



Enero-junio de 2019

DERECHOS (CONTROL DE CONVENCIONALIDAD  
HUMANOS DISCRIMINACION  
personas migrantes VIDA  
DISCAPACIDAD salud JUSTICIA territorio

*métodhos*, Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), año 8, núm. 16, enero-junio de 2019, es una publicación semestral editada por la CDHDF a través del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH). Avenida Universidad 1449, colonia Pueblo Axotla, demarcación territorial Álvaro Obregón, 01030 Ciudad de México, tel.: 55 52295600, ext.: 2437, <<http://cdhdf.org.mx>>.

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2011-061509513000-203. ISSN 2007-2740, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Fecha de la última actualización: junio de 2019.

La finalidad de la revista es publicar temas de agenda e innovación en derechos humanos, para lo cual se recabarán artículos que reflejen los puntos de vista de personas investigadoras, docentes o estudiantes en la materia; por ello, las opiniones expresadas por las y los autores no reflejan la postura de la CDHDF. *métodhos* se dirige a las personas interesadas en el estudio, protección, promoción, difusión y defensa de los derechos humanos.

Los artículos que integran la revista *métodhos* son inéditos; son sometidos a un proceso de dictaminación mediante el sistema de arbitraje ciego por pares a través de dos árbitros especialistas en el campo que corresponda, y externos a la institución editora.

Comité Editorial: Eva Alcántara Zavala, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (México); Karina Ansolabehere, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (México); María del Pilar Berrios Navarro, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (México); José Alfonso Bouzas Ortiz, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (México); Domitille Marie Delaplace, Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (México); Lawrence Salomé Flores Ayvar, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (México); Rubén Rabindranath García Clarck, Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (México); Iván García Gárate, Segunda Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (México); Isaí González Valdez, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (México); Volga de Pina Ravest, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (México); Javier Urbano Reyes, Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México (México); y Miguel Ángel Vértiz Galván, Universidad Pedagógica Nacional (México).

Dirección editorial: Domitille Marie Delaplace. Coordinación editorial: María del Rocío Galindo Ortega. Corrección de estilo y revisión de pruebas: Karina Rosalía Flores Hernández y María Josefina Rubio Flores. Diseño y formación: Ana Lilia González Chávez. Cuidado de la edición: Karina Rosalía Flores Hernández. Desarrollo web: Jorge Cordero Pérez.

Para visualizar la versión completa de la Convocatoria y de la Política Editorial de la revista electrónica *métodhos* consulte la página web <<http://revistametodhos.cdhdf.org.mx>> y para el envío de artículos o mayor información comuníquese al teléfono 55 52295600, ext. 2437, o escriba al correo electrónico <[revistametodhos@cdhdf.org.mx](mailto:revistametodhos@cdhdf.org.mx)>.

Incluida en:



La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal autoriza a toda persona interesada el reproducir total o parcialmente el contenido e imágenes de la publicación, siempre que en su utilización se cite invariablemente la fuente correspondiente.

# CONTENIDO

## PRESENTACIÓN

*Nashieli Ramírez Hernández*

4

## ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

La justicia restaurativa en Colombia. Del retribucionismo del siglo XIX a la Jurisdicción Especial para la Paz

Restorative justice in Colombia, adoption by the Special Jurisdiction for Peace, component of the comprehensive system for truth, justice, reparation and non-recurrence

*Ricardo Hernán Medina Rico y William Javier Salazar Medina*

6

Diferencia de género en casos de violencia escolar en la Ciudad de México y área metropolitana

Gender difference in cases of school violence in Mexico City and metropolitan area

*Abraham Sánchez Ruiz, Rogaciano González González y Carlos Mejía Reyes*

32

La protección de los derechos humanos a través del constitucionalismo multinivel en México

The protection of human rights through multilevel constitutionalism in Mexico

*Armando Hernández Cruz*

61

Cambios institucionales de la política pública de igualdad y no discriminación en México

Institutional changes of the policy of equality and non-discrimination in Mexico

*Rosalio Wences Acevedo*

86

## RESEÑA

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*. México: CDHDF, 2018.

*Octavio Martínez Michel y Juan More*

111

## CONVOCATORIA

# PRESENTACIÓN

núm. 16 Enero-junio de 2019

<http://revistametodos.cd hdf.org.mx>

En este décimo sexto número de *métodos*, Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, las y los autores que atentamente compartieron sus artículos abordan una variedad de temas y hacen aportaciones sustanciales para la reflexión y el análisis en torno al ejercicio de los derechos humanos en México y en la región latinoamericana.

Los cuatro artículos que integran esta edición fueron dictaminados por personas especialistas con un alto perfil académico y de investigación, lo cual garantiza el rigor metodológico de estas contribuciones, así como su relevancia temática y originalidad, contribuyendo de esa manera al avance en el respeto, la promoción, la protección y la garantía de los derechos humanos, así como al campo de la investigación aplicada en la materia.

Es de resaltarse la participación de personas autoras y revisoras de otros países, lo que permite difundir y comunicarse entre pares más allá de nuestras fronteras, así como enriquecer el análisis desde distintas perspectivas, abriendo el debate hacia otras latitudes y contextos.

En particular, nos referimos a la contribución de Ricardo Hernán Medina Rico y William Javier Salazar Medina, quienes con el tema “La justicia restaurativa en Colombia. Del retribucionismo del siglo XIX a la Jurisdicción Especial para la Paz” analizan la evolución del concepto de justicia restaurativa en Colombia y su adopción en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, creado en el marco del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el gobierno nacional de Colombia y el Grupo Armado Revolucionario de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en 2016. En este artículo se presenta una investigación cualitativa partiendo de la información obtenida del análisis jurisprudencial y doctrinal, además de la realización de entrevistas. Con base en ello, los autores concluyen que la justicia restaurativa ha tenido cabida en la Jurisdicción Especial para la Paz en Colombia, demostrando ser un elemento fundamental para el logro de la paz tras el conflicto armado y la política autoritaria.

Otro aporte es el artículo intitulado “Diferencia de género en casos de violencia escolar en la Ciudad de México y área metropolitana”, de la autoría de Abraham Sánchez Ruiz, Carlos Mejía Reyes y Rogaciano González González. A partir del análisis de casos documentados en recomendaciones emitidas por comisiones de derechos humanos, los autores confirman la existencia de un sesgo de género en los casos de violencia escolar, tal y como se ha identificado en otros estudios sobre el tema. Los resultados presentados en esta investigación revelan mayormente agresiones sexuales a las niñas y adolescentes, y maltrato físico y emocional a los niños y adolescentes. Por lo tanto, se determina que la escuela reproduce la cultura patriarcal y androcéntrica de otros campos de lo social.

En el artículo “La protección de los derechos humanos a través del constitucionalismo multinivel en México”, Armando Cruz Hernández resalta la importancia de los criterios interpretativos internacionales para la protección de los derechos humanos. En este sentido, hace un breve recuento histórico de los sistemas internacionales de protección, universal e interamericano, y describe el sistema mexicano de protección de los derechos humanos y la reforma constitucional de 2011. El autor aporta reflexiones para repensar los cambios que el constitucionalismo, la configuración del Estado y la cultura jurídica están experimentando en la actualidad, así como la relación entre éstos.

En el último texto “Cambios institucionales de la política pública de igualdad y no discriminación en México”, Rosalio Wences Acevedo analiza desde los postulados de la corriente neoinstitucional, el andamiaje existente en el país para atender los principios de igualdad y no discriminación, a través de organismos, planes y programas gubernamentales, así como de la normatividad aplicable. Se identifica una institucionalización inconclusa; si bien se confirman avances considerables en la normatividad, se requieren cambios institucionales desde el rubro no formal de la política. De tal manera se precisan ajustes institucionales y cambios particulares partiendo de las nociones teóricas vinculadas al neoinstitucionalismo.

Esta edición finaliza con la brillante reseña de Octavio Martínez Michel y Juan Morey sobre una obra publicada por esta Comisión de Derechos Humanos, titulada *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*.

Esperamos que nuestra comunidad lectora encuentre en este décimo sexto número de la revista *métodos*, conocimientos novedosos y análisis enriquecedores. Les invitamos a escribir y someter sus textos, y así contribuir al debate y la reflexión en torno a la promoción, difusión y estudios de los derechos humanos.

Nashieli Ramírez Hernández,  
Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

# La justicia restaurativa en Colombia. Del retribucionismo del siglo XIX a la Jurisdicción Especial para la Paz\*

Restorative justice in Colombia, adoption by the Special Jurisdiction for Peace, component of the comprehensive system for truth, justice, reparation and non-recurrence

**Ricardo Hernán Medina Rico\*\***

Universidad del Rosario,  
Bogotá, Colombia.

[ricardo.medina@urosario.edu.co](mailto:ricardo.medina@urosario.edu.co)

\* El presente artículo es parte del proyecto de la línea de investigación Problemas actuales del derecho penal del Grupo de Investigación en Derecho Penal de la Universidad del Rosario (URosario) -categoría A del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias)-Convocatoria 781 de 2017.

\*\* Abogado por la URosario, especialista en Derecho penal y en Derecho administrativo por la misma universidad. Especialista en Derecho penal por la Universidad de Salamanca (España), y magíster en Justicia Criminal por la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M), España. Profesor de pregrado y posgrado en diferentes universidades y conferencista nacional e internacional. Se ha desempeñado como abogado litigante, asesor y consultor en derecho penal, disciplinario, responsabilidad fiscal y derecho administrativo. Ha sido tutor del Equipo de Técnicas de Juicio Oral de la URosario, investigador en derecho penal y secretario académico en la misma institución. Autor de diferentes textos jurídicos. Miembro del Consejo Directivo del Colegio de Abogados Rosaristas y socio de la Fundación Internacional de Ciencias Penales. Investigador junior reconocido por Colciencias-Convocatoria 781 de 2017.

**William Javier Salazar Medina\*\*\***

Universidad Central de Colombia,  
Bogotá, Colombia.  
william.salazar@jep.gov.co

Recibido: 27 de febrero de 2019

Dictaminado: 4 de abril de 2019

---

\*\*\* Abogado de la Universidad Surcolombiana, especialista en Derecho probatorio por la Universidad Católica de Colombia y en Derecho administrativo y procedimiento administrativo por la Universidad Antonio Nariño, además de magíster en Derecho Penal por la Universidad Libre de Colombia. Doctorando en Derecho por la UC3M. Profesor de pregrado y posgrado en diferentes universidades y conferencista invitado. Exdecano de la Facultad de Derecho de la Universidad Antonio Nariño sede Neiva y exdirector de Consultorio Jurídico en la misma entidad. Autor de diferentes textos jurídicos. Ha sido juez de conocimiento y de control de garantías y ha trabajado en la Corte Suprema de Justicia. Se desempeñó como defensor público y abogado litigante. <https://orcid.org/0000-0002-0389-6549>.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de los autores, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colaboran.

## Resumen

El presente artículo de investigación busca analizar la evolución que ha tenido el concepto de *justicia restaurativa* en Colombia, centrando el estudio en su adopción por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición creado con el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el gobierno nacional de Colombia y el Grupo Armado Revolucionario de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) el 26 de noviembre de 2016.<sup>1</sup> Para lo anterior se realizó un análisis de las diferentes normas que regulan el tema y que han sido expedidas ante la implementación de la JEP. Como metodología se desarrolló una investigación cualitativa partiendo de la información obtenida del análisis jurisprudencial y doctrinal y de la realización de entrevistas. Lo anterior permitió una descripción, clasificación, interpretación y explicación de datos, arrojando como resultado el progreso que ha tenido dentro de la JEP el concepto de *justicia restaurativa* a través de la identificación de las normas y decisiones que la desarrollan, esto bajo un tipo de investigación descriptivo-explicativa.

*Palabras clave:* Justicia restaurativa; Jurisdicción Especial para la Paz; conferencia restaurativa; Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

## Abstract

This article analyzes the development and implementation of the concept of *Restorative Justice* in Colombia, focusing its study on its application and adoption by the Special Jurisdiction for Peace (SJP). The SJP is the justice component of the Comprehensive System for Truth, Justice, Reparation and Non-recurrence, created by the Final Agreement to End The Armed Conflict And Build A Stable And Lasting Peace, signed between the national government of Colombia and the Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia on 26 November 2016. For this purpose, we provide an analysis of the different rules that regulate the use of restorative justice and that were issued to further the implementation of the SJP. The article follows a qualitative research of jurisprudence, doctrine and interviews. The description, classification,

<sup>1</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, aprobado y suscrito en Colombia por el gobierno nacional de Colombia y las FARC-EP, el 24 de noviembre de 2016, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf> (Fecha de consulta: 13 de mayo de 2019).



explanation and interpretation of data, provides an overview of the current situation and development of the concept of *restorative justice* within the SJP.

*Key words:* Restorative justice; Special Jurisdiction for Peace; restorative conference; Integral System of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-repetition.

## Sumario

I. Introducción; II. El concepto clásico de *justicia* y su desarrollo en Colombia; III. El paso a la justicia restaurativa; IV. Justicia restaurativa en el ámbito internacional; V. La justicia restaurativa y la justicia transicional. Caso Jurisdicción Especial para la Paz; VI. Conclusiones; VII. Anexo; VIII. Bibliografía.

## I. Introducción

La experiencia vivida por los diferentes Estados en materia de política criminal ha conllevado a predicar la necesidad de aplicar el principio de mínima intervención del derecho penal,<sup>2</sup> según el cual, el ejercicio de la facultad sancionatoria debe operar sólo cuando las demás alternativas de control han fallado, esto debido a que, en la mayoría de los casos, los beneficios que aporta su ejecución son menores con respecto a la lesión social que ocasionan,<sup>3</sup> la imposición de penas privativas de la libertad genera la desestabilización del núcleo familiar de la persona agresora y desconoce los derechos y necesidades reales de las víctimas.

Como una alternativa a esta problemática se ha estructurado y desarrollado el concepto de *justicia restaurativa*, que busca responder a la necesidad de satisfacer los requerimientos concretos de las víctimas, la readaptación de la persona victimaria y el reconocimiento de sus responsabilidades.<sup>4</sup> En este tipo de justicia la participación de la comunidad en la solución del conflicto es directa y concreta. La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (UNODC, por sus siglas en inglés) ha entendido los procesos restaurativos como aquellos en los que la víctima y la o el ofensor y, cuando sea adecuado, cualquiera otra persona o integrante de la comunidad afectado por un delito, participen en conjunto de manera activa para la resolución de los asuntos derivados de ello.<sup>5</sup>

En Colombia, el desarrollo normativo evidencia la introducción de diferentes preceptos que se acompañan con esta definición de justicia, y han buscado la superación de los conflictos penales y desórdenes sociales que a diario se suscitan, tratando de mitigar las consecuencias adversas que la aplicación de las normas de derecho penal tradicional pudiera acarrear. Se ha entendido que el modelo de justicia restaurativa parte de la premisa de que el delito afecta a las personas y las relaciones, y que el logro de la justicia exige el mayor grado de subsanación del daño posible.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, “Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 447-A de la Ley 599 de 2000”, Sentencia del 16 de mayo de 2012, C-365. Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>3</sup> Jesús M. Silva Sánchez, *Aproximación al derecho penal contemporáneo* (Barcelona: J. M. Bosch, 1992), 246.

<sup>4</sup> Jorge Pesqueira Leal, “El concepto de justicia penal restaurativa en la construcción del marco teórico”, *Revista Logos, Ciencia y Tecnología*, núm. 1 (julio-diciembre 2014): 2422-4200, <http://revistalogos.policia.edu.co/index.php/rlct/article/view/127> (Fecha de consulta: 6 de mayo de 2019).

<sup>5</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Manual sobre programas de justicia restaurativa”, [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual\\_sobre\\_programas\\_de\\_justicia\\_restaurativa.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf) (Fecha de consulta: 1 de agosto de 2018).

<sup>6</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, “Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22.3.3 (parcial) del Decreto ley 785 de 2005”, Sentencia del 7 de febrero de 2007, C-079. Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.

Esta apreciación ha sido acogida en escenarios de justicia transicional, su afianzamiento y utilidad pueden verse en el proceso de negociación para la terminación del conflicto suscitado entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), para el cual se acordó –el 23 de septiembre de 2015– la creación de una Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), cuya función principal es satisfacer el deber del Estado colombiano de investigar, esclarecer, perseguir, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al derecho internacional humanitario que tuvieron lugar por el conflicto armado.

El sistema integral del que es parte la JEP brinda a las personas justiciadas, a las víctimas y a la sociedad en general, la certeza de que se alcanzarán los fines propuestos y, precisamente por ello, los postulados establecidos en la jurisdicción penal ordinaria ceden en pro de éstos; las normas de derecho penal y de procedimiento penal son flexibilizadas, pues su análisis e interpretación se efectúa en atención de las características del conflicto que se aspira a superar.

El 24 de noviembre de 2016 se firmó el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera,<sup>7</sup> y con fundamento en éste se produjeron algunas normas que pretenden garantizar la eficacia y el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las partes involucradas. El 12 de marzo de 2018 los magistrados de la JEP presentaron ante el gobierno colombiano el proyecto de reglas procesales que regularían su funcionamiento, el cual, tras seguir el trámite correspondiente en el Congreso, alcanzó su aprobación el 27 de junio del mismo año.

El 18 de julio de 2018 nace la Ley 1922, Por medio de la cual se expiden unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz, norma que viene a formar parte del llamado *marco normativo para la paz*, que se ha venido desarrollando de acuerdo con los diferentes procesos emprendidos para solucionar los conflictos acontecidos en Colombia.

La presente investigación tuvo como metodología aplicada un enfoque y desarrollo cualitativo, puesto que con la información obtenida del análisis jurisprudencial y doctrinal se realizó no sólo la descripción, clasificación y explicación de los hechos, sino de los datos y la interpretación de éstos, lo que permitió llegar a conclusiones sobre la situación actual de la justicia restaurativa a la luz del denominado Acuerdo final; lo anterior, mediante un tipo de

---

<sup>7</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01/N01.pdf](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01/N01.pdf) (Fecha de consulta: 1 de agosto de 2018).

investigación descriptiva-explicativa, toda vez que se buscaba determinar cuál fue la evolución y situación dentro de la justicia en diferentes momentos históricos.

La utilización de la entrevista como recurso permitió tener un contacto directo con las y los operadores jurídicos del sistema, contrastando la realidad identificada con la normatividad vigente para establecer la eficacia y efectividad de la justicia restaurativa y de la justicia transicional dentro del posconflicto. Se entrevistaron a 65 personas que trabajan en la Jurisdicción, tanto empleados oficiales como contratistas. De los primeros se eligieron a personas con diferentes funciones, rangos y que representaran a cada una de las salas y secciones, la Unidad de Investigación y Acusación (UIA), la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Judicial. También mediante la paridad de género se buscó garantizar la diversidad étnica y el origen de nacimiento de las personas entrevistadas con el fin de responder a todos los enfoques existentes dentro de la Jurisdicción. En el anexo al final del texto se incluye el cuestionario con las preguntas que se realizaron a las y los encuestados.

Todo lo anterior pretendió que la investigación se centrara en analizar el desarrollo del concepto sobre justicia restaurativa en Colombia y su adopción por parte de la JEP, enfocándose para ello en tres momentos históricos que corresponden a los mismos apartados en los que se divide el texto: el primero es *i)* el concepto clásico de justicia; en segundo y tercer lugar *ii)* el concepto de justicia restaurativa y *iii)* su evolución en el derecho penal internacional y nacional y, finalmente, analizará *iv)* la implementación de la justicia restaurativa en el marco de la justicia transicional en Colombia, concretamente en la JEP.

## II. El concepto clásico de *justicia* y su desarrollo en Colombia

Cuando hablamos de *justicia* tradicionalmente nos remontamos a Roma, a Ulpiano, y a una de sus máximas en la cual decía que la justicia es *dar a cada quien lo suyo*.<sup>8</sup> Quizás para algunas personas ese puede ser aún el concepto básico de *justicia*, para ellas abarcará de manera suficiente el fin y el objetivo de la institución, y en consecuencia podrá ser considerada la mejor definición, pues a partir de ésta se han elaborado varias teorías dentro de las cuales tuvo asidero la primigenia concepción de justicia dentro del derecho penal contemporáneo, es decir, la justicia retributiva.

<sup>8</sup> Los preceptos del derecho son éstos: vivir honestamente, no causar daño a otro, y dar a cada quien lo suyo. Véase Albert Krigel et al., *Cuerpo de derecho civil romano, Instituta-Digesto* (Barcelona: Jaime Molinas, 1889), 5.

Desde sus inicios, los sistemas judiciales han adoptado esquemas estructurados y formales que tomaron la posición de penas privativas de la libertad como eje central del orden social.<sup>9</sup> Recordemos que la retribución implica necesariamente que donde exista un *injusto penal culpable debe aplicarse una pena*.<sup>10</sup> Por ello todos los requisitos del delito directamente relacionados con la violación a la ley y la culpabilidad de la o el autor son manifestaciones de la *retribución*, entendida ésta como el reproche por sus actos: donde existe culpabilidad e injusto se debe aplicar una pena que implica una respuesta proporcionada al acto del autor.

Diferentes fuentes han tratado de determinar cuál es finalidad que cumple la pena dentro del derecho penal, pasando desde las absolutas (la expiación y la retribución), las teorías relativas (prevención general negativa, positiva y especial) y, finalmente, las mixtas, que combinan tanto las absolutas como las relativas.<sup>11</sup>

En Colombia, los códigos penales y procesales penales existentes durante la primera mitad del siglo pasado fueron meramente retributivos. El Código Penal de 1890<sup>12</sup> –vigente hasta 1936–,<sup>13</sup> al igual que sus antecesores de 1837, de 1858 del Estado de Cundinamarca y de 1873 de los Estados Unidos de Colombia, definía al *delito* como “la voluntaria y maliciosa violación de la Ley, por la cual se incurre en alguna pena”, y establecía de manera clara los dos fundamentos esenciales de la retribución: la violación de la ley como fundamento de lo injusto y la voluntad como base de lo culpable.

Por otro lado, señalaba que “en toda violación de la ley se supone voluntad y malicia, mientras no se pruebe o resulte claramente lo contrario”, disposición en la cual se está reconociendo claramente la presunción de la libertad y por lo tanto el libre albedrío defendido por la escuela clásica italiana como fundamento de la retribución.

<sup>9</sup> Álvaro E. Márquez Cárdenas, “La justicia restaurativa *versus* la justicia retributiva en el contexto del sistema procesal de tendencia acusatoria”, *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores*, núm. 20 (julio-diciembre 2007): 201-212.

<sup>10</sup> Corte Constitucional de Colombia, “Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 46 de la Ley 1453 de 2011”, Sentencia C-181 del 13 de abril de 2016. Ministra ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>11</sup> La Corte Constitucional ha señalado que la teoría de la *expiación* –en la que la pena supone una expiación moral– es la causa de que la pena tenga una dimensión de arrepentimiento del delincuente y la aceptación social de aquel acto de contrición, lo cual se traduce en la liberación de su culpa. Mientras que la *retribución* considera, por una parte, la realización del anhelo de justicia como fundamento del derecho –o necesidad moral o social–, y por otra, la prohibición de instrumentalizar al individuo con el fin de procurar el bienestar social o común, es decir, se encuentra proscrita cualquier forma de utilitarismo penal. Corte Constitucional de Colombia, “Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 46 de la Ley 1453 de 2011”, Sentencia C-181 de 2016.

<sup>12</sup> Ejemplo de ello era el artículo 13 de la Ley 19, que señalaba: “Cuando se cometa una acción que parezca digna de castigo y no lo tenga señalado en la Ley, se dará cuenta al Gobierno, para que pueda llenarse el vacío”. Véase Ley 19 de 1980, Código Penal del 18 de octubre de 1890 (*Diario Oficial de Colombia*), artículo 13, [http://www.bdigital.unal.edu.co/6944/103/ley\\_19\\_de\\_1890\\_codigo\\_penal\\_libro\\_primero.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/6944/103/ley_19_de_1890_codigo_penal_libro_primero.pdf) (Fecha de consulta: 6 de mayo de 2019).

<sup>13</sup> Ley 95 de 1936, Código Penal del 24 de abril de 1936 (*Diario Oficial de Colombia*).

