Americas: New diplomacy in Argentina and Mexico" (2012), en *The Global Studies Journal,* Illinois, Estados Unidos, volumen 4, número 4, Common Ground Publishing.



*Paloma en la mano* (1975), Walter Womacka,
mosaico en la ciudad de Eisenhüttenstadt, Alemania.

# ALTERNATIVAS

# PATRONATO PRO TAMAR, A.C.

En enero de 2003 nació esta asociación civil sin fines de lucro encausada por la iniciativa de dos mujeres que padecieron violencia familiar. El sueño de ayudar a mujeres y niños, que como ellas habían padecido violencia, hoy lo han concretado gracias al apoyo de mujeres voluntarias responsables y comprometidas a difundir su mensaje: ¡formar generaciones libres de violencia!

Conocen el valor que se requiere para poner un alto a la violencia, un alto a conductas y patrones aprendidos durante años, pero están convencidas de que, al dar este paso, la posibilidad de una nueva vida y un futuro mejor está delante de nosotros. Tienen como visión impulsar el cambio y la responsabilidad social rompiendo paradigmas culturales para una transformación de vida con la esperanza de un futuro mejor.

Así, la fundación está comprometida totalmente en la promoción y defensa de los derechos humanos, su objetivo principal es brindar programas y servicios integrales de ayuda a mujeres, jóvenes y niños que han vivido violencia intrafamiliar, ya sea física, psicológica o sexual,

proporcionando el apoyo y orientación necesaria para que recuperen su identidad, valor y dignidad encauzado a un propósito de vida.

Además de participar en diferentes medios de comunicación, Pro Tamar ha logrado tener opinión en las políticas públicas por medio de la legislatura local; trabajar activamente con instituciones tales como la Secretaría de Salud, el Instituto Municipal de la Mujer, el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, entre otros; y celebrar diversos convenios con el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Toluca, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, la Secretaria de Educación Pública del Estado México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Su ámbito de trabajo se ubica principalmente en la ciudad de Toluca, coordinado por Martha Vollarat de Alducin y Catalina Becerra Solleiro, desde Cerro de la Estrella número 16, colonia Xinantécatl, Metepec, Estado de México. Contacto en los teléfonos 2 77 89 56 y 2 70 54 28, o en el correo electrónico informes@fundaciontamar.org.



LINEAMIENTOS

# EDITORIALES

DIGNITAS es una publicación cuatrimestral con fines académicos. Su principal tarea es difundir reflexiones sobre la situación de los derechos humanos en el Estado de México, en el país y en el mundo, fortalecer la cultura del respeto a la dignidad humana y profundizar en el conocimiento y uso de conceptos sobre los derechos humanos. Sus lineamientos editoriales se conforman de acuerdo con requisitos académicos estandarizados.

Las colaboraciones deberán cumplir con las siguientes características:

## De contenido:

1. Todos los artículos, ensayos y reseñas deben ser originales y no haber sido publicados con anterioridad. Tampoco deben ser sometidos al mismo tiempo a cualquier otro dictamen.

2. Los artículos o ensayos deberán revisar la situación de los derechos humanos, y en cualquier región del Estado de México, de México o del mundo, así como desarrollar adecuadamente los conceptos que se incluyan en el texto.

3. Se acepta trabajos en castellano, inglés, francés, portugués o italiano.

4. Es imprescindible entregar, en castellano e inglés, un resumen de una extensión de entre 100 y 150 palabras, además de una relación de palabras clave del texto.

5. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México requiere a los autores que concedan la propiedad de los derechos de autor a *Dignitas*, para que sus textos y materiales sean reproducidos, publicados,

editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio; así como su distribución al público en el número de ejemplares que se requiera y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su puesta a disposición a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, para fines exclusivamente científicos y de difusión, sin lucro. Para ello los autores deberán remitir el formato de Carta-Cesión de la Propiedad de los Derechos de Autor (que se puede consultar en la página web de la CODHEM) debidamente completado y firmado por el o los autores. Este formato se puede enviar por correspondencia o por correo electrónico en archivo PDF.

6. Todos los trabajos serán sometidos a dictamen del Consejo Editorial compuesto por estudiosos de los derechos humanos y las ciencias sociales, así como especialistas en trabajo editorial. En caso de resultados discrepantes se remitirá a un tercer dictamen que será definitivo.