Pero, en relación con la retribución, el Código Penal de 1890 consagraba penas cuya única justificación era la mencionada. Se dejaban de lado conceptos hoy tan básicos como la *resocialización* o la *humanización de las penas*, lo que generaba ciertas particularidades como: que si la pena de presidio aplicable era de uno a cinco años, entonces se usaba el grillete, y si eran más de cinco años se imponía grillete y cadena.<sup>14</sup> Por lo tanto, este Código buscaba imponer un castigo a quien transgredía la ley penal para equilibrar la balanza de la justicia. Era dar a cada quien lo suyo, entendiendo que quien era la persona victimaria y cometía un mal, recibía un mal para equilibrar la balanza como símbolo de justicia.

El Código Penal de 1936 no tuvo cambio alguno. Si bien se puede mencionar la influencia del Código italiano de 1927 y de la escuela positivista italiana en términos de justicia, su enfoque siguió siendo una justicia retributiva más humana que eliminó la pena de muerte, pero siempre giró en torno al castigo para la o el victimario.

Con la expedición del Código Penal colombiano de 1980 comienza a exigirse que, para considerar como delito a una conducta, ésta debía ser típica, antijurídica y culpable, y tenía que consagrarse el dolo, la culpa y la preterintención como formas de culpabilidad. Se siguieron claramente los postulados de la escuela causalista alemana. Desde esos días hasta hoy no se ha abandonado la concepción tripartita del delito, se ha revuelto con los preceptos de las escuelas alemanas del delito.

Como una evolución se pueden señalar las finalidades establecidas en materia punitiva, aunque esto no anticipaba algún avance con respecto al enfoque de la justicia, pues el artículo 12 del Código mencionaba que: “la pena tiene función retributiva, preventiva, protectora y resocializadora,” pero la justicia seguía –como 200 años atrás– sólo fijándose en quien agredía y olvidaba a las víctimas. Aquí el gran cambio fue que no sólo se quería castigar a la persona agresora, sino reincorporarla a la sociedad y prevenir que volviera a reincidir o que otras más realizaran conductas similares. Se humanizaba cada vez más la pena para la persona agresora, pero jamás se le daba *lo suyo* a la víctima.

Lo anterior se evidenció en el Decreto 1419 de 1975, el cual facultaba a los directores de establecimientos carcelarios “de acuerdo con las necesidades del lugar o a solicitud de las

---

<sup>14</sup> El artículo 55 del Código Penal de 1890 señalaba que quien recibiera pena de presidio debía realizar un trabajo de nueve horas diarias. Si era menos de seis meses la pena se podría cumplir en la cárcel. Más de un año de pena conllevaba prisión, si era de uno a cinco años ésta debía cumplirse con grillete, y más de cinco años con grillete y cadena; el artículo 42 refería que la pena de presidio y de prisión llevaban consigo “la pérdida de todo empleo público y de toda pensión, así como la privación perpetua de los derechos políticos”; y el artículo 57 señalaba como un máximo de pena los 20 años.

organizaciones-sindicales de conductores de vehículos automotores, para organizar casas-cárcel dedicadas exclusivamente para la reclusión de quienes incurran en delitos culposos en el manejo de vehículos automotores” (artículo 1º). Para la época, esto era inaceptable en el imaginario de las víctimas, pues consideraban que se prescindía de su dolor, se olvidaban de sus derechos y se aplicaba un beneficio a quien podía haber matado culposamente a alguien en un accidente de tránsito. En dicho momento se planteó como una muestra de justicia pensada en el agresor, la clásica relación entre pena (de prisión) y justicia.

### III. El paso a la justicia restaurativa

La *justicia restaurativa* es considerada como “un proceso por el cual todas las partes con un interés en un determinado delito se reúnen para resolver colectivamente la manera de hacer frente a las consecuencias de la ofensa y a sus implicaciones para el futuro”.<sup>15</sup> Y se ha construido sobre cuatro pilares, a saber:

- i) *Encuentro*: crear espacios de reunión entre autor y víctima. También se pueden incluir a otras personas, como familiares o integrantes de la comunidad. Todo ello dirigido a conocer a las partes involucradas en el conflicto, lo que facilitaría llegar a acuerdos satisfactorios.
- ii) *Reparación*: adoptar medidas dirigidas a la reparación del daño causado, que puede ir desde la compensación económica hasta las disculpas y reconciliación. Primero se debe atender a la víctima, pero también se puede considerar a sus familiares o integrantes de la comunidad.
- iii) *Reintegración*: devolver a víctimas y autores a la sociedad como miembros capaces de contribuir. La o el autor se responsabiliza, lo que puede facilitar su reincorporación a la sociedad. En este sentido, la comunidad también desempeña un rol relevante desde una perspectiva restauradora al *acoger* a ambos.
- iv) *Inclusión*: que las partes participen en las distintas etapas, por lo que deben darse las instancias necesarias para ello, más aún si éstas son voluntarias.<sup>16</sup>

Los primeros vestigios de este nuevo diseño de justicia se dieron en 1974 con el famoso *experimento de Kitchener*.<sup>17</sup> Era el caso de dos adolescentes que habían realizado actos de van-

<sup>15</sup> Tony F. Marshall, “The evolution of restorative justice in Britain”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, núm. 4 (noviembre 1996): 37.

<sup>16</sup> Rafael Blanco *et al.*, “Justicia restaurativa: marco teórico, experiencias comparadas y propuestas de política pública”, en Universidad Alberto Hurtado (UAH), *Colección de investigaciones jurídicas* (Santiago: UAH, 2004), 13-14.

<sup>17</sup> Ivonne N. Díaz Madrigal, *La mediación en el sistema de justicia penal: justicia restaurativa en México y España*. Serie Jui-

dalismo contra una serie de personas en Ontario, Canadá, quienes, en lugar de ser juzgados y condenados a pena de prisión, fueron llevados ante sus víctimas y, en un ejercicio cara a cara, se pusieron de acuerdo para la restitución de los daños causados.

En 1989, en Nueva Zelanda, se dieron efectivos procesos restaurativos. Allí, en los casos de delincuencia juvenil, antes de que las personas jóvenes fueran enviadas a los tribunales ordinarios, debían adelantarse reuniones restaurativas familiares buscando evitar la reincidencia, para que tanto las víctimas como las y los victimarios sintieran satisfechas sus peticiones, y así se pudiera armonizar la justicia tradicional con las costumbres del pueblo maorí.

Colombia no se quedó atrás. A pesar de incorporar el concepto *justicia restaurativa*, sólo años después el Código Procesal Penal de la época, el Decreto 050 de 1987 comenzó a ver el derecho penal más allá de la persona victimaria y de la sociedad, y consideró que el juez tenía la obligación de atender, como una finalidad del procedimiento, las garantías debidas a las personas que intervienen en éste.<sup>18</sup>

Posteriormente, a través de los decretos 1861 de 1989,<sup>19</sup> 2700 de 1991<sup>20</sup> y la Ley 81 de 1993,<sup>21</sup> se incorporaron dos figuras trascendentales dentro de la concepción de justicia restaurativa, que fueron: la *cesación del procedimiento por indemnización integral* y la *conciliación en materia penal*. Estos son hitos dentro de nuestro análisis de justicia restaurativa, ya que permitieron que las partes –víctima y victimario– se sentaran y pudieran dejar de lado la sanción penal si se resarcía el daño causado. Significaba volver a equilibrar la balanza de acuerdo con los intereses de las víctimas.

La Ley 600 de 2000 también precisó los conceptos de *conciliación* y *reparación integral* dentro de un esquema restaurador y reparador para las víctimas. Así pues, estableció un procedi-

---

*cios Orales* (México: UNAM, 2013), 32, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3392/6.pdf> (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2019).

<sup>18</sup> Decreto 50 de 1987, Código de Procedimiento Penal del 13 de enero de 1987 (*Diario Oficial de Colombia*) artículo 11.

<sup>19</sup> Véanse: Decreto 50 de 1987, artículo 1º; Decreto 1861 de 1989, Por el cual se introducen modificaciones al Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones del 18 de agosto de 1989 (*Diario Oficial de Colombia*) “artículo 1º. El artículo 31 del Código de Procedimiento Penal tendrá el siguiente texto: “Artículo 31. Cesación de Procedimiento por Indemnización Integral [...]” y artículo 2º. “El Código de Procedimiento Penal tendrá un artículo con el número 31 bis del siguiente tenor: Artículo 31 bis. Conciliación durante la Indagación Preliminar o el Proceso Penal”.

<sup>20</sup> Decreto 2700 de 1991, Por el cual se expiden las normas de procedimiento penal del 30 de noviembre de 1991 (*Diario Oficial de Colombia*) artículo 38. Conciliación previa durante la etapa de la investigación o la instrucción.

<sup>21</sup> Ley 81 de 1993, Por la cual se introducen modificaciones al Código de Procedimiento Penal del 2 de noviembre de 1993 (*Diario Oficial de Colombia*) artículo 6º. “El artículo 38 del Código de Procedimiento penal quedará así: Artículo 38. Conciliación durante la etapa de la investigación previa o del proceso”.



miento para la conciliación e indemnización integral.<sup>22</sup> Pero fue hasta 2002 que se introdujo de forma taxativa el tema de justicia restaurativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, la Comisión Preparatoria de la Reforma Constitucional de la Justicia Penal estimó necesario y pertinente abordarla para incorporarla a los textos legales. Como consecuencia, el Acto Legislativo 03 de 2002 contempló en el artículo 2º –que modificó el 250 constitucional– la posibilidad de aplicación del principio de oportunidad, además, la obligación de velar por los intereses de las víctimas y demás intervinientes en el proceso penal, refiriendo concretamente que “la ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa.”

Como fruto del acto legislativo citado nace la Ley 906 de 2004, que dedica un libro completo al desarrollo de una justicia restaurativa (libro VI), allí la define, y también refiere y desarrolla los mecanismos con los que es válido ejercitarla.<sup>23</sup>

En esta norma la o el legislador entendió la *justicia restaurativa* como:

todo proceso en el que la víctima y el imputado, acusado o sentenciado participan conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito en busca de un resultado restaurativo, con o sin la participación de un facilitador.

Se entiende por resultado restaurativo, el acuerdo encaminado a atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la reintegración de la víctima y del infractor en la comunidad en busca de la reparación, la restitución y el servicio a la comunidad.<sup>24</sup>

A través de la Sentencia C-979 de 2005 la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad de varios artículos de la Ley 906 de 2004, y en particular las facultades del fiscal general de la nación en lo referente a la justicia restaurativa y el principio de oportunidad. En dicha ocasión la Corte determinó que los textos demandados se ajustaban a la Constitución y a los principios rectores del Estado social de derecho. La sentencia recordó que la justicia

<sup>22</sup> Ley 600 de 2000, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal del 24 de julio de 2000 (*Diario Oficial de Colombia*) artículo 41. Conciliación. La conciliación procede en aquellos delitos que admitan desistimiento o indemnización integral y artículo 42. Indemnización integral.

<sup>23</sup> *Mecanismos*: Son mecanismos de justicia restaurativa la conciliación preprocesal, la conciliación en el incidente de reparación integral y la mediación. Véase Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal del 31 de agosto de 2004 (*Diario Oficial de Colombia*) artículo 521.

<sup>24</sup> Ley 906 de 2004, artículo 518.

restaurativa se plantea como alternativa a las deficiencias de un sistema penal basado en el punitivismo y en la retribución.<sup>25</sup>

La Corte señaló que la justicia restaurativa busca reparar las relaciones que ha roto el delito entre la víctima y la persona victimaria, se concentra en las necesidades, el sufrimiento y la satisfacción de los intereses de la víctima y sus derechos, así como en resocializar a la persona victimaria enfrentándola con las consecuencias de su actuar, pues solo acercando estos dos extremos se puede lograr el retorno a la convivencia social pacífica,<sup>26</sup> la reunión tiene como objetivo el compartir las consecuencias del daño y la elaboración de un plan concertado de reparación.

#### IV. Justicia restaurativa en el ámbito internacional

En el 10 Congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y el tratamiento del delincuente –llevado a cabo en Viena en el 2000–, la justicia restaurativa fue el centro de la discusión a nivel internacional. Como fruto de este escenario se crearon los Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal.<sup>27</sup>

Tales Principios definen como *proceso restaurativo* aquel en el que

la víctima, el delincuente y, cuando proceda, cualesquiera otra persona o miembros de la comunidad afectados por un delito, participen conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito, por lo general con la ayuda de un facilitador. Entre los procesos restaurativos se puede incluir la mediación, la conciliación, la celebración de conversaciones y las reuniones para decidir sentencias.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, Sentencia C-979 de 2005, “Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 78, 192, 327, 330 y 527 de la Ley 906 de 2004”, 26 de septiembre de 2005, párrafo 42. Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.

<sup>26</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, Sentencia C-979 de 2005, párrafo 42.

<sup>27</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Resolución 2000/14, Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal, 2002; y Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, E/CN.15/2002/5/Add.1, Informe del Grupo de Expertos sobre Justicia Restaurativa, abril de 2002.

<sup>28</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Resolución 2000/14, Principio I. Definiciones, numeral 2.

De acuerdo con los Principios se obtiene un resultado restaurativo cuando el acuerdo es

alcanzado como consecuencia de un proceso restaurativo. Entre los resultados restaurativos se pueden incluir respuestas y programas como la reparación, la restitución y el servicio a la comunidad, encaminados a atender a las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la reintegración de la víctima y del delincuente.<sup>29</sup>

Adicionalmente, en el escenario ideal de un proceso restaurativo:

La víctima y el delincuente normalmente deben estar de acuerdo sobre los hechos fundamentales de un asunto como base para su participación en un proceso restaurativo. La participación del delincuente no se utilizará como prueba de admisión de culpabilidad en procedimientos jurídicos ulteriores.<sup>30</sup>

Un elemento fundamental en la implementación de la justicia restaurativa es el de las diferencias culturales. Como veremos más adelante, esto ha tenido incidencia en la forma en que se ha planteado la justicia restaurativa en el marco del Acuerdo final de paz entre el gobierno nacional colombiano y las FARC-EP. Teniendo en cuenta esta situación, los Principios señalan que: “las diferencias conducentes a una desigualdad de posiciones, así como las diferencias culturales entre las partes, se deben tener en cuenta al someter un caso a un proceso restaurativo y al llevar a cabo ese proceso”.<sup>31</sup>

En el ámbito del derecho penal internacional, tradicionalmente el centro ha sido el victimario. Sin embargo, el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI), partiendo de la tradición penal, muestra cambios que tienden hacia la justicia restaurativa. El esquema de reparación dispuesto en el Estatuto ofrece a las víctimas, en cierta medida, justicia restaurativa a través de la reparación y la restitución del daño.

Contraria a la experiencia de los tribunales *ad hoc*, la CPI sí contempla las reparaciones individuales y colectivas con las que puede materializarse la justicia restaurativa. Las víctimas en la Corte Penal no sólo participan del proceso contencioso penal en calidad de testigos, sino que además pueden integrar comunidades que buscan reparaciones colectivas. Las Reglas de Procedimiento y Prueba de la CPI presentan eventos de reparación individual y colectiva, así lo

<sup>29</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Resolución 2000/14, Principio I. Definiciones, numeral 3.

<sup>30</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Resolución 2000/14, Principio II. Utilización de programas de justicia restaurativa, numeral 8.

<sup>31</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Resolución 2000/14, Principio II. Utilización de programas de justicia restaurativa, numeral 9.

establece la regla 97.1 al regular la valoración de la reparación: “La Corte, teniendo en cuenta el alcance y la magnitud del daño, perjuicio o lesión, podrá conceder una reparación individual o, cuando lo considere procedente, una reparación colectiva o ambas”.

Al disponer que la Corte Penal puede otorgar reparaciones individuales y colectivas, se reconoce que éstas “obligan a los responsables de delitos graves a reparar el daño que han causado a las víctimas y permiten a la Sala asegurar que los autores respondan por sus actos”.<sup>32</sup> El otorgamiento de las reparaciones colectivas muestra que para la CPI no es necesario que en todos los casos se hagan solicitudes individuales de reparación, en las cuales la víctima relacione el daño sufrido con la responsabilidad penal individual de la persona autora.

Adicionalmente, con el artículo 79 del Estatuto de Roma se crea un Fondo Fiduciario en beneficio de las víctimas de crímenes de competencia de la CPI.<sup>33</sup> La regla 98 de las Reglas de Procedimiento y Prueba señala que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 79 del Estatuto de Roma, “se podrán utilizar otros recursos del Fondo Fiduciario en beneficio de las víctimas”.

En este contexto, en el caso Thomas Lubanga, la fiscalía solicitó que el proceso de reparación se pusiera a disposición de una mayor cantidad de víctimas que las previamente habían sido incluidas como participantes en el proceso adversarial. También solicitó que éstas fueran consideradas como beneficiarias en la reparación colectiva, lo que sería consistente con los objetivos de la justicia restaurativa.<sup>34</sup> El 15 de diciembre de 2017 la Sala de Juicio número II de la CPI decidió que Lubanga era responsable penalmente y debía reparar colectivamente a las víctimas mediante la suma de 10 millones de dólares. Sólo reparaciones colectivas fueron otorgadas en este caso. Dado que Lubanga se había declarado indigente, la Sala invitó a la Junta Directiva del Fondo Fiduciario para las Víctimas a examinar la posibilidad de destinar una cantidad para la implementación de las medidas de reparación colectiva en el caso y/o continuar los esfuerzos para conseguir fondos adicionales.

Como medidas de reparación colectiva la Sala ha aprobado la implementación de reparaciones simbólicas (la construcción de tres centros comunitarios y la creación de programas

---

<sup>32</sup> Corte Penal Internacional, “El fiscal v. Thomas Lubanga, Judgment on the appeals against the ‘Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations’ of 7 August 2012 with Amended order for reparations (Annex A) and public annexes 1 and 2”, 3 de marzo de 2015, párrafo 151.

<sup>33</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado y suscrito en la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas, Viena, Italia, 17 de julio de 1998, artículo 79.

<sup>34</sup> Corte Penal Internacional, “El fiscal v. Thomas Lubanga Dyilo, Prosecution’s Submissions on the principles and procedures to be applied in reparations”, ICC-01/04-01/06, 18 de abril de 2012.

en pro de los niños reclutados) y reparaciones basadas en servicios (como programas de rehabilitación física y psicológica, entrenamiento vocacional y actividades de generación de ingresos).

Por otro lado, en el caso *El fiscal vs. Katanga*, la Sala de Juicio fijó el monto de la reparación en un millón de dólares. Compensaciones individuales fueron otorgadas a 297 víctimas y cuatro medidas de reparación colectiva (asistencia en vivienda, asistencia en educación, programas de generación de ingresos y rehabilitación psicológica).

## **v. La justicia restaurativa y la justicia transicional. Caso Jurisdicción Especial para la Paz**

Tanto la *justicia transicional* como la *justicia restaurativa* tienen una tradición considerable en Colombia; sin embargo, la implementación holística de ambas es más novedosa.

La *justicia transicional* es entendida como el conjunto de normas dispuestas para la transición de una situación de conflicto hacia la paz, los fines perseguidos trascienden el juzgamiento y la resocialización de las personas responsables, así como el resarcimiento de las víctimas, todo encaminado a establecer las bases necesarias para la superación del conflicto armado interno y la consecución de la paz, esto a través de la reconciliación no sólo de las partes en disputa sino también entre éstas, las víctimas y la sociedad.

Este tipo de justicia puede ser entendido como aquel mecanismo por el cual los Estados con conflictos armados internos pretenden la reparación de las víctimas, a través de la jurisdicción, de las violaciones a los derechos humanos ocasionadas en el marco del conflicto por estos actores al margen de la ley.<sup>35</sup> En el mismo sentido se ha expresado Angélica Rettberg, experta en resolución de conflictos armados hasta una paz estable, quien afirma que

La Justicia Transicional es uno de los temas de mayor relevancia para la construcción de la paz, definida como el tipo de arreglos judiciales y extrajudiciales que facilitan y permiten la transición de un régimen autoritario a una democracia o de una situación de guerra a una de paz.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> María J. Bernuz y Andrés García, *Sobre los límites y las posibilidades de la justicia restaurativa en contextos transicionales. Después de la violencia: memoria y justicia* (Bogotá: Siglo del Hombre, 2015), 9.

<sup>36</sup> Angelika Rettberg, *Entre el perdón y el paredón. Preguntas y dilemas de la justicia transicional* (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2005), 1.

Por su parte, Ruti Teitel, experta en legislación internacional, expresa que: “La *justicia transicional* puede ser definida como la concepción de justicia asociada con periodos de cambio político, caracterizados por respuestas legales que tiene el objetivo de enfrentar los crímenes cometidos por regímenes represores anteriores”,<sup>37</sup> y de manera más sencilla Jon Elster, filósofo y político noruego, la define como aquella que “se compone de los procesos de juicios, purgar y reparaciones que tienen lugar luego de la transición de un régimen político a otro”.<sup>38</sup>

La justicia transicional tiene como núcleo fundamental la satisfacción y el reconocimiento<sup>39</sup> de los derechos de las víctimas, en palabras de Pablo de Greiff, activista de derechos humanos colombiano –y trayendo a colación los fines de la justicia transicional– busca “el reconocimiento de las víctimas; [...] promover la confianza cívica; [...] y el fortalecimiento de la norma democrática”.<sup>40</sup> Su objetivo es devolverles la dignidad que les fue arrebatada por el delito y la o el delincuente. En este sentido, la justicia transicional se pone del lado contrario de la balanza, en contrapeso al derecho penal ordinario, que se ha centrado clásicamente en la persona victimaria. Sin embargo, con estos dos pesos en la balanza, ésta no se encuentra necesariamente balanceada. La justicia restaurativa ofrece el equilibrio necesario al tener en cuenta tanto a la víctima como a la o el victimario, y buscar su acercamiento y reconciliación.

En el contexto de los diversos conflictos que ha afrontado Colombia desde su constitución como Estado independiente, ha consolidado un marco normativo que ofrece alternativas negociadas para el desarme de los grupos al margen de la ley y la atención eficiente a las víctimas de la violencia. Se ha buscado ajustar el derecho interno a los postulados internacionales sobre esos tópicos, mirando concienzudamente los ejemplos ofrecidos por otros países que han atravesado procesos similares.

En efecto, como resultado de la política estatal, este país cuenta con un voluminoso sistema normativo sobre la materia, con leyes como:

<sup>37</sup> Ruti Teitel, “Transitional Justice genealogy”, *Harvard Human Rights Journal*, núm. 16 (enero 2003): 69.

<sup>38</sup> Jon Elster, *Rendición de cuentas: La justicia transicional en perspectiva histórica* (Buenos Aires: Katz, 2006), 16.

<sup>39</sup> Para profundizar en el tema del reconocimiento véase Axel Honneth, *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales* (Barcelona: Crítica, 1997); Axel Honneth y Nancy Fraser, *¿Redistribución o reconocimiento?* (Madrid: Morata, 2006); y Axel Honneth, “Dos respuestas bien meditadas”, en Bert Van Den Brink y David Owen, eds., *Recognition And Power* (Nueva York: Cambridge University Press, 2007). Una revisión especialmente lúcida de éstas puede encontrarse en Christopher F. Zurn, “Identity or Status? Struggles Over ‘Recognition’”, en Fraser, Honneth and Taylor, *Constellations*, núm. 4 (noviembre 2003): 519-537.

<sup>40</sup> Pablo de Greiff, “Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la justicia transicional”, *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 7 (2011): 29-30.

- i) la 975 de 2005, que sirvió para la desmovilización y desarme de los grupos paramilitares entonces existentes;
- ii) la 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, comúnmente conocida como Ley de víctimas y restitución de tierras; y
- iii) el *marco normativo para la paz*, con el cual se está haciendo efectivo lo acordado en el proceso de negociación con la guerrilla de las FARC-EP, evidencian la prevalencia de las víctimas y el respeto de sus derechos y garantías.

El Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera,<sup>41</sup> suscrito entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, fijó como punto de partida el “principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos”, edificado a partir de un enfoque diferencial y de género que busca *alcanzar justicia no sólo con sanciones retributivas sino a través de medidas restaurativas y reparadoras*. Además, fijó como deber el de “resarcir a las víctimas [...] por las graves infracciones al derecho internacional humanitario y las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto”, esta conceptualización fue recogida casi integralmente en el Acto Legislativo 002 de 2017, en su artículo 18.

El texto del Acuerdo final desarrolla el principio de centralidad de la víctima y le otorga una participación en el desarrollo de los diferentes procedimientos, concretamente ante la JEP le precisa:<sup>42</sup>

- Ser oída en los supuestos de priorización y selección de casos.
- Participar mediante organizaciones de víctimas en audiencias de reconocimiento de verdad y responsabilidad, sin perjuicio que esto se haga por escrito.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, numeral 5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos, 5.1. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, segundo párrafo.

<sup>42</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, numeral 5.1.2. Justicia, Jurisdicción Especial para la Paz, I. Principios básicos del componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

<sup>43</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, numeral 5.1.2. Justicia, Jurisdicción Especial para la Paz, I. Principios básicos del componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, artículo 47.

- Solicitar protección mediante la presentación de un recurso ante la Sección de Apelaciones cuando sus derechos fundamentales se vean vulnerados, siempre y cuando ésta cuente con interés directo y legítimo.<sup>44</sup>
- La posibilidad de interponer acción de tutela ante la violación o amenaza de derechos fundamentales.<sup>45</sup>
- Ser consultada por intermedio de sus representantes cuando éstas sean residentes en el lugar de ejecución de proyectos de actividades restauradoras o reparativas.

La efectividad del aludido acuerdo, así como de las diferentes normas que lo desarrollan, implican transformaciones profundas que permitan dar un tratamiento adecuado a las consecuencias del conflicto, buscando cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el país y contribuir a la reconciliación, así como a la materialización de los derechos de las víctimas.<sup>46</sup>

Esta tarea se ve planteada en la Ley 1922 de 2018, que estableció las normas de procedimiento para la JEP, pues su articulado desarrolla postulados propios de justicia restaurativa<sup>47</sup> y señala, entre otros aspectos, la posibilidad de que en caso de reconocimiento tardío de verdad y responsabilidad se pueda disponer la realización de una *audiencia restaurativa*, a solicitud de las personas acusadas o de las víctimas.

<sup>44</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, numeral 5.1.2. Justicia, Jurisdicción Especial para la Paz, III. Procedimiento, órganos y sanciones del componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, artículo 52.

<sup>45</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, artículo 52, numeral 5.1.2. Justicia, Jurisdicción Especial para la Paz, III. Procedimiento, órganos y sanciones del componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, artículo 52, parágrafo.

<sup>46</sup> “El Sistema Integral hará especial énfasis en medidas restaurativas y reparadoras, y pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas. Uno de los paradigmas orientadores de la JEP será la aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido”. Véase Acto Legislativo 01 del Congreso de Colombia del 1 de abril de 2017 (*Diario oficial de Colombia*) artículo transitorio núm. 1.

<sup>47</sup> Ley 1922 de 2018, artículo 1º: “a) Efectividad de la justicia restaurativa. A fin de garantizar los presupuestos necesarios para asegurar la reconciliación y el establecimiento de una paz estable y duradera, las decisiones que pongan término a los procedimientos ante la JEP, además de cumplir con el principio de legalidad, deben procurar la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto armado, las garantías de no repetición y el esclarecimiento de la verdad de los hechos”; y artículo 27: “Construcción dialógica de la verdad y justicia restaurativa. En el marco de los principios de justicia restaurativa y centralidad de las víctimas previstos en el Título Primero de esta ley, las salas, y las secciones cuando corresponda, podrán adoptar las medidas que estimen oportunas e idóneas para promover la construcción dialógica de la verdad entre los sujetos procesales e intervinientes, que propendan por la armonización y sanación individual, colectiva y territorial, y promoverán la construcción de acuerdos aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad, en todas las fases del procedimiento. En algunos casos, podrán tomar en cuenta las prácticas restaurativas de las justicias étnicas”, véase Ley 1922 de 2018, Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz del 18 de julio de 2018 (*Diario Oficial de Colombia*).



La audiencia restaurativa<sup>48</sup> recoge los estándares internacionales de justicia transicional, como la verdad, las garantías de no repetición y el componente restaurativo y reparador. De igual forma, y atendiendo los enfoques territorial, cultural, diferencial y de género en la JEP, las conferencias restaurativas pretenden empoderar e involucrar a las comunidades y a los grupos vulnerables.

Esta figura procesal pretende acercar a los sujetos procesales e intervinientes enfrentados, para que sus diferencias y dificultades derivadas del ilícito puedan ser solucionadas pacíficamente, permitiendo la posibilidad de llegar a un acuerdo común que pueda verse reflejado al momento de la imposición y graduación de la sanción por parte de la Sección.

La JEP inició formalmente su atención al público con la recepción de expedientes y la resolución de asuntos de su competencia desde el 15 de marzo de 2008, fecha a partir de la cual ha pretendido desarrollar en los diferentes escenarios los fines propuestos por el sistema, siendo uno de ellos la implementación eficaz y eficiente de una justicia restaurativa en el marco del escenario transicional.

En efecto, aunque las diferentes salas y secciones no han tenido la oportunidad de desarrollar a plenitud los diferentes postulados constitucionales en el escenario de un proceso dialéctico mixto con características acusatorias al desarrollar la audiencia de juicio de forma oral, las decisiones que hasta el momento se han emitido muestran que el camino está trazado para la consecución de este objetivo.<sup>49</sup>

Decisiones tales como la enunciada por la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, en la que plantea un procedimiento para la garantía de no extradición ante los vacíos existentes en su Ley 1922 de 2018,<sup>50</sup> es muestra de que estamos ante una justicia diferente, que no se ciñe a la literalidad de la norma, sino que busca ir más allá para garantizar los derechos de las y los intervinientes del sistema.

De igual forma, la diligencia de construcción dialógica de la verdad<sup>51</sup> muestra la intervención en el sistema de los diferentes componentes tenidos en cuenta en el proceso de paz, ya que

---

<sup>48</sup> Ley 1922 de 2018, artículo 44.

<sup>49</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Tribunal para la Paz, Sección de Apelación, autos TP-SA 004, TP-SA 014, TP-SA 019 y TP-SA 090 de 2018.

<sup>50</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Tribunal para la Paz, Sección de Revisión, Auto SRT-AE-044 del 29 de agosto de 2018, exp. 2018120080101240E.

<sup>51</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas.

si bien en esta diligencia no hay una participación activa de las víctimas, sí buscan la construcción de un escenario de confianza para las personas comparecientes, en el que se pueda desarrollar un adecuado análisis de contextos que repercutirá en forma directa en la garantía de respeto hacia sus derechos.

Para corroborar los planteamientos expuestos se consideró necesario analizar el componente humano de la JEP, como un ingrediente indispensable para el desarrollo y funcionamiento adecuado del sistema. Para el proceso de realización de entrevistas de manera aleatoria se efectuó una selección de 65 funcionarios que, aceptando la confidencialidad del proceso estadístico, respondieron una serie de preguntas con las que se buscó obtener su percepción en torno al desarrollo de los postulados de la justicia restaurativa, tanto en la normatividad expedida para su implementación, como en el contenido de las diferentes decisiones que hasta el momento han sido pronunciadas.

De 65 personas entrevistadas, 59 consideraron que las condiciones normativas de la JEP son un claro ejemplo de aceptación de los componentes de la justicia restaurativa y de su adecuada articulación con la justicia transicional; entendieron estas dos formas de justicia como complementarias, pues a su juicio difícilmente sería posible alcanzar los compromisos adquiridos en el Acuerdo de paz y la continuidad de ésta a largo plazo sin su adecuado desarrollo. En tanto, tres personas mencionaron que las condiciones normativas eran *poco idóneas* y tres más expresaron que eran percepciones disímiles que no podían ser equiparables.

En cuanto a las decisiones que hasta la fecha han emitido las diferentes salas y secciones de la JEP, más de 80% consideró que eran variadas y permitían entender una dinámica diferente del concepto de justicia estructurado por la Jurisdicción Ordinaria, pues el sistema partía del principio orientador de la centralidad de las víctimas. El restante porcentaje se abstuvo de opinar porque consideró que podría comprometer su criterio para su intervención en los diferentes procesos.

Debe mencionarse que las entrevistas no fueron estructuradas y se buscaba que la respuesta fuera lo más espontánea posible, dando así la posibilidad de conocer realmente la situación y percepción de los conceptos por parte de las y los funcionarios de la JEP.

En conclusión, debe mencionarse que el componente humano se muestra optimista con el desarrollo que hasta el momento ha tenido la JEP, pues consideran que el trabajo iniciado muestra claramente la preocupación por asegurar y garantizar los derechos y garantías de las víctimas, con una intervención clara y respetuosa de su calidad.

## VI. Conclusiones

La justicia desde su concepción más antigua ha sido señalada como *dar a cada quien lo suyo*. Ulpiano, quien acuñó este precepto, consideró que así podía equilibrarse la balanza de la justicia, creando una forma de establecer la justicia retributiva, como en el Código de Hammurabi.

Con el paso de los años se pudo ver cómo la justicia retributiva no siempre resultaba eficaz para satisfacer a todos las y los intervinientes, afectados y víctimas de la comisión de un acto punible. Por ello, surgieron otras formas de otorgar justicia más allá de un castigo *equivalente* al daño cometido.

Nace entonces una justicia restaurativa que pretende reparar el tejido social y las relaciones entre la sociedad, la víctima y la persona victimaria. Se buscaba un encuentro donde todas las partes salían beneficiadas y se podían ver plasmados los fines de la pena.

Pero en desarrollo de conflictos, guerras y grandes diferencias que habían abierto heridas innumerables entre la sociedad, se fundó también la justicia transicional que, como su nombre lo indica, resultaba adecuada para dar un paso adelante y empezar un nuevo *contrato social*.

El Acuerdo final al que llegó el gobierno de la República de Colombia y el grupo armado FARC-EP necesitaba de un concepto moderno de justicia que incorporara de la mejor manera una justicia de transición y una justicia de restauración para acabar con más de 50 años de conflicto.

Las normas existentes, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el desarrollo que las providencias de la Jurisdicción Especial para la Paz dan cuenta de la necesidad de conjurar la justicia restaurativa y la justicia transicional, y son el claro ejemplo de cómo puede superarse el conflicto en el marco del derecho.

Los retos pueden ser muchos, pero la JEP, a poco más de un año de iniciar, ha mostrado que sí puede haber justicia, que sí puede creerse en el sistema y que, con trabajo arduo y constante se alcanzarán los objetivos y las metas que la comunidad nacional e internacional esperan. El panorama dentro de las y los funcionarios y contratistas es optimista y consideran que el aporte de la Jurisdicción es muy importante para la sociedad en general.

Al fin y al cabo, quizás Ulpiano no se equivocó en exponer que *justicia era dar a cada quien lo suyo*, ya que dentro de la nueva concepción de justicia tendremos que dar lo suyo a quienes

cometieron delitos (consecuencia jurídicas acorde al daño cometido y a su grado de responsabilidad, su aporte a la verdad, su reconocimiento de los hechos ocasionados, etc.), dar lo suyo a las víctimas (participación activa en el proceso, que las sanciones a los victimarios las involucren, las reparen, etc.) y dar lo suyo a la sociedad (que no vuelva a recaerse en un conflicto que no beneficia a nadie y que sí produce daños a la propia comunidad).

## VII. Anexo

### Preguntas realizadas a las y los funcionarios entrevistados

- ¿Sabe usted qué es la justicia retributiva?
- ¿Sabe usted qué es la justicia restaurativa?
- ¿Sabe usted qué es la justicia transicional?
- ¿Puede usted diferenciar cada uno de estos conceptos?
- ¿Pueden ser aplicados estos conceptos dentro de un mismo proceso?
- ¿Cómo se pueden articular todos o algunos de estos conceptos?
- ¿Puede haber aplicación de estos conceptos dentro del marco jurídico para la paz?
- ¿Cuál es su opinión de la aplicación de alguno, varios o todos estos conceptos dentro de la JEP?
- ¿Cuál es su concepto respecto de las decisiones que han emitido las diferentes salas y secciones de la JEP?
- ¿Cómo se ve plasmado el concepto de justicia en las decisiones que ha proferido la JEP?
- ¿Cómo ve a la JEP en cinco años, en 10 años y en 15 años?

## VIII. Bibliografía

- Bernate Ochoa, Francisco. *La legitimidad del derecho penal*. Bogotá: Editorial Ibáñez, 2007.
- Bernuz, María J., y Andrés García. *Sobre los límites y las posibilidades de la justicia restaurativa en contextos transicionales. Después de la violencia: memoria y justicia*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2015.
- Blanco, Rafael, et al. "Justicia restaurativa: marco teórico, experiencias comparadas y propuestas de política pública". En Universidad Alberto Hurtado (UAH). *Colección de investigaciones jurídicas*. Santiago: UAH, 2004.
- Díaz Madrigal, Ivonne N. *La mediación en el sistema de justicia penal: justicia restaurativa en México y España. Serie Juicios Orales*. México: UNAM, 2013. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3392/6.pdf>.

- Elster, Jon. *Rendición de cuentas: La justicia transicional en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Katz, 2006.
- Honneth, Axel y Nancy Fraser. ¿Redistribución o reconocimiento? Madrid: Morata, 2006.
- Honneth, Axel. *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica, 1997.
- Krigel, Albert, et al. *Cuerpo de derecho civil romano, Instituta-Digesto*. Barcelona: Jaime Molinas, 1889.
- Montealegre Lynett, Eduardo. *El funcionalismo del derecho penal*. Bogotá: Instituto Berg 2014.
- Rettberg, Angelika. *Entre el perdón y el paredón. Preguntas y dilemas de la justicia transicional*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2005.
- Silva Sánchez, Jesús M. *Aproximación al derecho penal contemporáneo*. Barcelona: J. M. Bosch, 1992.
- Universidad Alberto Hurtado. *Colección de investigaciones jurídicas*. Santiago: UAH 2004.
- Van Den Brink, Bert y David Owen, eds. *Recognition And Power*. Nueva York: Cambridge University Press. 2007.

#### Revistas

- De Greiff, Pablo. "Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la justicia transicional". *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 7 (2011): 29 y 30.
- Márquez Cárdenas, Álvaro E. "La justicia restaurativa versus la justicia retributiva en el contexto del sistema procesal de tendencia acusatoria". *Prolegómenos. Derechos y Valores*, núm. 20 (julio-diciembre 2007): 201-212.
- Marshall, Tony F. "The evolution of restorative justice in Britain". *European Journal on Criminal Policy and Research*, núm. 4 (noviembre 1996): 37.
- Pesqueira Leal, Jorge. "El concepto de justicia penal restaurativa en la construcción del marco teórico". *Logos, Ciencia y Tecnología*, núm. 1 (julio-diciembre 2014): 2422-4200.
- Sampedro Arrubla, Julio A. "¿Qué es y para qué sirve la justicia restaurativa?". *Revista Internacional Derecho Penal y Contemporáneo*, núm. 12 (julio-septiembre 2005).
- Teitel, Ruti. "Transitional Justice genealogy". *Harvard Human Rights Journal*, núm. 16 (enero 2003): 69.
- Zurn, Christopher F. "Identity or Status? Struggles Over "Recognition". In Fraser, Honneth, and Taylor. *Constellations*, núm. 4 (noviembre 2003): 519-537.

### *Páginas de internet*

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. "Manual sobre programas de justicia restaurativa". [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual\\_sobre\\_programas\\_de\\_justicia\\_restaurativa.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf) (Fecha de consulta: 1 de agosto de 2018).

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Aprobado y suscrito en Colombia el 24 de noviembre de 2016. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf> (Fecha de consulta: 1 de agosto de 2018).

### *Legislación*

Acto Legislativo 01 del Congreso de Colombia del 1º de abril de 2017. *Diario Oficial de Colombia*.

Decreto 050 de 1987, Código de Procedimiento Penal del 13 de enero de 1987. *Diario Oficial de Colombia*.

Decreto 1419 de 1975, Código de Procedimiento Penal del 17 de julio de 1975. *Diario Oficial de Colombia*.

Decreto 1861 de 1989, Código de Procedimiento Penal del 18 de agosto de 1989. *Diario Oficial de Colombia*.

Decreto 2700 de 1991, Código de Procedimiento Penal del 20 de noviembre de 1991. *Diario Oficial de Colombia*.

Ley 19 de 1980, Código Penal del 18 de octubre de 1890. *Diario Oficial de Colombia*.

Ley 1922 de 2018, Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz del 18 de julio de 2018. *Diario Oficial de Colombia*.

Ley 599 de 2000, Por la cual se expide el Código Penal del 24 de julio de 2000. *Diario Oficial de Colombia*.

Ley 600 de 2000, Código de Procedimiento Penal del 24 de julio de 2000. *Diario Oficial de Colombia*.

Ley 81 de 1993, Código de Procedimiento Penal del 2 de noviembre de 1993. *Diario Oficial de Colombia*.

Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal del 31 de agosto de 2004. *Diario Oficial de Colombia*.

Ley 95 de 1936. Código Penal del 24 de abril de 1936. *Diario Oficial de Colombia*.

### *Tratado*

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Aprobado y suscrito en la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas. Viena, Italia, 17 de julio de 1998.

### *Sentencias*

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. "Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 447-A de la Ley 599 de 2000". Sentencia del 16 de mayo de 2012, C-365.

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. "Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 78, 192, 327, 330 y 527 de la Ley 906 de 2004". Sentencia del 29 de septiembre de 2005, C-979.

Corte Constitucional de Colombia. "Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 46 de la Ley 1453 de 2011", Sentencia del 13 de abril de 2016, C-181.

Corte Constitucional de Colombia. "Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22.3.3 (parcial) del Decreto ley 785 de 2005". Sentencia del 7 de febrero de 2007, C-079.

Corte Penal Internacional. "El fiscal v. Thomas Lubanga Judgment on the appeals against the 'Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations' of 7 August 2012 with Amended order for reparations (Annex A) and public annexes 1 and 2". Sentencia del 3 de marzo de 2015, párr. 151.

Corte Penal Internacional. "El fiscal v. Thomas Lubanga Dyilo, Prosecution's Submissions on the principles and procedures to be applied in reparations", Sentencia del 18 de abril de 2012, ICC-01/04-01/06.

### *Resolución*

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Resolución 2000/14. Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal, 2002.

### *Informe*

Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. E/CN.15/2002/5/Add.1. Informe del Grupo de Expertos sobre Justicia Restaurativa, abril de 2002.

### *Otros*

Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas.

\_\_\_\_\_. Tribunal para la Paz, Sección de Apelación. Autos TP-SA 004, TP-SA 014, TP-SA 019 y TP-SA 090 de 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal para la Paz, Sección de Revisión. Auto SRT-AE-044 del 29 de agosto de 2018.

# Diferencia de género en casos de violencia escolar en la Ciudad de México y área metropolitana

Gender difference in cases of school violence in Mexico City and metropolitan area

## Abraham Sánchez Ruiz\*

Universidad de La Salle Bajío, campus Salamanca,  
Guanajuato, México.  
asanchezr@delasalle.edu.mx

## Rogaciano González González\*\*

Universidad de La Salle Bajío, campus Salamanca,  
Guanajuato, México.  
rgonzalezg@delasalle.edu.mx

\* Profesor investigador de tiempo completo en la Universidad de La Salle Bajío, campus Salamanca. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH), cursó la estancia de investigación en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Segundo lugar en el Concurso Género y Justicia 2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ONU Mujeres y Otras; Primer lugar en el Concurso de Ensayo sobre la trata de personas en la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México en 2014 y Tercer lugar en el concurso de ensayo de Investigación Legislativa del Congreso del Estado de Guanajuato 2019. Candidato del Sistema Nacional de Investigadores. Miembro del Comité Institucional de Bioética para la Investigación de la Universidad de Guanajuato.

\*\* Director de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de La Salle Bajío. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Nuevo León; maestro en Derecho Penal; en Política y Gestión Pública; en Derecho Constitucional y Amparo. Autor de diversos artículos científicos internacionales.



**Carlos Mejía Reyes\*\*\***

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo  
Hidalgo, México  
carlos\_mejia7563@uaeh.edu.mx

Recibido: 4 de febrero de 2019

Dictaminado: 5 de marzo de 2019

---

\*\*\* Profesor investigador de tiempo completo en la UAEH. Doctor en Sociología por la UAB; maestro y licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana. Autor de libros y diversos artículos científicos sobre estudios de género, feminismo, identidad, empoderamiento y discriminación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, así como de diversas redes de investigación y miembro del cuerpo académico: Problemas Sociales de la Modernidad.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de los autores, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colaboran.

## Resumen

El objetivo de este artículo es confirmar el sesgo de género en los casos de violencia escolar identificados en otros estudios, a través de los casos documentados en la Ciudad de México y Estado de México. Para evaluar la relación entre las variables cualitativas se usó el test *chi-cuadrado* y se corroboró con las narraciones de las víctimas. La información proviene de los casos investigados y confirmados por las instituciones garantes de los derechos humanos. En general, los resultados confirmaron agresiones sexuales a las niñas y adolescentes, y maltrato físico y emocional a los niños y adolescentes. Por lo tanto, la escuela reproduce la cultura patriarcal y androcéntrica de otros campos de lo social.

*Palabras clave:* violencia escolar, estereotipos de género, Ciudad de México, derechos humanos.

## Abstract

The objective of this article is to confirm the gender difference in cases of school violence identified in other studies, through the cases documented in Mexico City and the metropolitan area. We used the *chi-squared* test to evaluate the relationship of the qualitative variables and corroborated with the narrations of the victims. This information comes from cases investigated and confirmed by human rights institutions. In general, the results confirm sexual aggressions in girls and adolescents, and physical and emotional abuse in children and adolescents. Therefore, the school reproduces the patriarch culture and the androcentric culture of other social spheres.

*Key words:* school violence, gender difference, Mexico City, human rights.

## Sumario

I. Introducción; II. Antecedentes; III. Metodología; IV. Características de la violencia escolar; V. Violencia escolar y sesgo de género; VI. Conclusión; VII. Bibliografía.

## I. Introducción

En años recientes el acoso escolar, también conocido como *bullying*, cobró interés en la opinión pública hasta convertirse en el único tema de violencia escolar urgente en la agenda pública. La promulgación de leyes a nivel federal y, progresivamente, a nivel estatal ha ocultado el resto de las relaciones violentas entre los integrantes de la comunidad.

Así, mientras que, por una parte, entre estudiantes se producen cotidianamente otras formas de violencia diferentes al acoso; por la otra, el reconocimiento, el arraigo de los derechos humanos y el despliegue de las virtudes democráticas revela el carácter autoritario de las prácticas docentes tradicionales toleradas hasta entonces y los efectos de una organización escolar profundamente jerárquica. Y aunque esa violencia es generalizada sobre niñas, niños y adolescentes, ésta se experimenta de forma diferente según el sexo, y reproduce patrones y estereotipos de género pertenecientes a otros campos de lo social.

Con base en los anterior, en este artículo se muestran evidencias empíricas de esas diferencias, a través de datos objetivos que coinciden con los estudios de percepción o estudios de caso empleados para abordar el tema. En la primera sección se exponen los antecedentes de la violencia escolar, las formas de investigarla y las innovaciones del presente; en la segunda, se menciona la metodología empleada para abordar exclusivamente los episodios de violencia escolar atendidos y solucionados por los organismos públicos de derechos humanos; en la tercera, se presentan los tipos de violencia escolar identificados en la Ciudad de México y su zona metropolitana, así como los resultados en torno a la prueba de hipótesis sobre la relación entre violencia escolar y sexo. Finalmente, se cierra con una discusión en torno a la vocación errónea de la escuela mexicana para revertir los pendientes en materia de equidad de género.