7. Los resultados de los dictámenes son inapelables.

8. Los procesos de dictaminación están determinados por el número de artículos en lista de espera. El Centro de Estudios informará a cada uno de los autores del avance de su trabajo en el proceso de dictaminación y, en su caso, de edición.

9. Todo caso no previsto será resuelto por el Consejo Editorial de la CODHEM.

## Del formato:

1. Sólo se aceptará ensayos, reseñas o artículos con una extensión de 15 a 25 cuartillas incluyendo gráficos, tablas, notas a pie de página y bibliografía, en tama-

ño carta, con un interlineado de 1.5, en tipografía *Times New Roman* a 11 puntos. Las reseñas deben tener de una a tres cuartillas.

2. Todas las colaboraciones deberán entregarse en archivo electrónico a través de correo electrónico, en procesador Word, sin ningún tipo de formato, sangrías o notas automáticas.

3. En la portada del trabajo deberá aparecer el nombre completo del o los autores.

4. Los cuadros, tablas y gráficos deben presentarse agrupados al final del documento y en el texto se debe señalar el lugar donde se coloquen. Deberán estar elaborados en archivos aparte en procesador Excel.

5. Todo gráfico deberá presentarse en blanco y negro, sin ningún tipo de resaltado o textura, así como los diagramas o esquemas no deben ser copia.

6. No se colocarán epígrafes al inicio de cada trabajo.

7. Los títulos y subtítulos deberán numerarse con sistema decimal.

8. Las notas a pie de página deberán ser únicamente aclaratorias o explicativas, es decir, han de servir para ampliar o ilustrar lo dicho en el cuerpo del texto y no para indicar las fuentes bibliográficas.

9. Deberá usarse el sistema Harvard de acuerdo con las siguientes reglas generales:

Para advertir referencias de cuarpo de texto: (Primer apellido del autor, año de publicación: número de página correspondiente)

Ejemplos:

• Esto es claro cuando miramos al estado teológico comteano entendido como una investigación sobre "la naturaleza íntima de los seres, hacia sus causas primeras y finales" (Comte, 1981: 35).

• "No tengo más que un amigo… el eco. Y ¿por qué el eco es mi amigo? Porque amo mis penas y él no me las quita. Tampoco tengo más que un confidente… el silencio de la noche. Y ¿por qué es él mi confidente? Porque se calla" (Kierkegaard, 1999: 78-79).

El autor puede ser una o varias personas o una institución. Cuando se utilice una obra escrita por dos autores, se registrará el apellido de ambos unidos por la conjunción 'y'. En el caso de obras de más de dos autores, se colocará después del apellido del primero la abreviatura '*et al.*'

Ejemplos:

• En "El arte del cambio" (Watzlawick y Nadone, 2000: 65) desarrollan el concepto con mayor profundidad acerca de […]

• Es importante destacar que "la teoría de la información se ocupó únicamente del fenómeno de la transmisión dejando de lado el problema de la comprensión de la información" (Enciclopedia Británica, 1998: 63).

• El axioma de acuerdo con el cual es imposible no comunicar (Watzlawick *et al.*, 2002: 49-52)

es uno de los puntos de partida más revolucionarios de la nueva psicología cognitiva.

Cuando la extensión de la cita sea menor de cuatro líneas, se colocará dentro del párrafo, entre comillas, sin distinción alguna adicional. Cuando la cita textual posea una extensión mayor de cuatro líneas, se escribirá dos puntos y se colocará en párrafo aparte con letra más pequeña y sangría mayor.

Ejemplo:

• Para poder entender el estado teológico regresemos al curso de filosofía positiva y revisemos como el propio Comte lo definía:

> En el estado teológico, el espíritu humano al dirigir esencialmente sus investigaciones hacia la naturaleza íntima de los seres, hacia las causas primeras y finales de todos los efectos que le asombran, en una palabra, hacia los conocimientos absolutos, se representa los fenómenos como producidos por la acción directa y continuada de agentes sobrenaturales más o menos numerosos, cuya arbitraria intervención explica todas las anomalías aparentes del universo (Comte, 1981: 35).

En este primer momento del desarrollo del espíritu humano hacia el estado definitivo y positivo el hombre es prisionero del pensamiento mágico que caracterizó el totemismo.

Al tratarse de una referencia directa al autor dentro del texto, es decir, cuando el nombre del autor aparezca de manera natural en el cuerpo del escrito, la referencia se deberá colocar inmediatamente después dentro de un paréntesis e incluirá el año de la publicación, de ser necesario el número de la página precedido por dos puntos.