## II. Antecedentes

La violencia escolar como tema de investigación cobró relevancia en los últimos 30 años. Las primeras indagaciones se iniciaron en la última década del siglo XX,<sup>1</sup> en el marco del establecimiento del régimen democrático y de las reformas estructurales, como la reforma

---

<sup>1</sup> Pablo di Napoli, "La violencia en las escuelas secundarias desde tres perspectivas de análisis. Hacia un estado del arte", *Revista del Instituto de Estudios en Educación Universidad del Norte*, núm. 24 (enero-junio 2016): 63.

educativa en la región latinoamericana. Por *violencia escolar* se debe entender a “aquella que se produce en el marco de los vínculos propios de la comunidad educativa y en el ejercicio de los roles de quienes la conforman: padres, alumnos, docentes, directivos. Son el producto de mecanismos institucionales que constituyen prácticas violentas y/o acentúan situaciones de violencia social”.<sup>2</sup> Es decir, el acoso escolar; las peleas o agresiones espontáneas entre pares; el maltrato de docentes y otras personas trabajadoras a estudiantes, o incluso la desatención de las autoridades que causan lesiones a estudiantes al interior de los planteles escolares, así como a través de las redes sociales, forman parte de esa violencia.

En específico, en nuestro país, la relación entre violencia escolar y género ya ha sido abordada a través de dos aspectos: 1) estudios de percepción y 2) estudios de casos en México. Sobre los primeros encontramos el trabajo de Elena Azaola Garrido,<sup>3</sup> que identificó patrones y estereotipos de violencia en escuelas de educación básica –a través del uso de encuestas representativas a nivel nacional– donde las mujeres sufren determinados tipos de maltrato y los hombres uno distinto. Por su parte, el Informe Nacional sobre Violencia de Género en la Educación Básica de México<sup>4</sup> mostró tendencias similares al identificar algunas de las áreas más urgentes para atender desde políticas especializadas, dicho estudio es también producto de una investigación dirigida por Azaola Garrido. En particular, las diferencias de género identificadas mostraron una mayor incidencia de episodios de violencia en contra de varones, pero los efectos más graves lo sufrieron las víctimas de sexo femenino.

Con respecto a los segundos, existen estudios como los realizados por Araceli Mingo Caballero,<sup>5</sup> quien sistematizó narraciones de hechos donde los hombres sufrían violencia física o emocional, en tanto las estudiantes padecían agresiones de tipo sexual como tocamientos por parte de sus compañeros. Del mismo modo, la continuidad de conductas violentas diferenciada según el sexo y de forma cotidiana la reportaron Emilia Moreno Sánchez y Carmen Márquez Vázquez<sup>6</sup> para escuelas de una provincia española. Además, sobre la violencia en estos espacios ya se estudió la relación o interacción entre el exterior e interior de los planteles, sobre todo porque hay una reproducción de la conducta patriarcal y an-

<sup>2</sup> Luis A. D’Angelo y Daniel R. Fernández, *Clima, conflictos y violencia en la escuela* (Buenos Aires: UNESCO y Flacso, 2011), 9.

<sup>3</sup> Elena Azaola Garrido, “Patrones, estereotipos y violencia de género en las escuelas de educación básica en México”, *La ventana*, núm. 30 (2009): 10; y Elena Azaola Garrido, “Violencia de género en escuelas de educación básica en México”, *Rayuela Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos*, núm. 2 (mayo 2010): 35.

<sup>4</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Secretaría de Educación Pública, *Informe Nacional sobre Violencia de Género en la Educación Básica de México* (México: UNICEF/SEP, 2009).

<sup>5</sup> Araceli Mingo Caballero, “Ojos que no ven... Violencia escolar y género”, *Perfiles Educativos*, núm. 130 (2010): 28.

<sup>6</sup> Emilia Moreno Sánchez y Carmen Márquez Vázquez, “Determinantes implicados en la construcción de la violencia de género. el caso de las escuelas primarias en una provincia de España”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, núm. 11 (febrero 2016).

drocéntrica.<sup>7</sup> Y para el caso específico del Estado de México y área metropolitana existen estudios, como el de Lorena Muñoz-Padilla,<sup>8</sup> donde se pone de manifiesto la incidencia de la violencia social del contexto en expresiones violentas dentro de los planteles.

Ante ese escenario, el propósito de esta investigación precisamente consistió en comprobar con información objetiva esas características en la Ciudad de México y su área metropolitana, desarrollada en el Estado de México. Parte de la hipótesis nula, según la cual la violencia escolar no se asocia con el sexo de las víctimas identificadas. La innovación del presente artículo consiste en abordar el tema con datos e información objetiva, hasta ahora predominan los estudios de caso y análisis sobre datos de percepción. El criterio para distinguir entre la información objetiva de los datos empleados aquí y la información subjetiva de los estudios de percepción empleados en la literatura especializada es el propuesto por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en la *Guía para medición y aplicación de Indicadores de Derechos Humanos*.<sup>9</sup> Este criterio radica en el contenido informativo: para el tipo objetivo se consideran hechos o sucesos con capacidad de observar y verificarse directamente, en este caso en documentos oficiales elaborados luego de investigaciones formales por parte de los organismos públicos de derechos humanos, en las que se confirmó algún tipo de violencia escolar. Por su parte, “los indicadores basados en percepciones, opiniones, valoraciones o juicios expresados por personas se clasifican como indicadores subjetivos”.<sup>10</sup>

La ventaja de los estudios de percepción efectuados previamente es la amplia cobertura y representatividad de la información; Elena Azaola aplicó más de 26 000 cuestionarios a niñas y niños de cada uno de los planteles de los diversos tipos de escuelas del nivel básico de México<sup>11</sup> que conformaron la muestra, con la finalidad de conocer su opinión sobre la violencia de género percibida en su contexto cotidiano. La desventaja es la ausencia de datos concretos o verificables donde se cometió efectivamente un hecho violatorio. En ese sentido, el estudio aquí empleado deriva de la extracción de datos de hechos perpetrados y documentados en las recomendaciones oficiales, por lo tanto son datos objetivos con una cobertura intermedia entre los estudios masivos de percepción y los estudios de

---

<sup>7</sup> Rosalva Ruiz-Ramírez y María del Rosario Ayala-Carrillo, “Violencia de género en instituciones de educación”, *Ra Ximhai*, núm. 1 (enero-junio 2016): 21.

<sup>8</sup> Lorena Muñoz-Padilla, “Violencias cotidianas que se legitiman en y por la comunidad escolar en el centro de Bachillerato Tecnológico de Chiconcuac, Estado de México”, *Ra Ximhai* (enero-junio 2015): 28.

<sup>9</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación* (Nueva York y Ginebra: ONU, 2012).

<sup>10</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de derechos humanos*.

<sup>11</sup> Azaola Garrido, “Patrones, estereotipos y violencia de género en las escuelas de educación básica en México”, 8.

caso aislados.<sup>12</sup> Empero, para la interpretación de los resultados es indispensable resaltar la principal desventaja: se trata mayoritariamente de hechos graves ocurridos en las escuelas y en menor proporción de acontecimientos no graves.

Una diferencia significativa a considerar entre los hechos no graves y los hechos graves reside es la forma de atenderlos y solucionarlos. Mientras los del primer tipo son procesados por los mecanismos internos de las organizaciones educativas a través de los reglamentos disciplinarios o protocolos de actuación,<sup>13</sup> donde es posible mediar o conciliar un arreglo entre las partes implicadas de la comunidad educativa, los de segundo tipo impiden la restitución del derecho e implican daños irreversibles para las víctimas o, si existió alguna inconformidad por la forma de atención interna de la escuela, exigen la intervención institucional de un tercero. El régimen democrático respetuoso de los derechos humanos adoptado en décadas recientes considera dos alternativas: la vía jurisdiccional –según sea el área, penal o civil– se inicia con una denuncia directa e implica un procedimiento específico para ser juzgado; y, de forma paralela y opcional, algunos casos se dirimen vía no jurisdiccional a través de los organismos garantes de los derechos,<sup>14</sup> con el inicio de una queja directa por presuntas violaciones o mediante oficio cuando se conoce por los medios de comunicación. Las recomendaciones analizadas aportaron casos graves (abuso sexual y/o lesiones mortales) en 55 y 45% de eventos cotidianos no graves (maltrato, acoso escolar y abandono). Aunque nuestra técnica de investigación recupera formas graves y no graves, se debe considerar la existencia de una sobrerrepresentación de los primeros.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> La gran ventaja de los estudios de caso es la riqueza de matices y detalles que son aportados por la propia persona involucrada en los hechos violatorios, es decir, contiene información de hechos tentativamente verificables pero ceñidos a un contexto específico.

<sup>13</sup> Ante el incremento de los casos de violencia escolar, el sistema educativo en México diseñó acciones institucionales para prevenirlos o atenderlos si habían ocurrido. Específicamente se impulsó el Programa Nacional de Convivencia Escolar y el Plan de acción para la prevención social de la violencia y el fortalecimiento de la convivencia escolar, a partir de los cuales se construyeron procedimientos internos para atender episodios como los expuestos en este artículo. Por una parte ejecuta cotidianamente medidas preventivas, por la otra, se diseñaron esquemas para atender casos específicos cuando ocurrió algún incidente. Dos de los principales documentos emitidos para el manejo interno son los siguientes: Secretaría de Educación Pública, *Orientaciones para la prevención, detección y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas de educación básica* (México: SEP, 2016), [https://www.gob.mx/cms/uploads/docs/Orientaciones\\_211216.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/docs/Orientaciones_211216.pdf) (Fecha de consulta: 4 de febrero de 2019) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, *Protocolo de Actuación para una Escuela Libre de Violencia* (México: SNTE, 2014). Cabe señalar que un inconveniente del sistema interno es la falta de capacitación del personal docente, directivo y de supervisión.

<sup>14</sup> La distinción entre medios jurisdiccionales y no jurisdiccionales de violaciones a los derechos humanos es indispensable en el régimen democrático vigente; primero, porque evita un monopolio de la tutela por parte de las autoridades jurisdiccionales bajo sus mecanismos de enjuiciamiento, y por el otro, se dota a los organismos públicos de derechos humanos de mecanismos alternos, labores de difusión y promoción con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones del Estado contraídas en el ámbito internacional. Para un análisis más detallado véase Luis Raúl González Pérez, “El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México”, *Revista IUS*, núm. 28 (2011): 99-122.

<sup>15</sup> La magnitud de la sobrerrepresentación no es posible estimarla porque se carece del conjunto sistematizado de datos internos de las instituciones educativas y de los datos de casos procesados solucionados por la vía de la conciliación

En resumen, la información analizada es objetiva porque se trata de hechos verificables en documentos oficiales, no juicios emitidos por las propias personas. Además, incorpora más de 80 casos con los que es posible realizar un análisis detallado en la sección metodológica, por lo que se aleja por completo de los estudios de caso limitados a un contexto específico. Sobre todo muestra únicamente las situaciones ocurridas en las organizaciones educativas donde la violencia escolar fue denunciada a través de los canales institucionales, no jurisdiccionales, cuya solución final consistió en emitir una recomendación oficial para indicar a la autoridad la manera de restituir el derecho o reparar el daño. Por lo tanto, quedaron fuera del análisis los casos de violencia escolar cotidianos y no graves solucionados al interior de la escuela, los solucionados por terceros –de los cuales no tuvo conocimiento algún organismo garante–, los solucionados por conciliación al interior de los organismos garantes de los derechos humanos y los casos donde las víctimas, por múltiples causas, mantuvieron en silencio los hechos violatorios.

### III. Metodología

Para obtener datos objetivos y verificables de hechos de violencia escolar se construyó una base de datos con las recomendaciones emitidas por los organismos garantes de los derechos humanos en la Ciudad de México y el Estado de México. A través de listas de comprobación<sup>16</sup> se registraron datos sobre las víctimas, las personas victimarias, la dirección y los hechos ocurridos al interior de los planteles de educación básica, con el fin de extraer información útil para observar las diferencias de género en casos donde ocurrió por lo menos un tipo de violencia. La fuente de información fue la totalidad de recomendacio-

---

al interior y exterior de los planteles, entre otros; precisamente la falta de bases de datos confiables es lo común en diferentes países según el informe mundial reciente sobre violencia escolar; véase UNICEF, *An everyday Lesson* (New York: UNICEF, 2018). De ahí la necesidad de buscar fuentes alternativas con información objetiva, por lo cual esta investigación cobra importancia al arrojar resultados verificables sobre la dinámica de los casos solucionados por la vía de la recomendación a través de los canales no jurisdiccionales. Ante ese contexto, constituir una fuente de información ajena a la Secretaría de Educación Pública compensa esa ausencia, por eso la OACNUDH recomienda ese tipo de prácticas para diseñar indicadores e interpretarlos en la medida que la institución señalada por presuntas violaciones es propensa a ocultar información. Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de derechos humanos*.

<sup>16</sup> “Las listas de comprobación consideran útiles indicadores de la situación que se está supervisando o analizando. En esos casos, el uso de la palabra *indicador* se refiere a información que va más allá de las estadísticas y tiene carácter cualitativo”; véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de derechos humanos*, 20. Para el caso de tipos, formas de violencia y características de víctimas y victimarios, estas listas constituyeron el modelo de registro para obtener datos de cada una de las recomendaciones emitidas consideradas para el estudio, los resultados se integraron en la base de datos del *software* Excel y después fueron analizados y procesados por métodos convencionales.

nes emitidas por la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México (Codhem) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) a las instituciones educativas.

Tales recomendaciones configuran pronunciamientos oficiales emitidos por las instituciones garantes cuando se ha demostrado, tras una investigación formal y reunión de pruebas, la transgresión a los derechos humanos por parte de funcionarias o funcionarios públicos o autoridades en casos de violencia escolar. Su objetivo es señalar a la autoridad, reconocer el derecho violentado, restituirlo y, desde 2013, se añadió la reparación del daño causado a las víctimas directas e indirectas. Por lo tanto, la información presentada es objetiva, de tipo cuantitativa y cualitativa, aunque los datos de identidad de las y los involucrados en los 87 casos seleccionados son protegidos con base en las disposiciones legales y como resultado del apego a los principios éticos.

En total se identificaron 72 recomendaciones de la Codhem para el Estado de México de 2007 al 2017, y 20 recomendaciones de la CNDH para la Ciudad de México de 1997 al 2017. Debido a que el número de casos fue pequeño se prescindió del uso de un muestreo probabilístico, pero se revisó el total de archivos emitidos por las instituciones garantes. Además, para el análisis se descartaron los casos donde las víctimas fueron personas adultas y en los que se emitió más de una recomendación por tratarse de asuntos laborales. Al final, de la Codhem se analizaron 67 recomendaciones y de la CNDH 20. También es necesario aclarar que para la Ciudad de México se empleó información de la CNDH debido a que, a pesar de que esta entidad cuenta con un organismo garante de los derechos humanos, éste carece de competencia sobre las instituciones de educación básica debido a que la Secretaría de Educación Pública (SEP) administra el sistema educativo en la ciudad.

El análisis de datos se realizó en dos etapas: en la primera, a través de un análisis descriptivo de los datos cuantificables se empleó una prueba *chi-cuadrada* para determinar la asociación entre la variable *violencia escolar* y *sexo* de las víctimas; en la segunda, se recuperaron declaraciones de las víctimas o testigos que contienen detalles sobre las formas diferenciadas de violencia ocurridas en las últimas décadas en la Ciudad de México y el Estado de México. De ese modo se logró un análisis con los datos agregados que confirman las tendencias referidas en los resultados de la literatura especializada y aportan matices de la estructura escolar que contribuye a la reproducción de estereotipos de género a través de la violencia en los planteles. Además, se conoció parte de los patrones de formas de expresión violenta en las narraciones de las personas involucradas. También se elaboró un mapa con la referencia de los municipios y las delegaciones (hoy alcaldías o demarcaciones territoriales) donde se identificó el sexo de las víctimas, información con la que fue posible



realizar la ubicación geoestadística mediante datos vectoriales de localidades urbanas y rurales amenazadas;<sup>17</sup> la imagen se procesó con el *software* libre QGIS.

#### IV. Características de la violencia escolar

Los casos analizados de violencia escolar solucionados por la vía de la recomendación reflejan el contexto general de violencia en las escuelas del Valle de México, lo que es atribuible a las autoridades específicamente de la zona metropolitana. En las 87 recomendaciones emitidas por las instituciones garantes se identificaron por lo menos cinco tipos de maltrato y abuso cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes. Estas formas de maltrato corresponden a la clasificación utilizada por Teresa Mazadiego Infante<sup>18</sup> y María del Carmen Sánchez<sup>19</sup> para analizar el maltrato infantil referido en las recomendaciones para los organismos mexicanos del ámbito educativo.

- 1) *Maltrato físico*: se consideró en los casos donde la institución confirmó azotes, fracturas y otras lesiones provocados de forma intencional por docentes, autoridades educativas u otra persona adulta dentro de las instalaciones.
- 2) El *maltrato emocional o psicológico*: se registró en los casos en que se verificó que hubo insultos, castigos humillantes, amenazas, intimidación, aislamiento y restricción a la alimentación por parte de las personas victimarias.
- 3) La categoría de *abandono*: se refiere a los casos donde se registró el descuido temporal o permanente de la seguridad, higiene o se desatendió un llamado de auxilio en situaciones de riesgo por parte de una autoridad educativa, lo que supuso un peligro, lesión o daño a la salud de las víctimas.
- 4) El *acoso escolar*: se determinó con la información de conductas y actos violentos por parte de otra u otro estudiante con consecuencias graves y las autoridades se encontraron en posibilidades de prevenirlo o atenderlo bajo los procedimientos institucionales.

<sup>17</sup> Véanse los datos vectoriales de localidades urbanas y rurales amenazadas de Estado de México y Ciudad de México de 2016, disponibles en formato SHP en: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Cartografía Geoestadística Urbana y Rural Amanzanada. Junio 2016. Ciudad de México", <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825218744> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2019) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Cartografía Geoestadística Urbana y Rural Amanzanada. Junio 2016. México", <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825218829> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2019).

<sup>18</sup> Teresa de Jesús Mazadiego Infante, "Detección de maltrato infantil en una muestra de escuelas primarias", *Enseñanza e Investigación en Psicología*, núm. 2 (julio-diciembre 2005): 282-284.

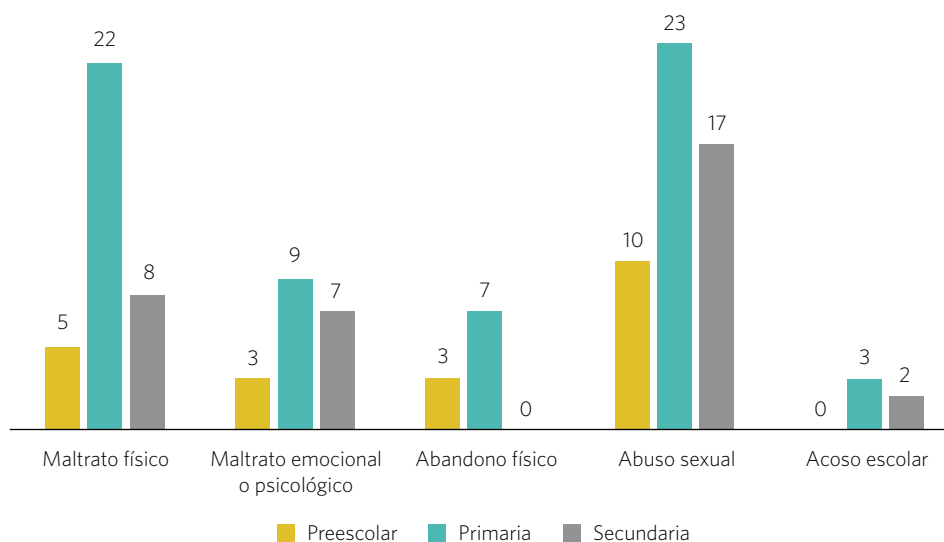
<sup>19</sup> María Del Carmen Sánchez Ruiz, "El maltrato infantil en la escuela primaria del DF" (Tesis de maestría, Universidad Pedagógica Nacional, 2007).

- 5) El *abuso sexual*: este tipo se integró con casos confirmados con las siguientes tres formas de violencia: el tipo 1 supone acoso sexual donde se reportó proposiciones de índole sexual, uso de lenguaje denigrante o insultante con sentido erótico; además de los casos donde las víctimas fueron expuestas o formaron parte de imágenes o demás información con contenido sexual e incluso múltiples variedades de exhibicionismo; el tipo 2 implicó tocamientos de índole sexual, de manera forzada o no, en una relación desigual alumna o alumno-autoridad; el tipo 3 son los casos de contacto oral, vaginal o anal, con reciprocidad o no, de una autoridad, docente o cualquier otra persona adulta y las víctimas.

La gráfica 1 muestra la incidencia de cada una de las formas válidas por la Codhem y la CNDH, desagregadas por nivel educativo. Los tres niveles forman parte de la educación básica: el preescolar con estudiantes de 3 a 5 años de edad, el nivel primaria con estudiantes de 6 a 12 años y el nivel secundaria de 13 a 16 años. El total de 125 casos distribuidos en los tipos de violencia en contra de las víctimas en un total de 87 recomendaciones, por lo tanto, existen casos donde se cometió más de un tipo de maltrato, aumentando así el agravio a una o varias víctimas. Por ejemplo, la Recomendación 27 de la CNDH<sup>20</sup> menciona a un profesor de educación física responsable de maltrato físico, emocional y psicológico, así como de abuso sexual en nivel 1 en contra de un grupo completo de quinto de primaria. Otros 21 casos combinaron dos formas de maltrato, la mayoría físico y emocional y/o psicológico, además de siete casos confirmados con tres formas de agresión.

---

<sup>20</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 27/2001, Caso de los alumnos del 5º grado, grupo "C" de la Escuela Primaria "Profesor Caritino Maldonado Pérez" de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal.

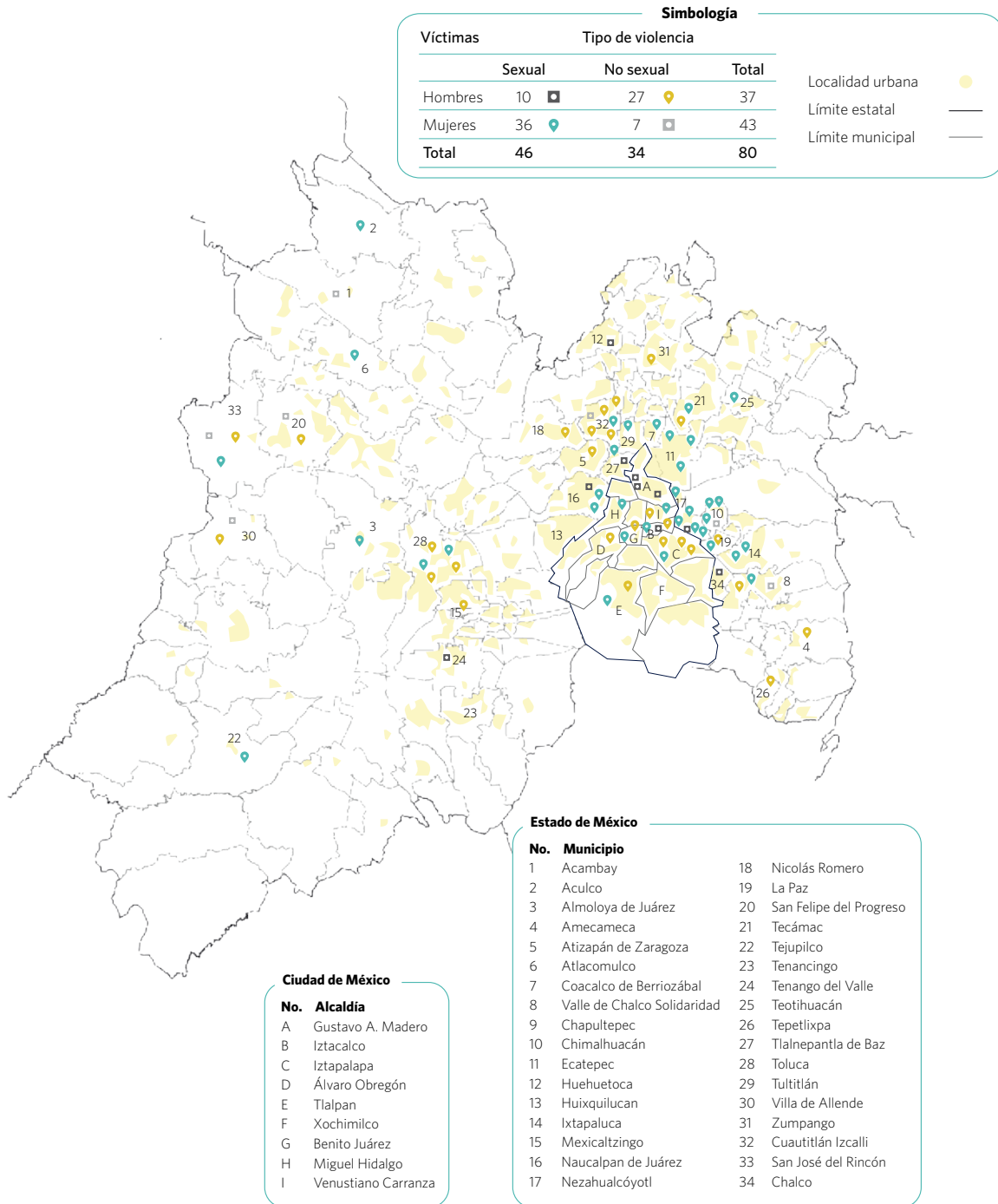
**Gráfica 1.** Casos confirmados desagregados por tipos de transgresión y por nivel educativo

El total de casos violentos fue de 125, la gráfica solo muestra aquellos con información sobre el nivel educativo.

**Fuente:** elaboración propia.

Ahora bien, el número de casos confirmados con algún tipo de transgresión difiere del número de víctimas porque no todas las recomendaciones detallan información sobre ellas o dejaron de incluir los detalles del nivel educativo. El análisis de esas recomendaciones permitió identificar a un total de 258 víctimas: 222 en el periodo de 2007 a 2017 en el Estado de México, en la periferia de la capital del país, y 36 en la Ciudad de México de 1997 a 2017. Los anteriores datos revelan una incidencia alarmante en el Estado de México en el lapso de una década, específicamente en municipios colindantes: Ecatepec de Morelos, Chimalhuacán, Tlalnepantla de Baz, Naucalpan de Juárez, Toluca, Nezahualcóyotl, Coacalco de Berriozábal, La Paz, Huixquilucan, Chalco, Atizapán de Zaragoza, Tultitlán, Cuautitlán Izcalli, Ixtapaluca, Nicolás Romero, Valle de Chalco Solidaridad y Tecámac (véase figura 1). Del mismo modo hay una mayor incidencia de sucesos violentos en el nivel primaria respecto a otros niveles, lo cual está vinculado a la mayor concentración de la matrícula de estudiantes.

**Figura 1.** Ubicación de víctimas de violencia escolar desagregada por sexo en la Ciudad de México y área metropolitana



Fecha de elaboración: 2019.

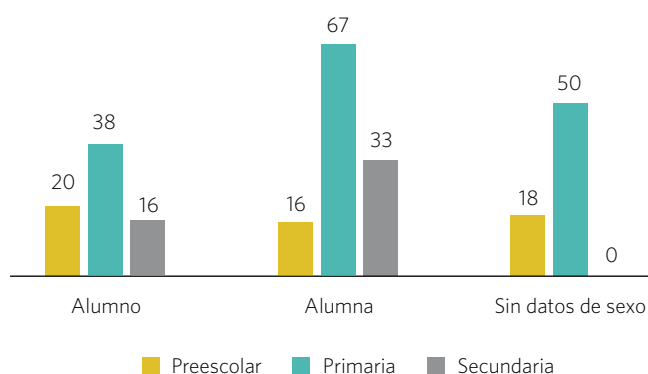
**Fuente:** elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Espacio y datos de México". <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/espaciodydatos/> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2019)

## v. Violencia escolar y sesgo de género

Ese contexto general de violencia que ha sido identificado en los casos documentados por los organismos garantes al interior de los planteles educativos afecta de forma diferente a niñas y niños; es decir, el evento hostil lo experimentan de cierta manera los alumnos y de otra las alumnas. Las cifras arrojadas en el análisis permiten confirmar, con datos objetivos, los patrones identificados en la literatura especializada, así como apreciar nuevos detalles sobre éstos. El primer elemento a discutir se obtiene al desagregar por sexo el número de víctimas (258) reportado en la gráfica 2, donde se observa, como primera diferencia respecto de los hombres, que una mayor incidencia general de víctimas corresponde a las mujeres; es decir, en total las mujeres sufrieron 116 agresiones y los hombres 74, los 68 casos restantes carecen de información sobre el sexo. De estos totales la mayoría se concentra en el nivel primaria.

Aunque ya se consideró la sobrerrepresentación de casos graves como consecuencia de la metodología empleada en esta investigación, se confirma la tendencia de un efecto más dañino sobre las víctimas de sexo femenino que de sexo masculino. En específico porque la cifra representaría una mayor incidencia en niñas al ser víctimas de violaciones graves, y los niños de sucesos menos invasivos. La información sobre los detalles faltantes está fuera del alcance de los documentos públicos consultados para esta investigación.

**Gráfica 2.** Víctimas de transgresiones a los derechos en escuelas según sexo



**Fuente:** elaboración propia.

Una segunda diferencia entre alumnos y alumnas reside en la distribución de las agresiones confirmadas –en total 360– en relación con el sexo. La tabla 1 permite apreciar que existe un mayor número de eventos y agresiones en contra de las mujeres, específicamente cuan-

do se trata de abuso sexual. Por otra parte, los alumnos registraron una mayor vulnerabilidad ante el maltrato físico, emocional y/o psicológico.

**Tabla 1.** Tipo de maltrato en relación con el total de agresiones por sexo

Tipo	Agresión a alumno	Agresión a alumna	Agresión sin datos de sexo	Total de agresiones
Maltrato físico	46	24	55	125
Maltrato emocional y/o psicológico	29	12	10	51
Abandono	8	2	0	10
Abuso sexual	23	109	42	174
Acoso escolar	4	6	0	10
Total de agresiones	110	153	107	370
Tipo	Eventos	Eventos	Eventos	Total de eventos
Maltrato físico	23	10	4	37
Maltrato emocional y/o psicológico	14	4	3	21
Abandono*	4	5	0	10
Abuso sexual	10	40	3	52
Acoso escolar	**4	**2	0	5
<b>Total de eventos</b>	<b>55</b>	<b>60</b>	<b>10</b>	<b>126</b>

\* Un caso reportó a un grupo completo, sin detalles del sexo de las víctimas.

\*\* El total de casos de acoso es de cinco, el caso 59/2019 (CNDH), aportó una víctima de cada sexo.

**Fuente:** elaboración propia.

Con base en las variables dicotómicas de tipo de maltrato físico, maltrato emocional y/o psicológico y abuso sexual contenidos en la tabla 2 de contingencia, es posible realizar una prueba *chi-cuadrada* con el fin de identificar una posible relación estadística entre sexo y tipo de maltrato. Los valores con 95% de confianza sugieren la existencia de una dependencia de las variables al rechazar la hipótesis nula. Estos resultados corresponden al análisis de los eventos totales confirmados en las entidades analizadas, por lo cual están desagregadas tres categorías sobre violencia escolar que a continuación se mencionan:

**Tabla 2.** Eventos totales confirmados y distribución por sexo

Evento	Alumno	Alumna	Total
Maltrato físico	23	10	33
Maltrato emocional y/o psicológico	14	4	18
Abuso sexual	10	40	50
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>54</b>	<b>101</b>

**Fuente:** elaboración propia.

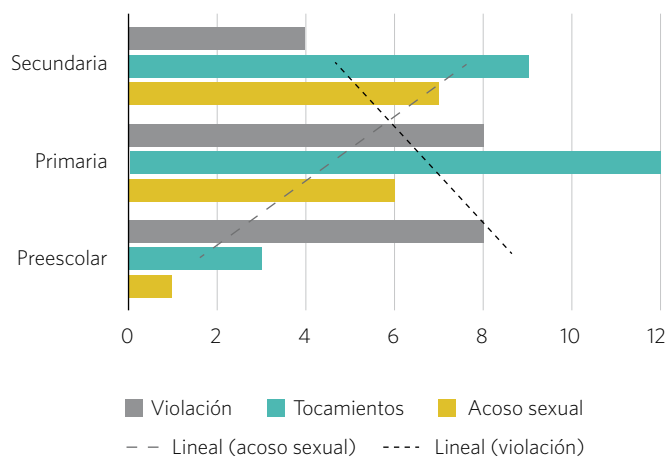
Posteriormente se repitió el análisis a los casos ubicados en la tabla 3, donde se agruparon los datos siguiendo dos criterios: 1) los casos en los que se incluyó información del municipio o delegación donde ocurrieron los hechos, y 2) se ordenaron de acuerdo con dos categorías: agresión sexual y agresión no sexual. Ese segundo análisis ayudó a confirmar el rechazo de la hipótesis nula porque arrojó los valores con 95% de confianza. Es decir, el tipo de maltrato se asocia con el sexo de la víctima, resultando que en este caso sufren abuso sexual las niñas y adolescentes, en tanto que los hombres sufren maltrato físico, emocional y/o psicológico en los planteles educativos de la Ciudad de México y su área metropolitana. Estos datos reportados por las instituciones garantes de los derechos humanos confirman una diferencia en la forma de experimentar las transgresiones según el sexo.

**Tabla 3.** Casos georreferenciados y distribuidos por sexo

Evento	Hombres	Mujeres	Total
Sexual	10	36	46
No sexual	27	7	34
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>43</b>	<b>80</b>

**Fuente:** elaboración propia.

De ese modo las prácticas y representaciones sociales identificadas en la literatura, y confirmado con evidencias empíricas de datos objetivos en la región, se consuma al despojar de dignidad a las niñas y adolescentes en los reincidentes abusos sexuales en su contra e identificarlas como objetos sexuales, situación que contrasta con su protección ante los maltratos físicos, emocionales y/o psicológicos como reconocimiento de fragilidad física o emocional. Los hombres, por el contrario, padecen maltratos donde se reafirman, consciente o no, los atributos de valentía y fuerza, configurados socialmente alrededor del estereotipo del ser hombre. En ese sentido, la escuela es un aparato de difusión ideológica de las formas predominantes de entender la feminidad y masculinidad, se trata de un espacio donde las generaciones en formación adquieren digeridos los estereotipos a través de la violencia escolar, aunque en el discurso oficial la escuela se identifique como la institución apropiada para revertir esa dinámica externa, así como para reconocer y promover los derechos humanos en un régimen democrático.

**Gráfica 3.** Tipos de abuso sexual según nivel educativo

**Fuente:** elaboración propia.

El tercer elemento empírico concluyente de los patrones de violencia en las instituciones educativas respecto al sexo de las víctimas se obtuvo de un análisis de la desagregación del abuso sexual por tipo y nivel educativo. El abuso sexual destaca por su impacto destructivo en el desarrollo de las víctimas y secuelas que deja. El gráfico 3 permite observar el uso de la fuerza al perpetrarse una violación sexual dentro de una relación asimétrica de poder a nivel preescolar. Las víctimas, y sobre todo las niñas, son abordadas con el uso de la fuerza, sometidas, intimidadas y amenazadas. La Recomendación 1/2017 contiene la narración de una víctima de cinco años de edad donde destacan esos elementos:

El hombre del bigote, cuando fui hacer pipí al baño de las niñas, se metió al baño y me cargó y me llevó hasta los baños que ya no se usan, y me bajó mi ropa y me estuvo metiendo su cola -haciendo referencia al aparato reproductor masculino- en mi colita -refiriéndose a su vagina-; es cuando lloré y ese hombre me dijo que me callara o que iba a matar a mi abuelita. Y al otro hombre lo reconozco por que fue quien entró después del hombre del bigote y también me metió su cola [...] en mi colita, y fue quien me llevó otra vez al baño de las niñas.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 1/2017, Caso de V a que se proteja su integridad emocional y sexual con relación al derecho a una educación libre de violencia, México, 2017.



De igual modo que en el testimonio anterior, se observa en otra Recomendación<sup>22</sup> el hecho donde una profesora sustrajo a cuatro infantes de preescolar para abusar sexualmente de ellos en su domicilio particular, al parecer dentro de una red de pornografía infantil.<sup>23</sup>

En las ocasiones que fueron abusados cada viejo estaba con uno de los cuatro niños. Agregó que su hija fue penetrada con el dedo en el ano por los dos profesores [...] que el profesor AR-2 metió el pene en su boca y orinó, después ella vomitó; también nos contó que le mostró un cuchillo y la amenazó varias veces con cortarle la cabeza si alguien se enteraba (*sic*). Por lo anterior, el 10 de diciembre de 2001 llevaron a su hija “Y” al “médico legista” de la Unidad Médica 37 de la Cruz Roja Mexicana, lugar en el cual la doctora [MOGN] les confirmó que la niña había sido violada con anterioridad.<sup>24</sup>

Las víctimas de este tipo de abuso sexual se caracterizan por su incapacidad física para defenderse, se relacionan de forma asimétrica con las y los adultos agresores, son vulnerables ante amenazas e intimidación, lo que permite a la persona victimaria adulta calcular la forma más eficaz para alcanzar su satisfacción. Ese abuso, junto con otro del Estado de México,<sup>25</sup> lo cometieron varones ajenos a la función docente o administrativa del plantel, pero las autoridades revictimizaron a las niñas al desacreditar y negar el acto ocurrido, lo que fue verificado posteriormente con exámenes periciales; es decir, se trató de una violación grave a los derechos de una niña detonada por su sexo.

Las líneas de tendencia se agregaron al gráfico con el fin de ilustrar el sentido opuesto del acoso sexual, porque éste aumenta en relación con la edad de las víctimas hasta concretarse en el nivel secundaria. Esto revela detalles de la manera en que son abordadas las niñas víctimas de violencia sexual, exactamente opuesto al del nivel preescolar, porque en sustitución de la fuerza se emplea la seducción, hostilidad, chantaje y engaño con pretensiones sexuales. Enseguida se muestran cuatro fragmentos donde se utilizan palabras seductoras, chantajes, doble sentido e insulto en contra de las alumnas de nivel secundaria, ese grupo se distingue porque la mayoría poseía físicamente las condiciones para intentar defenderse o ponerse a salvo con alguna maniobra.

<sup>22</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 39/2002, Caso de abuso sexual de los menores alumnos del jardín de niños “Arquitecto Ramiro González del Sordo” de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal, México, 2002.

<sup>23</sup> Víctor Ballinas, “Descubre la CNDH posible red de pornografía infantil en la SEP”, *La Jornada*, Sec. Ciudad, 28 de octubre de 2002.

<sup>24</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 39/2002.

<sup>25</sup> Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 12/2015, Caso de violación al derecho de los menores a que se proteja su integridad física, emocional y sexual con relación al derecho a la educación y al principio del interés superior del niño, México, 2015.

**Narración 1:**

el profesor [...] (SPR1) me tomó de la mano y diciéndome “quiero tener intimidad contigo” y me llegó a tocar los senos haciendo mención de mi chamarra de pelusa que está muy bonita.<sup>26</sup>

**Narración 2:**

De igual forma, a otra alumna (agraviada dos) la hostigaba preguntándole por su hermana, comentando que “él la había embarazado”, y en otra ocasión, cuando la niña degustaba una torta, le refirió que tenía hambre y cuando la alumna le ofreció del bocado le refirió que sí quería “pero de las de abajo”.<sup>27</sup>

**Narración 3:**

Desde noviembre de 2012, AR1 había acosado sexualmente a V2, manifestando que dicho maestro tenía este tipo de comportamientos desde hace varios años al dirigir miradas “las-civas, perversas y morbosas” a las alumnas. En específico señalaron que AR1 obligaba a V2 a agacharse para recoger la basura de todo el salón, indicándole que se inclinara sin doblar las rodillas; asimismo señalaron que exigía a la alumna quitarse el suéter con el argumento de que así “se veía más bonita”, además de que forzaba a V2 a acudir al salón de clases en horas de receso para interrogarla sobre cuestiones personales y la amenazaba con bajarle puntos si no acudía a platicar con él. Agregaron que según el dicho de V2, y de otros compañeros de clase, el profesor de matemáticas miraba películas pornográficas en su computadora personal en horario de clases, e incluso les mostraba dichos videos a los alumnos varones.<sup>28</sup>

**Narración 4:**

A8: [...] no nos deja ir al baño y se burla cuando estamos en nuestros días, él dice que si queremos que él vaya a limpiarnos, y ha hecho comentarios malos de mí en frente de mis compañeros, como que si estoy morena como ha de estar mi araña de negra y fea, refiriéndose a mi área genital [...] Cuando las niñas no hacen algo, el profesor las pone a que hagan sentadillas, pero

<sup>26</sup> Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 4/2017, Caso sobre la transgresión del derecho a una educación libre de violencia, en menoscabo de la integridad personal de una alumna de educación básica, México, 2017.

<sup>27</sup> Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 30/2008, Caso de negativa e inadecuada prestación de servicios en materia de educación, México, 2008.

<sup>28</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 59/2013, Caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de las menores de edad v1 y v2 en la escuela secundaria 1 en el Distrito Federal, de la Secretaría de Educación Pública, México, 2013.

sólo cuando traen falda, y el profesor SPR pide a los alumnos de segundo que estén presentes, diciéndoles que para ver.<sup>29</sup>

Los fragmentos de las recomendaciones poseen rasgos similares:

- 1) Se trata de agresores varones en el rol de docentes.
- 2) Se utilizan expresiones de cosificación hacia las adolescentes.
- 3) Hay una mezcla de seducción hostil con intimidación como alternativa ante la incapacidad del uso de la fuerza física.
- 4) Resalta la percepción de cada una de las víctimas sobre el sentido sexual de las acciones de cada uno de los victimarios, ellas percibieron de forma consciente las conductas sin recibir apoyo institucional para evitarlas.
- 5) Además de una tolerancia de las autoridades, salvo los casos donde se interpuso una queja ante un organismo garante de los derechos humanos, en 90% de los casos las directoras y los directores desestiman la agresión sexual, postergando las acciones institucionales para atender las acusaciones.

En ese sentido, el uso de la fuerza es propia de las violaciones entre infantes de preescolar por sus características vulnerables y el acoso es la forma más común que utilizan para el acercamiento las personas victimarias hacia sus víctimas adolescentes.

Por otra parte, el abuso sexual en forma de tocamientos está más presente en la escolaridad primaria, porque ahí se ubica un nivel intermedio de violencia, entre la fuerza propia de la violación y la simbólica del acoso, mucho más vulnerable para niñas, niños y adolescentes de 6 a 12 años, un rango más amplio de edad y donde los más pequeños se asemejan al grupo de preescolar y los más grandes a los de secundaria. Esta es una de las formas asumidas en la dinámica de diferenciación en las experiencias de maltrato infantil de las escuelas de la región abordada. Es una condición donde las y los estudiantes son capaces de responder a las agresiones, comunicarlo con mayor facilidad y reconocer el peligro o la hostilidad perpetrados en contra de sus pares. Las siguientes tres narraciones revelan las formas de improvisar acciones por parte de las víctimas para lidiar con las agresiones, es posible que en varios casos se aspirara a consumar una relación sexual, pero la respuesta ejecutada limitó la agresión a tocamientos.

<sup>29</sup> Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 26/2016, Caso de transgresión al derecho a una educación libre de violencia, en menoscabo de la integridad personal de V alumna inscrita en la escuela telesecundaria "Octavio Paz" en Aculco, México, 2016.

**Narración 1:**

El alumno agraviado que cursaba el sexto grado, al acudir a los sanitarios, fue abordado por el profesor [OVG] del tercer grado, grupo "A", quien cerró la puerta, lo abrazó, le tocó sus glúteos y trató de besarlo, diciéndole: "ya se te para... cómo me gustaría hacer el amor contigo..."; el menor logró zafarse e irse del lugar.<sup>30</sup>

**Narración 2:**

El 1 de diciembre, aproximadamente entre las 9:10 de la mañana [...] me jaló de la blusa y alcanzó a verme los pechos, enseguida le retiré la mano y él la colocó en mi seno izquierdo [...] me agarró la pierna izquierda [...] me empezó a besar los labios, entonces de ahí me dijo que si quería ser su novia [...] A la hora de receso [...] me agarró fuerte de las muñecas, me levantó y me llevó a su escritorio [...] me subió la falda y me tocó mis pompis fuertemente, entonces yo lo aventé y me fui corriendo [...] Me dijo que si le decía algo a alguien le iba a partir toda su madre a mi familia [...].<sup>31</sup>

**Narración 3:**

Menor 5: el maestro se me queda viendo [sic] en lo de atrás [sic] y nos enseña videos puercos, y a una de mis compañeras le agara [sic] la vajina [sic] y a mí me dio una nalgada, quiere que nos sintemos [sic] en su vanca [sic] y se nos queda viendo en [...] lo de enfrente [...] A una de mis compañeras les bio [sic] en la pierna cuando se agachó por una pluma y no le quitava [sic] la mirada de ensima [sic]. Menor 6: el profesor [...] nos obliga [sic] que si no le tocamos su parte nos va a reportar y él a fuersas [sic] quiere que lo toquemos [...] A veses [sic] nos toca, cuando espica [sic] nos está viendo nuestras partes.<sup>32</sup>

Además, como se aprecia en las narraciones de las víctimas de primaria, éstas sufrieron los tocamientos por largos periodos de tiempo, por lo tanto se trató de eventos repetidos y no

<sup>30</sup> Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 21/2008, Caso de violación al derecho de los menores a que se proteja su integridad de los de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, México, 2008.

<sup>31</sup> Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 5/2017, Caso de V1 y V2, alumnas de la escuela primaria "Miguel Hidalgo", de Ixtapaluca, México y la transgresión de su derecho a una educación libre de violencia en menoscabo de su integridad personal de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, México, 2017.

<sup>32</sup> Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 17/2012, Caso de violación del derecho de los menores a que se proteja su integridad sexual de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, México, 2017.

de casos aislados. Esto implica una mayor exposición de las víctimas ante sus agresores y una convivencia habitual con ese tipo de violencia. Aunque sea de forma inconsciente, en este caso se aprecia su representación de la feminidad del agresor al encontrar a la estudiante mujer como blanco sexual, situación casi inexistente cuando se trata de estudiantes hombres; por lo menos eso se observa en los casos atendidos por los organismos garantes.

El cuarto elemento a considerar en el análisis es el perfil de la o el agresor, específicamente en los casos donde se involucra abuso sexual y maltrato físico. La tabla 4 contiene información sobre las personas agresoras en relación con el tipo de abuso sexual y el sexo; los datos permiten sostener que existe la participación marginal de profesoras en esta forma de maltrato, aunque los tres casos implican el mismo grado de brutalidad sobre sus víctimas, en particular porque fueron del tipo 3: dos en nivel preescolar y uno en primaria. El primero, ya referido, es el de la presunta red de pornografía infantil; el otro es el caso donde una profesora acostumbraba a manipular, con sentido erótico, el sexo de un niño con síndrome de Down, y el tercero es de una profesora que obligó a dos infantes a tocarse mutuamente los genitales y a besarse en el sanitario, y aunque durante la investigación surgieron más víctimas en el mismo plantel, no se reportaron en la recomendación emitida.

**Tabla 4.** Perfil de victimarios responsables de abuso sexual

Nivel educativo	Servidor público	Servidora pública	Victimaria y victimarios ajenos a la docencia o administración
Tipo 1 Acoso sexual			
Preescolar	1	0	0
Primaria	12	0	0
Secundaria	7	0	0
Tipo 2 Tocamientos			
Preescolar	2	0	1
Primaria	18	0	0
Secundaria	9	0	0
Tipo 3 Violación sexual			
Preescolar	5	2	5
Primaria	11	1	2
Secundaria	4	0	0

**Fuente:** elaboración propia.

El resto de las personas involucradas fueron profesores de diversas asignaturas: música, matemáticas, educación física, arte e incluso un subdirector, todos siempre en una actitud de autoridad frente a sus víctimas. Además, se confirmaron dos recomendaciones, una en

la Ciudad de México y otra en el Estado de México, donde los agresores sexuales fueron compañeros de las víctimas: un niño de quinto de primaria que violó a su compañera en los sanitarios, y otro alumno de sexto que acostumbraba a tocar los genitales a estudiantes de primero de primaria. Adicionalmente se confirmó a tres adultos ajenos a la institución involucrados en dos diferentes casos, quienes eran trabajadores de la construcción y personal de limpieza de múltiples planteles.