Ejemplo:

• Los interludios irónicos finales de Kierkegaard (1999: 73-96) enfatizan la desesperación del hombre estético frente a las exigencias de un mundo que le rebasa.

En cuanto a una referencia indirecta al autor dentro del texto:

Cuando se toma la idea de un autor sin mencionar su nombre, se debe colocar la referencia ya sea antes o después de exponer la idea, dentro de un paréntesis con el nombre, una coma, el año y, de ser necesario, el número de página precedido por dos puntos.

Ejemplos:

• Otros pensadores (Simmel, 2002) miran a la sociología más como a un método que como a una disciplina constituida.

• En algunos momentos de su historia la sociología ha sido vista más como un método que como una disciplina constituida (Simmel, 2002).

Al parafrasear a algún autor, la referencia se debe incluir donde ésta tenga lugar o, bien, al final del párrafo que la contenga.

Ejemplos:

• Con el pensamiento de Kierkegaard, la filosofía por primera vez establece la relación del hombre con lo Absoluto aunque esta relación no le brindará al hombre mayor certidumbre acerca de su posición en el mundo (Buber, 2000).

• De acuerdo con Buber (2000), con el pensamiento de Kierkegaard, la filosofía por prime-

ra vez establece la relación del hombre con lo Absoluto aunque esta relación no le brindará al hombre mayor certidumbre acerca de su posición en el mundo.

Se deberá incluir la referencia para los diagramas o ilustraciones de la misma forma utilizada en las citas textuales.

Ejemplo:



Diagrama 1. Relación entre el medio teórico y el empírico (Berthier, 2004).

10. Las fuentes consultadas deberán ordenarse alfabética y cronológicamente según corresponda.

- Libro con un autor

Apellido del autor, letra inicial del nombre. (año de publicación), título y subtítulo, número de volumen [si es necesario], número de edición [si no es la primera], [en su caso] nombre del editor o traductor, ciudad de edición, editorial.

Ejemplos:
Simmel, G. (2002), *Cuestiones fundamentales de sociología,* edición de Estevan Vernik, Barcelona, Gedisa.

Foucault, M. (2002), *Historia de la locura en la época clásica,* vol. II, novena edición, México, Fondo de Cultura Económica.

- Libro con dos autores

Apellido del primer autor, letra inicial del nombre. y letra inicial del nombre del segundo autor, apellido del segundo autor (año de publicación), título y subtítulo, número de volumen [si es necesario], número de edición [si no es la primera], nombre del editor o traductor [si es el caso], ciudad de edición, editorial.

Ejemplo:
• Luhmann, N. y R. de Georgi (1993), *Teoría de la sociedad,* Javier Torres Navarrate (ed.), México, Universidad de Guadalajara / Universidad Iberoamericana / Instituto de Estudios Superiores de Occidente.

- Libro con más de dos autores

Apellido del primer autor, letra inicial del nombre. et al. (año de publicación), título y subtítulo en cursivas, número de volumen [si es necesario], número de edición [si no es la primera], nombre del editor o traductor [si es el caso], ciudad de edición, editorial.

Ejemplo:
• Watzlawick, P. *et al*. (1995), *La realidad inventada,* Barcelona, Gedisa.

- Obras de autor anónimo o colectivo

Institución o colectivo responsable de la publicación (año de publicación), título y subtítulo en cursivas, número de volumen [si es necesario], número de edición [si no es la primera], nombre del editor o traductor [dado el caso], ciudad de edición, editorial.

Ejemplo:

• Colegio de Ciencias Sociales de Occidente (2005), *El problema de la ciencia en México,* México, Colegio de Ciencias Sociales de Occidente.

- Artículo de revista

Apellido del autor, letra inicial del nombre. (año de publicación de la revista), "título del artículo", en título de la revista, número de volumen, número de la revista, mes o estación del año o equivalente, páginas que abarca el artículo precedidas de pp.

Ejemplo:

• Wallerstein, E. (1995), "¿El fin de qué modernidad?", en *Sociológica,* año 10, número 27, Actores, Clases y Movimientos Sociales I, enero-abril, pp. 13-31.

- Artículo de periódico

Apellido del autor, letra inicial del nombre. (año de publicación), "título del artículo", en nombre del periódico, fecha, sección y número de página.