En resumen, el abuso sexual en sus tres tipos registrados, a través de la metodología empleada en esta investigación, fue ejecutado por hombres. Por lo tanto, es una expresión del espacio público importado al espacio escolar a través de conductas patriarcales y androcéntricas. Otra forma asumida de esta violencia la contiene la tabla 5, que muestra expresiones de violencia de género a través de otros tipos de conducta agresiva de hombres, quienes también se encuentran involucrados en el mayor número de casos registrados de maltrato físico, emocional y/o psicológico con 67.4% del total, y de las mujeres, a diferencia del abuso escolar, participan en una tercera parte de los hechos confirmados (con 32.6 por ciento).

**Tabla 5.** Perfil de victimarias y victimarios de maltrato físico, emocional y/o psicológico

Nivel educativo	Servidor público	%	Servidora pública	%
Preescolar	1	2.3	5	11.6
Primaria	20	46.5	6	14.0
Secundaria	8	18.6	3	7.0
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>67.4</b>	<b>14</b>	<b>32.6</b>

**Fuente:** elaboración propia.

El maltrato físico, emocional y/o psicológico se relaciona con el autoritarismo del personal docente o administrativo -también cultivado históricamente en la administración pública y en las aulas- y del mismo modo se asocia a las prácticas docentes tradicionales con fines disciplinarios; es decir, es producto del desconocimiento de los derechos humanos, de campañas erradas de capacitación y de la carencia de estrategias de prevención, sobre todo de la reproducción de prácticas y representaciones sociales de la feminidad y masculinidad prevalecientes en el exterior de la escuela y que son llevadas al interior de ésta. La Recomendación 13/2013 narra el caso de un profesor de cuarto de primaria que impuso la realización de ejercicios deportivos cargando una llanta de automóvil en público, causando daños a la salud de un niño, quien fue atendido en los servicios de urgencia de

un nosocomio;<sup>33</sup> el docente justificó su acción disciplinaria como apropiada para un varón, porque en su experiencia los niños de esa edad necesitan canalizar su energía. Una situación similar se identifica en el lenguaje empleado en la siguiente narración, en la que se emplean adjetivos simbólicamente relacionados con la masculinidad para insultar a hombres, y se utilizan otros de carácter estético para ofender a las mujeres.

El [...] profesor del quinto grado, grupo B, implementó como formas de disciplinar a sus alumnos, agresiones físicas y verbales, golpes en diferentes partes del cuerpo, bien con la mano ("zapes"), jalarles el pelo, las orejas y los brazos, apretarlos de sus manos, darles nalgadas, además de propinarles "patadas" en la cadera, así como dirigirse a sus alumnos con palabras como "idiotas", "inútiles", "mariquitas", "niña jotita" y "marihuanos". A las niñas les decía que tenían que adelgazar ya que de lo contrario iban a parecer unas albóndigas, además de gritarles de manera habitual.<sup>34</sup>

La conducta de las y los profesores involucrados en las historias de maltrato tuvo en común los siguientes rasgos:

- 1) Reconocer como válidos los castigos corporales como estrategias disciplinarias, por lo tanto implicó un uso cotidiano.
- 2) La mayoría aceptó la responsabilidad ante las acusaciones, a diferencia de los casos de abuso sexual, pero negaron como principal intención causar daños o lesiones.
- 3) Revelaron el empleo de un lenguaje ofensivo y agresivo ante conductas de indisciplina o situaciones de estrés.
- 4) No se percibe en las narraciones alguna diferencia entre profesores y profesoras al ejecutar castigos corporales a los alumnos.

En resumen, los niños padecen con mayor frecuencia el maltrato físico y los agresores mayoritariamente son los profesores, pero las conductas de las profesoras tampoco variaron respecto a la agresividad o las consecuencias y, a diferencia del maltrato físico donde no participan, aquí se involucran de forma cotidiana.

<sup>33</sup> Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 13/2013, Caso de violación al derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigos crueles, inhumanos y degradantes y al derecho a la educación de la Secretaría de Educación Pública del Estado de México, México, 2017.

<sup>34</sup> Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 30/2009, Caso de negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de educación y violación a los derechos de los menores a que se proteja su integridad de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, México, 2009.

## VI. Conclusión

El patrón identificado en esta investigación consiste en someter mayoritariamente a los niños y adolescentes a maltrato físico, emocional y/o psicológico, perpetrado por victimarios varones y donde las mujeres participan de forma cotidiana. Parte de ese patrón se expresa con una mayor frecuencia en agresiones de abuso sexual a niñas y adolescentes, donde los victimarios fueron varones y las mujeres participaron marginalmente; pero los pocos casos revelaron similares grados de brutalidad. En este sentido, el especialista Mauro Antonio Vargas Urías ha destacado la necesidad de reeducar con el fin de evitar la continuidad de un esquema donde se robustece una sola forma de ser hombre,<sup>35</sup> y señala que las instituciones socializantes requieren discutir e impulsar estos cambios, en particular cuando se trata de una escuela.

Además fue posible hallar rasgos comunes de las conductas sociales de los victimarios que, por un lado, tienden a emplear la fuerza cuando las víctimas son personas menores de edad y presentan vulnerabilidad física para defenderse, buscar ayuda o ponerse a salvo; y por otro, que emplean de forma recurrente recursos hostiles como la seducción, el chantaje y la intimidación para abordar a las víctimas de mayor edad y desarrollo físico, sobre todo las que cursan la secundaria. La primaria es un espacio que adopta ambos patrones según las características de las víctimas, por lo que se le considera una etapa de transición.

En particular se corroboró la relación entre la variable del tipo de maltrato y el sexo de las víctimas, lo que permitió confirmar los resultados señalados en la literatura especializada. Estos patrones ayudan a comprender y discutir la función educativa de la escuela en nuestros tiempos en materia de respeto a los derechos humanos y desde luego, al rol que ésta tiene como agente socializante en materia de género. En ese sentido, ni la democratización ni la reforma educativa y tampoco los progresos en materia de tutela de los derechos impidieron la reproducción al interior de los referentes de acción patriarcales y androcéntricos del exterior del sistema educativo; es decir, la escuela no se ha logrado erigir como una institución adecuada que evite las diferencias de género, ni para revertir la posición de desventaja de las mujeres ante la violencia sexual predominante en el resto de los campos de lo social. Por lo tanto, se requiere actualizar la reflexión sobre el tipo de escuela que se pretende para las generaciones en formación y determinar el rol que deben tener sus miembros ante la violencia escolar, todo ello a la luz del régimen democrático y el compromiso formal de respeto a los derechos humanos.

---

<sup>35</sup> Mauro Antonio Vargas Urías, "Un paso necesario: el trabajo con hombres para avanzar hacia la igualdad de género", *Revista Defensor*, núm. 3 (marzo 2014): 5-10.



## VII. Bibliografía

- D'Angelo, Luis A., y Daniel R. Fernández. *Clima, conflictos y violencia en la escuela*. Argentina: UNESCO y Flacso, 2011.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Secretaría de Educación Pública. *Informe Nacional sobre Violencia de Género en la Educación Básica de México*. México: UNICEF/SEP, 2009.
- \_\_\_\_\_. *An everyday Lesson*. New York: UNICEF, 2018.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*. Nueva York: ONU, 2012.
- Secretaría de Educación Pública. *Orientaciones para la prevención, detección y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas de educación básica*. México: SEP, 2016. [https://www.gob.mx/cms/uploads/docs/Orientaciones\\_211216.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/docs/Orientaciones_211216.pdf) (Fecha de consulta: 4 de febrero de 2019).
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. *Protocolo de Actuación para una Escuela Libre de Violencia*. México: SNTE, 2014.

### Revistas

- Azaola Garrido, Elena. "Patrones, estereotipos y violencia de género en las escuelas de educación básica en México". *La ventana*, núm. 30 (2009): 7-45.
- \_\_\_\_\_. "Violencia de género en escuelas de educación básica en México". *Rayuela Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos*, núm. 2 (mayo 2010): 35-48.
- Di Napoli, Pablo. "La violencia en las escuelas secundarias desde tres perspectivas de análisis. Hacia un estado del arte". *Revista del Instituto de Estudios en Educación Universidad del Norte*, núm. 24 (enero-junio 2016): 61-84.
- González Pérez, Luis Raúl. "El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México". *Revista IUS*, núm. 28 (2011): 99-122.
- Mazadiego Infante, Teresa de Jesús. "Detección de maltrato infantil en una muestra de escuelas primarias". *Enseñanza e Investigación en Psicología*, núm. 2 (julio-diciembre 2005): 281-293.
- Mingo, Araceli. "Ojos que no ven... Violencia escolar y género". *Perfiles Educativos*, núm. 130 (2010): 25-48.
- Moreno Sánchez, Emilia y Carmen Márquez Vázquez. "Determinantes implicados en la construcción de la violencia de género. El caso de las escuelas primarias en una provincia de España". *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, núm. 11 (febrero 2016): 1-28.

Muñoz-Padilla, Lorena. "Violencias Cotidianas que se legitiman en y por la comunidad escolar en el centro de Bachillerato Tecnológico de Chiconcuac Estado de México". *Ra Ximhai Revista científica* (enero-junio 2015): 225-238.

Ruiz-Ramírez, Rosalva, y María del Rosario Ayala-Carrillo. "Violencia de género en instituciones de educación". *Ra Ximhai Revista científica*, núm. 1 (enero-junio 2016): 21-32.

Vargas Urías, Mauro Antonio. "Un paso necesario: el trabajo con hombres para avanzar hacia la igualdad de género". *Defensor Revista de Derechos Humanos* (marzo 2014): 5-10.

#### Tesis

Sánchez Ruiz, María Del Carmen. "El maltrato infantil en la escuela primaria del DF". Tesis de maestría, Universidad Pedagógica Nacional, 2007.

#### Nota periodística

Ballinas, Víctor. "Descubre la CNDH posible red de pornografía infantil en la SEP". *La Jornada*, 28 de octubre de 2002.

#### Recomendaciones

Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 1/2017, Caso de V a que se proteja su integridad emocional y sexual con relación al derecho a una educación libre de violencia de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México. México. 2017.

\_\_\_\_\_. Recomendación 12/2015, Caso de violación al derecho de los menores a que se proteja su integridad física, emocional y sexual con relación al derecho a la educación y al principio del interés superior del niño de la Secretaría de Educación Pública del Estado de México. México. 2015.

\_\_\_\_\_. Recomendación 4/2017, Caso sobre la transgresión del derecho a una educación libre de violencia, en menoscabo de la integridad personal de una alumna de educación básica. México. 2017.

\_\_\_\_\_. Recomendación 13/2013, Caso de violación al derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigos crueles, inhumanos y degradantes y al derecho a la educación de la Secretaría de Educación Pública del Estado de México. México. 2017.

- \_\_\_\_\_. Recomendación 30/2009, Caso de negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de educación y violación a los derechos de los menores a que se proteja su integridad de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México. México. 2009.
- \_\_\_\_\_. Recomendación 26/2016, Caso de transgresión al derecho a una educación libre de violencia, en menoscabo de la integridad personal de V alumna inscrita en la escuela telesecundaria "Octavio Paz" en Aculco. México. 2016.
- \_\_\_\_\_. Recomendación 21/2008 Caso de violación al derecho de los menores a que se proteja su integridad de los de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México. México. 2008.
- \_\_\_\_\_. Recomendación 5/2017, Caso de V1 y V2, alumnas de la escuela primaria "Miguel Hidalgo", de Ixtapaluca, México y la transgresión de su derecho a una educación libre de violencia en menoscabo de su integridad personal de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México. México. 2017.
- \_\_\_\_\_. Recomendación 17/2012, Caso de violación del derecho de los menores a que se proteja su integridad sexual de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México. México. 2017.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 27/2001, Caso de los alumnos del 5º grado, grupo "C" de la Escuela Primaria "Profesor Caritino Maldonado Pérez" de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal. México. 2001.
- \_\_\_\_\_. Recomendación 39/2002, Caso de abuso sexual de los menores alumnos del jardín de niños "Arquitecto Ramiro González del Sordo" de la Secretaría de educación Pública en el Distrito Federal. México. 2002.
- \_\_\_\_\_. Recomendación 59/2013, Caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de las menores de edad v1 y v2 en la escuela secundaria 1 en el Distrito Federal de la Secretaría de Educación Pública. México. 2013.
- \_\_\_\_\_. Recomendación 59/2013, Caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de las menores de edad v1 y v2 en la escuela secundaria 1, en el Distrito Federal. México. 2013.

#### *Páginas de internet*

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Espacio y datos de México". <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/espacioydatos/> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2019).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Cartografía Geoestadística Urbana y Rural Amanzada. Junio 2016. Ciudad de México". <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825218744> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2019).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Cartografía Geoestadística Urbana y Rural Amanzada. Junio 2016. México". <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825218829> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2019).

# La protección de los derechos humanos a través del constitucionalismo multinivel en México

## The protection of human rights through multilevel constitutionalism in Mexico

**Armando Hernández Cruz\***

Magistrado del Tribunal Electoral de la Ciudad de México,  
Ciudad de México, México.  
armandohdzdistancia@outlook.com

Recibido: 4 de diciembre de 2018

Dictaminado: 17 de diciembre de 2018

\* Licenciado, maestro y doctor en Derecho; maestrante en Derecho Electoral. Cuenta con las especialidades en Derecho constitucional y administrativo, y Derechos humanos; así como con una especialización en Derecho constitucional por la Universidad de Salamanca, España; y la Especialidad de Alta Formación en Justicia constitucional y tutela jurisdiccional de los derechos en la Università di Pisa, Italia. Asimismo, es especialista en Interpretazione Giuridica Europea Tra Modulazione Dei Conflitti, Integrazioni Multinivello, Disobbedienza Funzionale Dei Giudici por la Università del Salento: Lecce, Puglia, Italia. Cursa el Doctorado en Ciencia Política. Es profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México y otras instituciones en la república mexicana. Escritor, articulista, ponente, instructor, conferencista y miembro de diferentes asociaciones vinculadas a las materias de derecho, derechos humanos y procesos parlamentarios. Es investigador honorario de la Procuraduría General de la República.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva del autor, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colabora.

## Resumen

Se aborda la protección de los derechos humanos, la reconfiguración de figuras jurídicas y políticas modernas, las cuales constituyen por sí mismas grandes desafíos teóricos, por lo cual es preciso contar con un marco que posibilite y dirija de forma coherente dichas transformaciones. En el presente artículo se estima que ese marco lo configura el constitucionalismo multinivel. Además, se incluye una revisión sucinta de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos.

*Palabras clave:* derechos humanos, constitucionalismo multinivel, sistemas internacionales.

## Abstract

It addresses the protection of human rights, the reconfiguration of legal figures and modern policies, which in themselves constitute great theoretical challenges, for which reason it is necessary to have a framework that enables and directs these transformations in a coherent manner. In this article, it is estimated that this framework is constituted by multilevel constitutionalism. In addition, an aroused review of international systems for the protection of human rights is included.

*Keywords:* human rights, multilevel constitutionalism, international systems.

## Sumario

I. Introducción; II. Constitucionalismo multinivel; III. Sistemas de protección de los derechos humanos en el ámbito internacional: a) Sistema universal de protección de los derechos humanos y b) Sistema interamericano de derechos humanos; IV. Los sistemas de protección de los derechos humanos en México y las reformas constitucionales de junio de 2011: a) Sistema jurisdiccional y b) Sistema no jurisdiccional o recomendatorio; V. Reflexiones complementarias; VI. Bibliografía.

## I. Introducción

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 debe ser contextualizada en un escenario de transformación de los sistemas jurídicos a nivel mundial y en las repercusiones que esto tiene para los órdenes jurídicos internos.

Dichas transformaciones mundiales han ubicado a los derechos humanos como centro de preocupación de los sistemas normativos. Una evidencia de ellos es que mediante tratados se han logrado desarrollar nuevas formas de organización globales y regionales para la protección de tales derechos que poco a poco van ocupando un papel más importante en la evaluación de diferentes avances o retrocesos políticos locales en relación con los estándares internacionales.

Lo anterior implica una serie de desafíos para el Estado mexicano, el cual ha sido sentenciado en diversas ocasiones a responsabilidad internacional por la falta de cumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos,<sup>1</sup> por lo que es necesario superar las concepciones decimonónicas para dar paso a nuevas formas de entender y aplicar el derecho, empezando por la concepción misma del *derecho*, el cual en la actualidad se define como algo dúctil y dinámico al ser reinterpretado en cada caso concreto, ya que en toda situación deben ser evaluadas las circunstancias y los contextos para procurar la protección más amplia de las personas. Este es el caso del principio de legalidad que ha regido al Estado moderno desde su nacimiento y que también se resignifica, pues la excesiva pretensión de formalidad, que desvió su objetivo para transformarlo en un culto por la ley sin atender a las razones de su existencia, está en un proceso de evaluación en relación con el sustrato mismo del derecho: lo justo.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El Estado mexicano ha sido condenado en el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) a responsabilidad internacional en los siguientes casos: "Caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. México (Excepciones Preliminares)", Sentencia del 3 de septiembre de 2004; "Caso Castañeda Gutman vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)", Sentencia del 6 de agosto de 2008; "Caso González y otras ('Campo Algodonero') vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)", Sentencia del 16 de noviembre de 2009; "Caso Radilla Pacheco vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)", Sentencia del 23 de noviembre de 2009; "Caso Fernández Ortega y otros vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)", Sentencia del 30 de agosto de 2010; "Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)", Sentencia del 31 de agosto de 2010; "Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)", Sentencia del 26 de noviembre de 2010; "Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México (Fondo, Reparaciones y Costas)", Sentencia del 26 de noviembre de 2013. Para un acercamiento al análisis de estas resoluciones véase Edgar Corzo Sosa et al., *Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (México: Tirant Lo Blanch, 2013).

<sup>2</sup> María C. Londoño Lázaro, "El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: confluencias y perspectivas en el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 128 (mayo-agosto 2010): 797.

Sin duda, estos dos aspectos –la protección de los derechos humanos y la reconfiguración de figuras jurídicas y políticas modernas– constituyen por sí mismos grandes desafíos teóricos, por lo cual es preciso contar con un marco que posibilite y dirija de manera coherente dichas transformaciones. En el presente artículo se estima que ese marco lo configura el *constitucionalismo multinivel*.

La ilación argumentativa del presente trabajo inicia con la conceptualización del constitucionalismo multinivel que, si bien tiene una importante carga europea –tanto por su origen como por el modelo de comprobación principal: la Unión Europea–, desde la perspectiva de quien escribe, dicho constitucionalismo ha sido implementado en América tal vez de manera involuntaria y afecta la relación jurídica entre México y la región.

Posteriormente se hace un breve recuento histórico de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, con especial atención en los sistemas universal e interamericano, los cuales configuran entramados de aplicación del constitucionalismo multinivel.

Más adelante se describen los sistemas mexicanos de protección de los derechos humanos y se presentan reflexiones sobre el engarzamiento del constitucionalismo multinivel y la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, que tiene como uno de los principales objetivos el incluir plenamente al Estado mexicano en el sistema interamericano de protección de tales atributos inherentes a las personas.

Por último, se aportan reflexiones para repensar los cambios que el constitucionalismo, la configuración del Estado y la cultura jurídica están experimentando en la contemporaneidad, así como la relación entre éstos.

## II. El constitucionalismo multinivel

En el proceso evolutivo de los derechos humanos se identifican tres etapas: la positivación, la generalización y la internacionalización.<sup>3</sup> Adicionalmente, en la actualidad se habla de

<sup>3</sup> La *positivación* se relaciona con la incorporación de los derechos humanos a los textos constitucionales; la *generalización* implica el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, como parte de las transformaciones en los sistemas de producción y las nuevas concepciones ideológicas; y la *internacionalización* tiene que ver con el movimiento que busca la tutela de los derechos humanos en el mundo a través de organismos internacionales, de tratados y convenciones sobre la materia, de instituciones *ad hoc*. Véase Gregorio Peces-Barba Martínez, ed., *Derecho positivo de los derechos humanos* (Madrid: Debate, 1987), 13 y ss., y César Sepúlveda, “La internacionalización de los



*globalización*, distinta de la internacionalización, pues no sólo busca empoderar a las instancias supraestatales sino también promover la regionalización, en el entendido de que el Estado, al ser muy grande para algunas cosas y muy pequeño para otras, ha dejado de ser el único ente capaz de resolver problemas que se han convertido en globales.

En la actualidad la Constitución va más allá del valor político y normativo que representa, pues ante la paulatina acogida de los derechos humanos en dichos textos fundamentales se ha dado paso a nuevas formas de organización político-jurídica a nivel mundial con impacto en los Estados y en toda su estructura, de ahí que se hable de la constitucionalización del derecho. El constitucionalismo de nuestros días se orienta por la convivencia de principios, y los diversos entramados normativos están dispuestos para la protección más amplia de las personas.<sup>4</sup>

Hoy el poder del Estado se ha ido *hacia arriba*, en el sentido de que se ha transferido a estructuras supranacionales; o *hacia abajo*, al delegarse en estructuras regionales que desbordan al formato tradicional del Estado. Es precisamente de esta nueva distribución y coordinación de competencias que surge el adjetivo *multinivel*.

El concepto de *constitucionalismo multinivel* fue creado y sigue dotándose de contenido para explicar el funcionamiento de la Unión Europea, cuyos antecedentes se remontan a los años setenta del siglo pasado, que fue resultado de un proceso de construcción de un nivel supranacional de poder público basado en las constituciones nacionales, todo ello concentrado en un sistema constitucional compuesto.

Derivado de este proceso, y de acuerdo con lo señalado en el Pacto de Roma –documento de suma relevancia conocido también como Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales– en él se establecía su sistema, que estaba conformado por la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), sin embargo, con la aprobación y entrada en vigor del Protocolo núm. 11 desaparece la Comisión Europea.<sup>5</sup> En la actualidad el sistema europeo de protección de los derechos humanos está integrado solo por el Tribunal Europeo, y es así como el TEDH y el Tribunal

---

derechos de los derechos del hombre: expansión y movimiento. Algunos obstáculos para su progreso actual”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 61 (enero-abril 1988): 295.

<sup>4</sup> Juan Manuel Romero Martínez, *Estudios sobre la argumentación jurídica principalista. Bases para la toma de decisiones judiciales* (México: UNAM, 2017).

<sup>5</sup> Para la revisión del sistema europeo de protección a los derechos humanos véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Sistema Europeo de Protección a los Derechos Humanos”, [http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf\\_seccion/proteccion\\_inter\\_6\\_7\\_1.pdf](http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/proteccion_inter_6_7_1.pdf) (Fecha de consulta: 14 de enero de 2019).

de Justicia Europeo no tienen competencia solamente para temas de derechos humanos, sino del derecho creado en el seno de la Unión Europea en general, junto con los poderes nacionales; y aunque hasta el momento no se ha concretado, ha habido diversos intentos por lograr una constitución europea en el sentido formal del término.

Durante el proceso de construcción de una constitución europea se han confrontado varias concepciones y definiciones de lo que es una constitución. El principal debate se dio entre las nociones alemana e inglesa debido a las discrepancias de sus sistemas jurídicos, diferencias que no evitaron que en su momento algunos juristas británicos aceptaran que la Unión Europea tenía materialmente elementos dogmáticos de una constitución. Así, poco a poco se ha ido caracterizando al constitucionalismo multinivel y se ha ido adaptando a las distintas realidades internacionales y regionales.

En nuestro caso, el constitucionalismo multinivel se integra mediante la parte dogmática que representa el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH), los tratados que lo conforman y las obligaciones internacionales que conlleva, sistema que ha sido complementado, por lo que toca a México, con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011.

Entonces, por *constitucionalismo multinivel* me referiré al constitucionalismo compuesto para señalar a los sistemas de carácter supranacional que tienen aplicación y vigencia en más de un Estado-nación al mismo tiempo. En lo sucesivo daré algunos elementos importantes de lo que significa este concepto y presentaré una síntesis de algunas de sus más importantes implicaciones.