Ejemplo:

• González, A. (2004), "La Revolución Mexicana inacabada", en *El Guardián,* 23 de noviembre, A3.

- Sitios, páginas y libros electrónicos

Apellido del autor, editor o institución responsable del documento, letra inicial del nombre. (año de publicación en la red), "título del libro, artículo o página", nombre del sitio, número de volumen, número

de la publicación, mes o estación del año o equivalente, lugar de publicación, en: <dirección electrónica completa>, fecha de consulta.

Ejemplo:
• Underwood, M. (2003), "Reception Studies: Morley", en Comunication, Culture and Media Studies, Londres, en: http://www.cultsock.ndirect.co.uk/MUHome/cshtml/index.html, consulta: 23 de marzo de 2004.

11. Las siglas deberán ser precisadas la primera ocasión en que aparezcan en el texto, en la bibliografía, en los cuadros, tablas y gráficos. Por ejemplo, la primera vez, deberá escribirse Comisión Estatal de los Derechos Humanos en el Estado de México seguido de las siglas entre paréntesis (CODHEM), y posteriormente sólo las siglas CODHEM.

12. Al final del trabajo, el o los autores deberán colocar una breve ficha curricular: máximo grado académico, institución y dependencia donde labora, país, líneas de investigación, publicaciones recientes, correo electrónico, dirección postal y teléfono.

13. Aprobada la publicación de la revista, el o los autores de cada uno de los artículos tendrán derecho a la entrega de ocho ejemplares para el caso de autorías colectivas o cinco para el caso de autoría individual.

## Envío de trabajos:

Correo electrónico: revistadignitas@codhem.org.mx
Teléfono en la ciudad de Toluca: (722) 2360560, extensión 155 o 154.




# DIRECTORIO

PRESIDENTE
**Marco Antonio Morales Gómez**

CONSEJEROS CIUDADANOS
**Estela González Contreras**
**Marco Antonio Macín Leyva**
**Diana Mancilla Álvarez**
**Juan María Parent Jacquemin**
**Juliana Felipa Arias Calderón**

PRIMER VISITADOR GENERAL
**Federico F. Armeaga Esquivel**

SECRETARIA GENERAL
**Rosa María Molina de Pardiñas**

DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
**Sergio Arturo Olguín del Mazo**

CONTRALOR INTERNO
**Juan Flores Becerril**

SECRETARIA PARTICULAR DEL PRESIDENTE
**María Remedios Monroy Cruz**

VISITADOR GENERAL SEDE TOLUCA
**Alejandro H. Barreto Estévez**

VISITADOR GENERAL SEDE TLALNEPANTLA
**Víctor Leopoldo Delgado Pérez**

VISITADOR GENERAL SEDE CHALCO
**Gregorio Matías Duarte Olivares**

VISITADOR GENERAL SEDE NEZAHUALCÓYOTL
**Tlilcuetzpalin César Archundia Camacho**

VISITADOR GENERAL SEDE ECATEPEC
**Juan Manuel Torres Sánchez**

VISITADOR GENERAL SEDE NAUCALPAN
**Leticia Orduña Santacruz**

VISITADOR GENERAL SEDE ATLACOMULCO
**Jesús Alberto de la Fuente Pérez**

DIRECTOR DE LA UNIDAD JURÍDICA Y CONSULTIVA
**Miguel Ángel Cruz Muciño**

JEFE DE LA UNIDAD DE
INFORMACIÓN, PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN
**Everardo Camacho Rosales**

JEFA DE LA UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL
**Sonia Silva Vega**

DIRECTOR DE PROGRAMAS ESPECIALES
**Ricardo Vilchis Orozco**

DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS
**Ariel Pedraza Muñoz**

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

20 ANIVERSARIO

## Para asesoría legal sobre presuntas violaciones a derechos humanos



**LADA sin costo:**

# 01 800 999 4000

24 hrs., 365 días del año

**Mayores informes o comentarios sobre la revista** DIGNITAS
**Comisión de Derechos Humanos del Estado de México,**
Dr. Nicolás San Juan No. 113, Col. Ex Rancho Cuauhtémoc,
C.P. 50010, Toluca, México | Tel: (722) **2360560** exts. **154** y **155.**

A su disposición en la página web:

**www.codhem.org.mx**

**La CODHEM te ofrece la revista**




***DH Magazine*, revista mensual gratuita por la cultura de los derechos humanos desde el Estado de México.**

Para adquisición y consulta de esta publicación y otras más, visita nuestra página de Internet.

**www.codhem.org.mx**

# COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO

Oficinas centrales, Av. Dr. Nicolás San Juan núm. 113, colonia Ex Rancho Cuauhtémoc, Toluca, Estado de México, C.P. 50010.
Teléfono (01722) 236 05 60.
www.codhem.org.mx

## Visitadurías Generales

Visitaduría General Sede Toluca, Av. Dr. Nicolás San Juan núm. 113, colonia Ex Rancho Cuauhtémoc, Toluca, C.P. 50010.
Teléfono (01722) 236 05 60.

Visitaduría General Sede Tlalnepantla, Mariano Escobedo núm. 46, planta baja, colonia Centro, Tlalnepantla de Baz, C. P. 54000.
Teléfonos (0155) 16 65 60 68 y 53 90 94 47.

Visitaduría General Sede Chalco, Av. Francisco Javier Mina núm. 35, colonia Barrio la Conchita, Chalco, C.P. 56500.
Teléfonos: (0155) 15 51 15 90 y 26 32 59 74.

Visitaduría General Sede Nezahualcóyotl, José Vicente Villada núm. 202, colonia Metropolitana Tercera Sección, Ciudad Nezahualcóyotl, C.P. 57000.
Teléfonos: (0155) 57 97 45 07 y 26 19 97 31.

Visitaduría General Sede Ecatepec, av. Morelos núm. 21 esquina Río Balsas, colonia Boulevares, Ecatepec de Morelos, C. P. 55020.
Teléfonos: (0155) 11 15 58 54 y 11 15 68 52.

Visitaduría General Sede Naucalpan, av. México núm. 31, lote D, mza. 4-A, colonia El Mirador, Teléfono: (0155) 62377813.

Visitaduría General Sede Atlacomulco, Profr. Juan Nepomuceno Reséndiz núm. 126 sur, colonia Centro, Atlacomulco, Teléfonos: (01712) 123 52 00 y 104 22 71.

## Oficinas Regionales

Tejupilco, Sor Juana Inés de la Cruz núm. 69, colonia México 68, Tejupilco, C.P. 51406.
Teléfonos: (01724) 267 01 46 y 267 25 60.

Visitaduría Adjunta Lerma, Calle Belisario Domínguez núm. 2, colonia La Mota, Lerma, México.
Teléfono (01 722) 624 25 01.

Visitaduría Adjunta Valle de Bravo, Monterrey esq. Rincón de San Vicente, Alameda del Bicentenario, Valle de Bravo,
Teléfono (01 726) 262 12 78.

Visitaduría Adjunta Ixtapan de la Sal, Edificio de Servicios Administrativos, blvd. Ixtapan-Tonatico, colonia Salitre, Ixtapan de la Sal,
Teléfono (01 721) 141 17 72.

LADA sin costo:
01 800 999 4000

## Orden de suscripción (gratuita)

Nombre: _____
Dirección: _____
Código Postal: _____ Ciudad: _____ País: _____
Teléfono: _____ Fax: _____

DIGNITAS
Publicación cuatrimestral
Dr. Nicolás San Juan núm. 113, colonia Ex Rancho
Cuauhtémoc, C. P. 50010, Toluca, México.
Tel. (01 722) 236 05 60 ext. 154.
Página de internet: http://www.codhem.org.mx
Correo electrónico: revistadignitas@codhem.org.mx



**Consulta en línea**

Tenemos a disposición toda la serie de la revista DIGNITAS en formato PDF, la cual es de libre descarga en la página de Internet www.codhem.org.mx, link directo http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/difus/dignitas2.html

## Orden de suscripción (gratuita)

Nombre: _____
Dirección: _____
Código Postal: _____ Ciudad: _____ País: _____
Teléfono: _____ Fax: _____

DIGNITAS
Publicación cuatrimestral
Dr. Nicolás San Juan núm. 113, colonia Ex Rancho
Cuauhtémoc, C. P. 50010, Toluca, México.
Tel. (01 722) 236 05 60 ext. 154
Página de internet: http://www.codhem.org.mx
Correo electrónico: revistadignitas@codhem.org.mx



**Consulta en línea**

Tenemos a disposición toda la serie de la revista DIGNITAS en formato PDF, la cual es de libre descarga en la página de Internet www.codhem.org.mx, link directo http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/difus/dignitas2.html