El constitucionalismo multinivel cuenta con por lo menos cuatro ámbitos a partir de los cuales se protegen los derechos humanos: 1) desde el punto de vista *vertical* se identifica el nivel local al interior de los Estados, lo que para México sería el nivel estatal; 2) existe también el nivel federal o nacional aplicable a la totalidad del Estado de que se trate; 3) se ubica en este lugar el nivel supranacional implementado por los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, a los cuales se hará referencia más adelante, y 4) un último nivel transversal que consta de la cobertura y protección de los derechos humanos en distintos países.

Comprender el elemento multinivel es fundamental no sólo para entender la nueva configuración del contenido constitucional de los Estados, sino también para comprender el comportamiento de las instituciones y normas jurídicas y los órganos judiciales o de función jurisdiccional, cuya tarea es interpretar el orden jurídico.

Por lo que toca a la interpretación, la teoría sobre el constitucionalismo multinivel encuentra su más clara utilidad en el contexto de la definición de las relaciones entre el derecho regional y el derecho de los Estados miembros; ambos niveles, nacional y regional –ya sea africano, americano o europeo– están en permanente interdependencia: “las modificaciones de los tratados generalmente llevan aparejadas reformas constitucionales”.<sup>6</sup> Por lo tanto, el constitucionalismo multinivel es de tipo *inclusivo* en la medida que asume la ruptura del monopolio del Estado como único espacio constitucional.

En este contexto emerge un marcado carácter *cooperativo* de la interpretación constitucional como fruto de un debate intelectual abierto y plural, que es un rasgo llamativo que bien pudiera trasladarse a otros espacios jurisdiccionales de distinto nivel.<sup>7</sup>

Aún en la actualidad, la sorprendente complejidad de los ordenamientos jurídicos ha llevado al constitucionalismo contemporáneo a cuestionarse e investigar sobre nuevas formas de articulación e interpretación de la realidad jurídica; en parte, el concepto de constitucionalismo multinivel es fruto de este proceso de acoplamiento.

Por otro lado, el entramado multinivel actual abarca también otros ámbitos de mayor o menor legitimidad representativa y con distinto radio de alcance territorial e institucional. Es en este nuevo contexto donde entra en juego el protagonismo del *principio de subsidiariedad*.<sup>8</sup>

Ahora bien, aun cuando en América no existe un parlamento como en el caso de la Unión Europea, gradualmente se está reconociendo que los tratados y la dinámica que dan vida al SIDH conforman un sistema constitucional complejo, y que no sólo es un sistema de gobernanza multinivel. No obstante, en cuanto a esta noción hay diferencias que estriban sobre si el constitucionalismo multinivel debe ser unificador o permite el pluralismo constitucional; si su funcionamiento es en red o si sólo existe diálogo judicial en forma vertical, y sobre

<sup>6</sup> Yolanda Sánchez Gómez, *Constitucionalismo multinivel: derechos fundamentales* (Madrid: UNED-Sanz y Torres, 2015), 46.

<sup>7</sup> José Luis Cascajo Castro, “Interpretación constitucional y constitucionalismo multinivel”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, comps., *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. Interpretación constitucional y jurisdicción electoral*, t. VI (México: UNAM, 2008), 199.

<sup>8</sup> El *principio de subsidiariedad* busca proteger la capacidad de decisión y actuación de los Estados miembros y legitima la intervención de la Unión cuando los Estados miembros no puedan alcanzar de manera suficiente los objetivos de una acción, sino que estos pueden alcanzarse mejor a escala de la Unión, “debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida”. Así, la finalidad de la inclusión de este principio en los tratados europeos es aproximar el ejercicio de las competencias al ciudadano en la mayor medida posible, véase Tratado de la Unión Europea, firmado por Estados de la Unión Europea, Maastricht, 7 de febrero de 1992, artículo 5º, apartado 3.

sus implicaciones a la luz del constitucionalismo tradicional. Al respecto, en este artículo se considera que hay un sistema constitucional multinivel unificador basado en la parte dogmática que aporta los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, sistema que es perfectible, por lo que toca a su incorporación local.

Este es el marco del constitucionalismo multinivel propuesto para designar el proceso de constitucionalización de Europa como un sistema de varios niveles de gobierno, con el fin de desarrollar una perspectiva integral para el análisis de un proceso que afecta a la legislación nacional y europea al mismo tiempo,<sup>9</sup> y que también se ha implementado parcialmente en el sistema interamericano de la forma que será descrita en los siguientes apartados.

### III. Los sistemas de protección de derechos humanos en el ámbito internacional

Como ya se ha mencionado, hoy presenciamos como nunca antes la fuerte interacción que existe entre los sistemas de protección y los países de la región, de manera particular con el SIDH.<sup>10</sup>

El proceso evolutivo de los derechos humanos que ha derivado en verdaderos sistemas de protección de estos derechos, por un lado, el universal, desarrollado en el seno de las Naciones Unidas y, por el otro, tres sistemas regionales que son: el europeo, el interamericano y el africano, surgidos en el marco de las organizaciones de Estados del mismo carácter regional.

Estos sistemas se inscriben en el amplio proceso contemporáneo de integración, en el cual se identifican diversos periodos<sup>11</sup> que logran una protección multinivel, tanto vertical como horizontal. Así, los sistemas regionales han trascendido las barreras nacionales y persiguen ideales u objetivos comunes que, de acuerdo con las teorías supranacionalistas, reúnen un fenómeno *sui generis* sobre una situación fáctica que no tiene antecedentes antiguos; para algunos es una transferencia de competencias, mientras que para otros se está frente a una delegación o transferencia de soberanía.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Ingolf Pernice, "Multilevel Constitutionalism in the European Union", *European Law Review*, núm. 5 (2002): 511-529.

<sup>10</sup> Marcelo Neves, "Del diálogo entre las cortes supremas y la Corte Interamericana de Derechos Humanos al transconstitucionalismo en América Latina", en Rodrigo Bandeira *et al.*, *Protección multinivel de derechos humanos* (Barcelona: Red Derechos Humanos y Educación Superior-Universitat Pompeu Fabra, 2013), 275 y ss.

<sup>11</sup> Max Sorensen, *Manual de Derecho Internacional Público* (México: Fondo de Cultura Económica, 1973), 99.

<sup>12</sup> Adolfo Mogilevich Dubin, *La comunidad supranacional* (Chile: Universidad Andrés Bello, 1972), 30.

Este contexto se debe a la importancia que adquirieron desde la posguerra los tratados en el ámbito internacional y que impactaron de manera trascendental las legislaciones locales, cuestión evidente en los tratados de las Naciones Unidas.<sup>13</sup> Así, las reglas del derecho internacional que hoy son más numerosas son las convencionales, las que resultan de los tratados, reglas de derecho internacional de cualquier carácter o contenido que ahora se consignan por escrito<sup>14</sup> y que han favorecido “la proliferación de los tribunales de justicia supranacionales [lo que] ha producido la atención de los juristas a nivel mundial”.<sup>15</sup> Aunque, cabe señalar que no todos los sistemas de protección de los derechos humanos son vinculantes, como se verá en el apartado siguiente.

### a) *Sistema universal de protección de los derechos humanos*

El derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) se origina en la modernidad y empieza a tener elementos relevantes desde el siglo XIX; sin embargo, es a través de la Sociedad de Naciones donde temas como los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales, la lucha contra la impunidad y la protección de las minorías, y también las primeras declaraciones y convenios universales de derechos humanos, los que a la postre serían considerados en la nueva organización,<sup>16</sup> de ahí que se contemple a esa primera instancia como antecedente innegable del sistema universal.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue establecida en 1945 a través de una Carta en la Conferencia de San Francisco, en Estados Unidos; con su puesta en funcionamiento se produjo un gran desarrollo del DIDH.

Al respecto debe señalarse que, si bien la Declaración no es un tratado y carece de valor jurídico normativo, desde su adopción este instrumento ha pasado por importantes transformaciones, de tal manera que se sostiene, casi de forma unánime, que: “la Declaración es un instrumento normativo que crea obligaciones legales para los Estados miembros de la

<sup>13</sup> Mogilevich Dubin, *La comunidad supranacional*, 155.

<sup>14</sup> Mogilevich Dubin, *La comunidad supranacional*, 154 y 155.

<sup>15</sup> Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos como intérprete constitucional (dimensión transnacional del derecho procesal constitucional)”, en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso de Derecho Constitucional* (México: UNAM, 2001), 216.

<sup>16</sup> Prueba de ello es el Preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, en el cual se señala literalmente lo siguiente: “Teniendo presente que la necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño”. Véase Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada y suscrita por Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989, Preámbulo.

ONU. Los Estados, cuando son reclamados en el cumplimiento de la Declaración Universal, se limitan a justificar su incumplimiento, pero nunca niegan su fuerza obligatoria”.<sup>17</sup>

Este es un contexto singular pues, aunque el sistema universal de protección de los derechos humanos carece de fuerza vinculante, en muchos casos sus resoluciones ayudan a concluir o evitar las violaciones a los derechos humanos.

El sistema universal se compone por dos mecanismos: *a)* el convencional y *b)* el extraconvencional. El primero se funda precisamente en tratados de protección a los derechos humanos, y cada uno de ellos cuenta con un comité para verificar su observancia; el segundo se basa en informes que emite un *relator* junto con su *equipo de trabajo* sobre algún asunto específico asignado. Ninguno de estos mecanismos es reconocido como una forma vinculante de prevenir, investigar o sancionar violaciones a los derechos humanos, no obstante, muchas veces representan un modo eficaz de atender situaciones urgentes debido a la prontitud con que se realizan las acciones y por la sanción *moral* que implica exhibir una problemática local a nivel de la ONU.

En este sentido debe hacerse notar que la ausencia de vinculatoriedad de las resoluciones del sistema universal es una importante carencia, en especial si se analiza desde el punto de vista de la coerción jurídica. A pesar de ello, este sistema tiene cierto grado de efectividad con base en lo que la literatura internacionalista llama *poder suave*. En todo caso, con el fin de subsanar la falta de obligatoriedad de sus resoluciones, se han construido sistemas regionales que cuentan con medios jurisdiccionales y no jurisdiccionales.

A manera de conclusión parcial, puede decirse que la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue el punto de partida para el desarrollo de una serie de pactos y convenciones que protegen tanto aspectos generales como específicos de los derechos humanos, y que han generado organismos que verifican el cumplimiento de estos convenios y pactos por parte de los Estados que los ratifican; este es el conjunto que conforma el sistema universal de protección de los derechos humanos.

---

<sup>17</sup> Soledad Villagra de Biedermann, “El sistema universal de derechos humanos: los mecanismos convencionales y los mecanismos basados en la Carta”, en Cynthia González Feldmann, comp., *El Paraguay frente al sistema internacional de los derechos humanos. Análisis sobre la implementación de tratados y mecanismos de protección de los derechos humanos en Paraguay* (Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004), 143.

## b) Sistema interamericano de derechos humanos

Si bien a nivel internacional se cuenta con los sistemas africano y europeo, además del sistema de derechos humanos de la ONU, para los fines de este trabajo me enfocaré en el SIDH.

La conformación del sistema interamericano tiene larga data y se ha producido por “de-cantación de una serie de pautas y actitudes” que fueron articulándose “en un contexto de relaciones continentales”. Por un lado, entre los Estados surgidos de la independencia española, de éstos con los Estados Unidos y, por otro lado, en conjunto como región hacia otras regiones del mundo.<sup>18</sup>

Para el profesor Álvaro Paul Díaz, la Conferencia Panamericana, realizada en Bogotá en 1948, daría el cambio sustantivo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y en ella se aprobaría la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que proclama los *derechos fundamentales de la persona humana* como uno de los principios en que se funda la OEA.<sup>19</sup> Se iniciaría así, de manera formal, el sistema interamericano de los derechos humanos. La Declaración del 2 de mayo de 1948 es el primer instrumento internacional de derechos humanos de carácter general, fue adoptada siete meses antes que la Declaración Universal de Derechos Humanos por parte de la ONU y, al igual que ese documento, la Declaración Americana fue concebida como instrumento no vinculante, no obstante, su valor normativo actual es irrefutable como lo señala el especialista en derecho internacional y derechos humanos Thomas Buergenthal: “La Declaración vio la luz como una simple resolución no vinculante, para luego convertirse con el tiempo en la Carta Magna del sistema interamericano”. Como manifiesto político la Declaración Americana expresa los sueños y las aspiraciones de nuestros pueblos; como instrumento normativo sienta las bases jurídicas para la promoción y protección de los derechos humanos en América, en tal sentido, es el puente normativo entre la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Manuel Pérez González, “Las relaciones interamericanas en perspectiva crítica: postulados jurídicos y designios políticos”, en Antonio Truyol Serra, *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Libro-homenaje al profesor Antonio Truyol Serra* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986), 176.

<sup>19</sup> Álvaro Paul, *Los trabajos preparatorios de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el origen remoto de la Corte Interamericana* (México: UNAM, 2017), 43.

<sup>20</sup> Thomas Buergenthal, “La relación conceptual y normativa entre la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. especial en conmemoración del cuadragésimo aniversario de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1989): 111.

La idea de contar con un instrumento vinculante se remonta a la Conferencia Interamericana celebrada en México en 1945 o Conferencia de Chapultepec, en la cual se encargó al Comité Jurídico Interamericano la preparación de un Proyecto de declaración. Esta idea se retomó en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, que se llevó a cabo en Santiago de Chile en agosto de 1959, y donde se decidió impulsar la preparación de una convención de derechos humanos.

La CADH finalmente fue adoptada en 1969 y tiene la naturaleza de un tratado multilateral, en la cual se dio estructura al SIDH; su entrada en vigor fue en 1978, año en que se reunió el número de ratificaciones necesarias. Este instrumento está estructurado en tres partes, la primera dedicada a los deberes de los Estados y los derechos protegidos; en la segunda parte se establecen los medios de protección, regulando los órganos competentes, y en la tercera se regulan las disposiciones generales y transitorias.

El SIDH cuenta con dos órganos que vigilan el cumplimiento de los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales celebrados y adoptados en la región y que son fuente de su mandato. La Convención Americana crea el órgano jurisdiccional llamado Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y formaliza las funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que sólo estaban en resoluciones. Este último órgano está encargado de la función de admisibilidad de casos ante la Corte Interamericana, separando la ratificación de la Convención de la aceptación de la competencia de la Corte IDH.

La CIDH está facultada para recibir copia de los informes y estudios que remitan los Estados Partes en los distintos campos que someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social, y del propio Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, con el objetivo de que se vele por el cumplimiento y la promoción de los derechos de corte económico, social, educativo, científico y cultural, contenidos en la Carta de la OEA.<sup>21</sup>

De igual manera la Comisión puede solicitar a los Estados Parte información sobre la forma en que se asegura la aplicación efectiva de cualquiera de las disposiciones de la CADH a través de la normativa interna.<sup>22</sup> Para la realización de sus actividades la Comisión también puede establecer relatorías o grupos de trabajo con mandatos ligados al cumplimiento de

<sup>21</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, artículo 42.

<sup>22</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 43.



las funciones de promoción y protección de los derechos humanos respecto de las áreas temáticas que resulten de especial interés para ese fin. De acuerdo con el Reglamento de la CIDH, cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA puede presentar ante la Comisión peticiones en su propio nombre o en el de terceras personas, por lo que hace a presuntas violaciones de alguno de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos que conforman el sistema,<sup>23</sup> tal procedimiento es de tipo *cuasi judicial* y puede derivar en una solución amistosa dentro de la CIDH o derivar en una etapa contenciosa en la Corte. De esta manera se aplica en parte el modelo del sistema universal, aunque en el ámbito regional.

Por su parte, la Corte IDH se erige como un órgano judicial autónomo del sistema interamericano, aunque con nexos con la Comisión Interamericana. El Estatuto de la Corte le otorga esencialmente dos funciones: *a)* una consultiva, que consiste en la emisión de opiniones que le formulen los Estados miembros u órganos de la OEA con respecto a la interpretación de la Convención o de otros tratados en lo relativo a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, y *b)* la función contenciosa.

Siguiendo esta línea, la Declaración Americana constituye una fuente de obligaciones internacionales para los Estados miembros de la OEA, a la vez que los instrumentos que derivan de ella desarrollan los derechos contenidos en tal instrumento internacional.<sup>24</sup> De este modo se establecen dos vías en el SIDH, una jurisdiccional y una no jurisdiccional.

#### **IV. Los sistemas de protección de los derechos humanos en México y las reformas constitucionales de junio de 2011**

Si bien la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos fue después de la firma y entrada en vigor de la CADH y de la Carta de Derechos Humanos –lo que significa que es posterior al reconocimiento de las competencias de la CIDH y de la Corte IDH–, puede decirse que tal reforma es un parteaguas en la historia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>23</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23.

<sup>24</sup> Para la revisión de los instrumentos fuente del mandato véase Organización de los Estados Americanos, “Corte Interamericana de Derechos Humanos”, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fuentes.asp> (Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2018).

El decreto que reformó el texto constitucional en materia de derechos humanos refiere la modificación de la denominación del Capítulo I del Título Primero, además cambia y adiciona *diversos artículos* de la Carta Magna.<sup>25</sup> La reforma constitucional se centra en diversos artículos que regulan tanto el sistema de protección jurisdiccional como el no jurisdiccional de derechos humanos, cambios que son de carácter sustancial y establecen obligaciones y deberes para las autoridades de los diversos ámbitos de gobierno e incluso para particulares que a través de su actuación lesionen la esfera de los particulares.

Las obligaciones internacionales sobre derechos humanos ya eran derecho vigente, aunque no del todo positivas. La reforma mencionada es principalmente un hecho histórico, por lo que representa para nuestro orden jurídico una reconfiguración de la cultura jurídica y un reposicionamiento del sistema interamericano de derechos en nuestra sociedad.

Con dicha reforma se consolidó el constitucionalismo multinivel al prever el control difuso de la constitucionalidad, lo que permite que las autoridades locales tengan el deber y la obligación de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a derechos humanos. Además, se reformula la relación al interior de la federación en cuanto a la defensa de los derechos humanos, principalmente por la vía del amparo, al permitir que éste pueda presentarse por violaciones a tratados internacionales.

El segundo elemento importante en materia de examen de control que se dispone a partir de la reforma invocada es el de convencionalidad que, en términos generales, obliga a las autoridades a interpretar las normas sobre derechos humanos a la luz de los tratados internacionales celebrados y ratificados para ello.

En relación con este segundo punto, en la actualidad su alcance se encuentra en debate. Por un lado, se defiende que el control de convencionalidad obliga a observar, además de todos los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos, a todos los criterios que sean emitidos como jurisprudencia de la Corte IDH. En contraparte, hay quienes sostienen que los criterios obligatorios para el Estado mexicano son aquellos en los que éste es parte, mientras que la demás jurisprudencia únicamente implica criterios orientadores. Por lo pronto, la última posición es la que ha imperado entre los órganos jurisdiccionales de nuestro país.

---

<sup>25</sup> Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 10 de junio de 2011 (*Diario Oficial de la Federación*) [https://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=5194486&fecha=10/06/2011&cod\\_diario=237901](https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5194486&fecha=10/06/2011&cod_diario=237901) (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018).

Por lo que corresponde a la reforma en materia de amparo que se publicó unos días antes,<sup>26</sup> se pretendió que mediante ésta se modificara al sistema jurisdiccional de protección de los derechos humanos y se procuraran los atributos inherentes a las personas de conformidad con la reforma del 10 de junio.

La reforma en materia de derechos humanos integra al sistema jurídico nacional una serie de elementos que promueven de manera amplia la protección de las personas, coloca en la cúspide de la pirámide normativa los derechos humanos, incluidos aquellos que se encuentren en tratados internacionales de los que México sea parte (cláusula abierta); señala como principios hermenéuticos a la interpretación conforme y el principio *pro personae*; establece claramente las obligaciones en materia de derechos humanos, así como los principios aplicables, y posibilita, con lo anterior, el control de convencionalidad a través del bloque de constitucionalidad.

En este contexto, es preciso recordar que los instrumentos de justicia constitucional que consagra la propia Constitución federal son los siguientes: el juicio de amparo (artículos 103 y 107); las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I); acción abstracta de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II); juicio para la protección de los derechos político-electorales (artículo 99, fracción V); juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción IV); juicio político (artículo 110), y los organismos protectores de derechos humanos inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman*, dotados de autonomía (artículo 102, apartado B).

Entonces, por virtud de las reformas de junio de 2011 se modificaron dos instrumentos de carácter jurisdiccional, el amparo y la acción de inconstitucionalidad, así como el sistema que regula a los organismos protectores de derechos humanos inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman*.

### a) Sistema jurisdiccional

La defensa y protección de los derechos humanos a través de los medios jurisdiccionales son elementos con los cuales las autoridades judiciales analizan las causas que ante ellas se presentan por presuntas violaciones a los derechos humanos y determinarán si en rea-

<sup>26</sup> Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 6 de junio de 2011 (*Diario Oficial de la Federación*), <https://www.dof.gob.mx/> (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018).

lidad existe una violación en un caso concreto mediante un examen de convencionalidad, constitucionalidad y legalidad sobre el mismo con los controles establecidos para ello.

El máximo órgano que existe en nuestro país para realizar esta actividad es la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los principales medios de defensa son el juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. A diferencia del sistema no jurisdiccional, las resoluciones que se emiten en este sistema de protección tienen la característica de fuerza vinculante y pueden ser coaccionadas.

Los artículos 103 y 107 están destinados a regular la procedencia y los principios del juicio de amparo. Con las reformas al artículo 103 se incluye en la fracción I la procedencia del amparo en el conocimiento de normas generales, actos u *omisiones* de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Aunado a lo anterior, se modifican las fracciones II y III para incorporar la posibilidad de procedencia por normas generales de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal –hoy Ciudad de México– y de las autoridades de los estados o de la capital del país que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, esto aunado a la procedencia ya establecida para tales actos.

En el artículo 107 se incluye la figura del amparo adhesivo, se introducen los intereses legítimos, individuales y colectivos, y se modifica el principio de relatividad de las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo.

Por su parte, las acciones de inconstitucionalidad fueron modificadas por la reforma en materia de derechos humanos. Dicho cambio consistió en reformar al inciso *g* de la fracción II, del artículo 105, para incorporar en la legitimación activa otorgada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en el ejercicio de este instrumento por la vulneración a los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales signados y ratificados por el Estado mexicano, esto al lado de los supuestos ya concedidos a este organismo.

Lo anterior motivó el inicio de una época más en la interpretación normativa en México, ante el cambio de paradigma, tanto para el Poder Judicial de la Federación como para el Tribunal Electoral del propio Poder Judicial Federal.

Es claro que las reformas mencionadas han marcado un nuevo rumbo en la justicia constitucional de nuestro país, y resulta muy positivo para el sistema jurídico nacional que se

haya identificado manifiestamente el contenido del criterio que guía la actividad de la Suprema Corte en su calidad de tribunal constitucional, pero también la que deben seguir juezas, jueces, magistradas y magistrados en su actividad jurisdiccional cotidiana, estableciendo las herramientas que posibilitan el constitucionalismo multinivel en México.

Así ha quedado señalado en la resolución definitiva que recayó en el expediente varios 912/2010, dictada por el Pleno de la SCJN en relación con la sentencia emitida por la Corte IDH sobre el Caso Radilla Pacheco vs. México, la cual echa mano de las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011. En ésta se genera una solución integral acerca de cómo deben actualizar las juezas y los jueces el principio de supremacía constitucional.<sup>27</sup>

La solución integral mencionada implica, por un lado, al ámbito normativo nacional y, por el otro, al ámbito normativo internacional. En el primero se reiteró el control concentrado de constitucionalidad, se introdujo el control difuso de constitucionalidad y se establecieron las condiciones generales de aplicación y alcance del principio *pro personae*, a través de esta formulación se aclaró el modo como los órganos del Estado de los diversos órdenes jurídicos que componen el Estado federal deben implementar la supremacía constitucional. En el segundo ámbito, que implica el ámbito normativo internacional, se perfilan los parámetros de convencionalidad para realizar las tres operaciones anotadas con base en la reforma constitucional que les incorpora.<sup>28</sup> En otros términos, en la resolución definitiva del expediente varios 912/2010, la Suprema Corte estimó que el control de regularidad y la interpretación pro persona deben llevarse a cabo no sólo teniendo en cuenta el parámetro de constitucionalidad, sino también el de convencionalidad, con lo que se genera un modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad, y se identifican las obligaciones concretas para los poderes judiciales, tanto federal como locales.

Desafortunadamente estas reformas no han podido asegurar la protección de los derechos humanos por la vía jurisdiccional. Ejemplo de esto son los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), que por su naturaleza imponen al Estado obligaciones de hacer y las erogaciones pertinentes.

El hecho de que deban ejercerse recursos para que las autoridades estatales provean de condiciones adecuadas para que las personas gocen, por ejemplo, de un medio ambiente saludable para su desarrollo, implica de por sí una limitante pecuniaria. Este argumento

<sup>27</sup> José R. Cossío Díaz, "Primeras implicaciones del Caso Radilla", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 26 (junio-diciembre 2012): 31-63.

<sup>28</sup> Cossío Díaz, "Primeras implicaciones del Caso Radilla", 32 y 33.

ha sido considerado por la Primera Sala de la SCJN en la tesis 87/2018 de rubro “Principio de progresividad de los derechos humanos. La prohibición que tienen las autoridades del Estado mexicano de adoptar medidas regresivas no es absoluta, pues excepcionalmente éstas son admisibles si se justifican plenamente”.<sup>29</sup>

En la resolución invocada el máximo tribunal del país resolvió que la prohibición de regresividad en materia de derechos humanos no es absoluta. Si alguna autoridad pretende aplicar medidas regresivas en perjuicio de algún derecho se debe justificar plenamente esa decisión, no sólo argumentando la carencia de recursos, sino también mediante el uso eficiente de la hacienda disponible para tal efecto.<sup>30</sup>

Así pues, no basta con tener un andamiaje jurídico e institucional adecuado para la protección de los derechos humanos, además –y esto cuenta con la legitimidad que el Poder Judicial puede ofrecer– se deben considerar factores de hecho como la disposición de recursos monetarios.

### *b) Sistema no jurisdiccional o recomendatorio*

El sistema de protección no jurisdiccional o recomendatorio surge a nivel nacional en la década de 1990<sup>31</sup> y se integra por dos grandes vías: por un lado está la CNDH, y por otra parte se encuentran las comisiones de derechos humanos de las 31 entidades federativas y de la Ciudad de México.

Se trata de un instrumento complementario al sistema jurisdiccional, estos sistemas no son antagónicos entre sí, al contrario, se trata de complementar la defensa y protección de los derechos humanos, pero el cumplimiento de su responsabilidad se realiza de manera distinta.

Las facultades que las normas atribuyen a estos organismos son más amplias que las que tienen los tribunales, pues en la calificación de la naturaleza de las violaciones a los derechos

<sup>29</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, tesis 87/2017, “Principio de progresividad de los derechos humanos. La prohibición que tienen las autoridades del estado mexicano de adoptar medidas regresivas no es absoluta, pues excepcionalmente éstas son admisibles si se justifican plenamente”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, tomo I, libro 47 (octubre de 2017): 188.

<sup>30</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, tesis 87/2017 (octubre de 2017): 188.

<sup>31</sup> Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 28 de enero de 1992 (*Diario Oficial de la Federación*), <https://dof.gob.mx/index.php?year=1992&month=01&day=28> (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018).

fundamentales, pueden conocer de conductas administrativas no sólo ilegales sino también irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, de ahí que en esencia su competencia sea más amplia.<sup>32</sup> Sin embargo, las resoluciones de este sistema no son vinculantes, sino que tienen la forma de recomendaciones y buscan, al igual que el sistema universal, aplicar una sanción *moral* más que jurídica, *mutatis mutandis*, a nivel nacional o local.

Los procedimientos ante la CNDH deben ser

breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos, le rigen los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y en todo momento se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.<sup>33</sup>

Las quejas proceden en contra de autoridades y personas servidoras públicas de carácter federal en materia administrativa y pueden hacerse valer por cualquier persona, de manera directa o por medio de un representante, de igual forma, las organizaciones no gubernamentales pueden acudir ante estos organismos de protección cuando se trate de violaciones a derechos humanos en relación con personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

Las comisiones de derechos humanos en nuestro país necesariamente tienen la naturaleza jurídica de organismos constitucionales autónomos, toda vez que no podrían cumplir a cabalidad su función en caso de no gozar de la autonomía e independencia necesarias para garantizar la imparcialidad de sus resoluciones.

El sistema no jurisdiccional para la protección de los derechos humanos fue modificado con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, a través de adiciones al artículo 102, apartado B, que establece la obligación para las y los servidores públicos de responder a las recomendaciones de la CNDH en términos específicos. En este sentido, la CNDH tiene la posibilidad de solicitar al Senado de la República que llame a comparecer a aquellas o aquellos servidores públicos que adoptaron una recomendación pero que no la han cumplido, con lo que se busca que expliquen su omisión.

<sup>32</sup> Luis R. González Pérez, "El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México", *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, núm. 28 (julio-diciembre 2011): 103.

<sup>33</sup> Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 29 de junio de 1992 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 25 de junio de 2018) artículo 4º.

Además, a través de la reforma constitucional de 2011 se retira la excepción para que la CNDH conozca de violaciones a derechos humanos en el ámbito laboral y se reconoce la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos locales. También se establece que para el procedimiento de selección del titular de la CNDH y del Consejo Consultivo deberá realizarse una consulta pública transparente y se otorga atribución al Consejo Consultivo para desahogar el procedimiento de la nueva facultad de investigación por violaciones graves.

La principal crítica que se hace a dicho sistema está relacionada con la falta de vinculatividad, máxime en el contexto actual de vulneración a los derechos humanos en que se encuentra México. El cumplimiento de las recomendaciones es obligatorio para aquellas autoridades que acepten una recomendación, no así para aquéllas que no las acepten.

Durante el proceso de reforma constitucional, que se concretó el 10 de junio de 2011, se propuso que la CNDH tuviera facultades constitucionales para apersonarse y poder promover denuncias con base en violaciones a derechos humanos. Esta propuesta, si bien no hubiera modificado los efectos de las recomendaciones que emite este organismo, sí hubiera fortalecido al sistema no jurisdiccional al dotarlo de más herramientas para desarrollar su labor. Ésta, entre otras opciones, pudieran aportar a la prevención, investigación y sanción de las violaciones a derechos humanos desde el sistema no jurisdiccional, acciones que tanto se requieren actualmente en México.

De esta forma, nuestro país, en armonía con un sistema constitucional multinivel, se integra al concierto internacional que ha hecho evolucionar los sistemas de protección de los derechos humanos, por lo cual es de considerar que ha recibido una fuerte influencia en el desarrollo de los propios sistemas internos de protección tanto de corte jurisdiccional como no jurisdiccional y hoy podemos identificar de manera articulada las nuevas formas de organización político-jurídica en los planos supra e infraestatales que protegen los derechos de las y los mexicanos.

Esto por lo que corresponde al andamiaje jurídico-institucional, mientras que el derecho sustantivo emana de los tratados en materia de derechos humanos que hacen las veces de la dogmática constitucional a nivel mundial y regional, logrando así una unificación en torno a la esencia de los derechos humanos en el ámbito universal.

## **v. Reflexiones complementarias**

Las obligaciones internacionales que México ha adquirido en materia de derechos humanos han forzado a las autoridades a reconocer diversos niveles de protección de estos dere-



chos tanto a nivel local como regional, e incluso universal. En buena medida esto se debe al reposicionamiento que los derechos inherentes a las personas están logrando en los países que aspiran a consolidarse como democracias.

Con tales obligaciones y este nuevo sistema de repartición de competencias, México debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en todos sus niveles, más el supranacional, más la incorporación de las resoluciones internacionales en nuestra región, con lo que se crea un sistema multinivel que implica grandes cambios para la concepción moderna del Estado-nación.

La soberanía estatal es afectada, la autoridad estatal es reducida, alterada o, por lo menos, modificada, los poderes estatales son condicionados por agentes externos y la población tiene mayores herramientas para hacer justiciables sus derechos. De esta manera se configura un sistema de repartición de competencias que giran en torno a criterios sustanciales que obligan a modificar los textos jurídicos y su interpretación.

La implementación del constitucionalismo multinivel en México es perfectible. Sin duda se requiere una mejor armonización de la hermenéutica jurídica en cuanto al ámbito de las decisiones judiciales en relación con los parámetros de la Corte IDH. Por lo que corresponde a los poderes legislativos, tanto federal como locales, tienen importantes deudas con la unificación de criterios respecto de los tratados que consideran los derechos humanos. Además, y debido a la situación crítica que enfrenta nuestro país, pudieran fortalecerse los sistemas no jurisdiccionales, en tanto México deja de ser ejemplo a nivel mundial de atrocidades que rayan en una crisis humanitaria.

En este contexto, las relaciones entre las autoridades y la población deben replantearse, aunque tal vez el cambio más trascendente consista en la reprogramación de la cultura jurídica y de la protección y el respeto a los derechos humanos. Quizá el verdadero reto actualmente sea la modificación de la forma en que relacionamos, concebimos, protegemos, exigimos y hacemos justiciables los derechos indispensables para el desarrollo de toda la población. No debemos olvidar que, si bien las autoridades de nuestro país tienen deberes y obligaciones constitucionales en cuanto a los derechos humanos, en buena medida está en manos de los particulares evitar las violaciones a éstos.

## VI. Bibliografía

- Bandeira, Rodrigo, et al. *Protección multinivel de derechos humanos*. Barcelona: Red Derechos Humanos y Educación Superior Universitat Pompeu Fabra, 2013.
- Corzo Sosa, Edgar, et al. *Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México: Tirant Lo Blanch, 2013.
- Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, comps. *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. Interpretación constitucional y jurisdicción electoral*, t. VI. México: UNAM, 2008.
- González Feldmann, Cynthia, comp. *El Paraguay frente al sistema internacional de los derechos humanos Análisis sobre la implementación de tratados y mecanismos de protección de los derechos humanos en Paraguay*. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.
- Mogilevich Dubin, Adolfo. *La comunidad supranacional*. Chile: Universidad Andrés Bello, 1972.
- Paul, Álvaro. *Los trabajos preparatorios de la declaración americana de los derechos y deberes del hombre y el origen remoto de la Corte Interamericana*. México: UNAM, 2017.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio, ed. *Derecho positivo de los derechos humanos*. Madrid: Editorial Debate, 1987.
- Romero Martínez, Juan Manuel. *Estudios sobre la argumentación jurídica principalista. Bases para la toma de decisiones judiciales*. México: UNAM, 2017.
- Sánchez Gómez, Yolanda. *Constitucionalismo multinivel: derechos fundamentales*. Madrid: UNED-Sanz y Torres, 2015.
- Sorensen, Max. *Manual de Derecho Internacional Público*. México: Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Truyol Serra, Antonio. *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Libro-homenaje al profesor Antonio Truyol Serra*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- Valadés, Diego, y Rodrigo Gutiérrez Rivas. *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso de Derecho Constitucional*. México: UNAM, 2001.

### Revistas

- Buergenthal, Thomas. "La relación conceptual y normativa entre la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos". *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, número especial en conmemoración del cuadragésimo aniversario de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1989): 111-119.
- Cossío Díaz, José R. "Primeras implicaciones del Caso Radilla". *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 26 (junio-diciembre 2012): 31-63.

- González Pérez, Luis R. "El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México". *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, núm. 28 (julio-diciembre 2011): 99-122.
- Londoño Lázaro, María C. "El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: confluencias y perspectivas en el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 128 (mayo-agosto 2010): 761-814.
- Pernice, Ingolf. "Multilevel Constitutionalism in the European Union". *European Law Review*, núm. 5 (2002): 511-529.
- Sepúlveda, César. "La internacionalización de los derechos de los derechos del hombre: expansión y movimiento. Algunos obstáculos para su progreso actual". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 61 (enero-abril 1988): 295-316.

### *Legislación*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 27 de agosto de 2018.
- Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 6 de junio de 2011. *Diario Oficial de la Federación*. [https://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=5193266&fecha=06/06/2011&cod\\_diario=237741](https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5193266&fecha=06/06/2011&cod_diario=237741) (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018).
- Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 10 de junio de 2011. *Diario Oficial de la Federación*. [https://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=5194486&fecha=10/06/2011&cod\\_diario=237901](https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5194486&fecha=10/06/2011&cod_diario=237901) (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018).
- Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 28 de enero de 1992. *Diario Oficial de la Federación*. <https://dof.gob.mx/index.php?year=1992&month=01&day=28> (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018).
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 29 de junio de 1922. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 25 de junio de 2018.

### *Instrumentos internacionales*

- Carta de la Organización de los Estados Americanos. Firmada en la IX Conferencia Internacional Americana. Bogotá, 30 de abril de 1948.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobada y suscrita por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25. 20 de noviembre de 1989.

Tratado de la Unión Europea. Firmado por los Estados de la Unión Europea. Maastricht, 7 de febrero de 1992.

### *Sentencias*

Corte Interamericana de Derechos Humanos. "Caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. México (Excepciones Preliminares)". Sentencia del 3 de septiembre de 2004, serie C, núm. 113.

\_\_\_\_\_. "Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)". Sentencia del 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220.

\_\_\_\_\_. "Caso Castañeda Gutman vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)". Sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C, núm. 184.

\_\_\_\_\_. "Caso Fernández Ortega y otros vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)". Sentencia del 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215.

\_\_\_\_\_. "Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México (Fondo, Reparaciones y Costas)". Sentencia del 26 de noviembre de 2013, serie C, núm. 273.

\_\_\_\_\_. "Caso González y otras ('Campo Algodonero') vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)". Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.

\_\_\_\_\_. "Caso Radilla Pacheco vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)". Sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209.

\_\_\_\_\_. "Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)". Sentencia del 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 216.

### *Jurisprudencia*

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala. Tesis 87/2017. "Principio de progresividad de los derechos humanos. La prohibición que tienen las autoridades del estado mexicano de adoptar medidas regresivas no es absoluta, pues excepcionalmente éstas son admisibles si se justifican plenamente". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, tomo I, libro 47 (octubre de 2017).

### *Páginas de internet*

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. "Sistema Europeo de Protección a los Derechos Humanos". [http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf\\_seccion/proteccion\\_inter\\_6\\_7\\_1.pdf](http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/proteccion_inter_6_7_1.pdf) (Fecha de consulta: 14 de enero de 2019).

United Nations. "Human Rights". <http://indicators.ohchr.org/> (Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2018).

Organización de los Estados Americanos. "Corte Interamericana de Derechos Humanos". <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fuentes.asp> (Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2018).

# Cambios institucionales de la política pública de igualdad y no discriminación en México

Institutional changes of the policy of equality and non-discrimination in Mexico

## Rosalio Wences Acevedo\*

Maestro en Políticas Públicas  
por la Universidad Autónoma Metropolitana,  
Ciudad de México, México.  
[rosaliowences@gmail.com](mailto:rosaliowences@gmail.com)

Recibido: 18 de marzo de 2019

Dictaminado: 2 de mayo de 2019

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y especialista en Género, violencia y políticas públicas por la Universidad Autónoma del Estado de México. Diplomado sobre el derecho a la no discriminación impartido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva del autor, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colabora.

## Resumen

El presente artículo recoge un análisis sobre los cambios institucionales que han ocurrido en el contexto mexicano, partiendo de los postulados neoinstitucionales económico, sociológico, histórico y cognitivo a razón de la política de igualdad y no discriminación. En este sentido, se aborda la institucionalidad existente en el país para resolver el citado problema público a través de organismos, planes y programas gubernamentales, así como de la normatividad aplicable.

Como principales conclusiones se desglosa un estatus de institucionalización inconclusa, pues se observa un avance considerable en la normatividad formal de la cuestión, pero requiere ciertos cambios institucionales desde el rubro no formal de la política. De tal manera se desprenden algunas pautas a seguir para lograr los objetivos planteados. Se precisan ajustes institucionales y cambios particulares partiendo de las nociones teóricas de los neoinstitucionalismos abordados.

*Palabras clave:* discriminación, políticas públicas, neoinstitucionalismo, cambios institucionales, igualdad.

## Abstract

This article contains an analysis of the institutional changes that have occurred in the Mexican context based on the neoinstitutional economic, sociological, historical and cognitive postulates based on the policy of equality and non-discrimination. In this sense, the existing institutional framework in the country is addressed to solve the aforementioned public problem through government agencies, plans and programs, as well as the applicable regulations.

The main conclusions are broken down by an unfinished institutionalization status, since there is considerable progress in the formal regulation of the issue, but it requires certain institutional changes from the non-formal aspect of the policy. In this way, some guidelines to follow to achieve the stated objectives are revealed. Institutional adjustments and particular changes are required starting from the theoretical notions of the neo-institutionalism addressed.

*Keywords:* discrimination, public policy, neoinstitutionalism, institutional changes, equality.

## Sumario

I. Introducción; II. Los derechos humanos en las políticas públicas; III. Conceptualización de la igualdad y no discriminación; IV. La importancia del marco institucional en el proceso de políticas públicas; V. Postulados neoinstitucionales en la política pública de igualdad y no discriminación mexicana; VI. Conclusiones; VII. Bibliografía.



## I. Introducción

El derecho a la igualdad y no discriminación, tal como se desprende de diversos tratados y convenciones internacionales,<sup>1</sup> supone responsabilidades adquiridas por los Estados que los suscriben desde su reconocimiento en la legislación nacional y local, y también sobre las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.<sup>2</sup> Ante este compromiso, el Estado mexicano ha enfrentado diversas barreras institucionales sobre el citado derecho en el andamiaje normativo, gubernamental y programático desde que se decidió hacer frente a la discriminación.

El objetivo del presente artículo es vislumbrar los cambios desde los marcos interpretativos de los neoinstitucionalismos económicos, históricos, sociológicos y cognitivos que han acontecido para estructurar la política pública de igualdad y no discriminación en el Estado mexicano.

El enfoque neoinstitucionalista –defendido principalmente por James March, experto en teoría de la organización, y Johan Olsen, profesor emérito en ciencia política–<sup>3</sup> se considera pertinente para el texto presentado toda vez que contempla la acción colectiva en el centro del análisis, a diferencia del enfoque tradicional de las instituciones que acentúa las visio-

<sup>1</sup> En el sistema internacional de los derechos humanos lo aluden los siguientes instrumentos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En lo relativo a los tratados del sistema interamericano de derechos humanos destacan: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José); el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de la Mujer (Convención de Belém do Pará); la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; y el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativos a la Abolición de la Pena de Muerte.

<sup>2</sup> “La discusión jurídica y los esfuerzos por traducir las normas [internacionales de derechos humanos] en acciones de política institucional y de control social es lo que se ha denominado como el enfoque de los derechos’. Cuando una política pública evidencia ‘la articulación racional de acciones y omisiones del Estado, basadas en las obligaciones contraídas voluntariamente por [...] [este] a través de distintos instrumentos de derechos humanos y en la definición participativa de los principales problemas y necesidades’ de la sociedad [...] estamos en presencia del enfoque de derechos.” Véase Claudia Giménez Mercado y Xavier Valente Adame, “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, *Cuadernos del CENDES*, núm. 74 (mayo-agosto 2010), 58.

<sup>3</sup> James G. March y Johan P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, núm. 3 (septiembre 1984).

nes individualistas donde los sujetos únicamente toman decisiones en razón de maximizar su ganancia o minimizar su pérdida, sin contemplar la influencia mutua entre las personas y las instituciones. Por lo tanto, aunque no renuncia a las posturas tradicionales, el enfoque neoinstitucionalista las nutre al incorporar aspectos coyunturales que moldean considerablemente el comportamiento de las personas en la vida social<sup>4</sup> y las organizaciones.

Ahora bien, retomar la perspectiva económica, histórica, sociológica y cognitiva del neoinstitucionalismo resulta de un anclaje teórico-conceptual sobre los aportes que cada una de ellas ofrecen para el análisis de una política pública. Así, por ejemplo:

- En la visión económica se retoman tanto a las instituciones como a los incentivos –positivos y negativos– para que las personas actúen de cierta manera.
- La perspectiva histórica ofrece la posibilidad de incorporar los senderos construidos a lo largo del tiempo y dan razón a la forma en que está estructurada una sociedad, por lo que, desde esta óptica, las instituciones dependen de la historia y de las rupturas críticas que han cambiado el *statu quo*.
- El neoinstitucionalismo *sociológico* acentúa la relevancia de las rutinas, pues los sujetos –principalmente analizados desde las burocracias–<sup>5</sup> responden a una acción de manera automática una vez que mecanizan el comportamiento cotidiano.
- Finalmente, al incorporar el aspecto cognitivo del neoinstitucionalismo surge de la necesidad de observar el proceso de aprendizaje para que los diversos factores sean introducidos en la política que pretende cambiar los estigmas validados como positivos en los sistemas de creencias de la sociedad.

De esta manera se contemplan las cuatro visiones y se conjunta un análisis desde sus diversos postulados, considerando que en el caso específico a retomar intervienen factores que, si se desarrollan de manera aislada, pierden aspectos elementales sobre los cambios institucionales en la política de no discriminación.

Las particularidades del caso hacen que esté vigente el contenido del presente documento, el cual se deriva de una investigación sobre las dificultades en el diseño y la implementación del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind)<sup>6</sup> 2014-2018, elaborada con una metodología cualitativa a través del estudio de caso de la política de igualdad

---

<sup>4</sup> B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política* (Barcelona: Gedisa, 2003), 47.

<sup>5</sup> Rodolfo Vergara, *Organización e instituciones* (México: Siglo XXI, 2010).

<sup>6</sup> Rosalio Wences Acevedo, “Análisis de la Institucionalización del enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en el Pronaind 2014-2018” (Tesis de maestría, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, 2019).

y no discriminación en el ámbito federal. Esta investigación se nutrió de siete entrevistas semiestructuradas dirigidas al personal del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), específicamente de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, de las direcciones de Análisis Legislativo y de Estudios y Políticas Públicas, de los departamentos de Análisis y Diseño de Políticas y Medidas, así como el de Control y Seguimiento de Políticas y Medidas, considerando que son las áreas con injerencia en las políticas públicas para el derecho a la no discriminación, según la descripción de funciones establecidas en el Manual de Organización Específico (MOE) de dicho Consejo. Se entrevistó a especialistas en el tema y se realizó una revisión documental basada en textos normativos como la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el Pronaind, la Ley de Planeación, el MOE, los informes finales de labores del Consejo y las solicitudes de información a través de la plataforma del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales dirigido a las dependencias implementadoras del Pronaind.

El artículo se estructura en tres apartados: el primero refiere la incorporación de los derechos humanos en las políticas públicas; el segundo analiza la conceptualización de la igualdad y no discriminación como un derecho específico, y el tercero revisa las posturas neoinstitucionales propuestas y concluye con un análisis particular por cada visión.

## II. Los derechos humanos en las políticas públicas

Los derechos humanos son definidos como aquellos que toda persona adquiere por el simple hecho de serlo y han emergido gracias a diversos movimientos sociales ocurridos en los siglos XX y XXI.<sup>7</sup> En 1993, en la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, mediante la Declaración de Viena, se reafirmó que éstos nacen con la persona y se dispuso dar a los Estados ciertas responsabilidades para llegar a su cumplimiento, más allá del reconocimiento de la naturaleza humana, a través de las obligaciones de proteger y garantizar un determinado catálogo de derechos en el orden jurídico.<sup>8</sup>

Los derechos incorporados en los tratados internacionales conllevan un dinamismo que los convierte en una herramienta potencialmente útil para promover la justicia social y la dignidad. El proceso histórico para la consecución de éstos ha permitido la inclusión de di-

<sup>7</sup> Ludwig Guendel González, "Políticas públicas y derechos humanos", *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, núm. 97 (2002): 105-125; y León Olivé, "Discriminación y pluralismo", en Carlos De la Torre, coord., *Derecho a la no discriminación* (México, UNAM, 2006): 81-102.

<sup>8</sup> Carla Huerta, "La estructura jurídica del derecho a la no discriminación", en Carlos De la Torre, coord., *Derecho a la no discriminación*, 185 y 186.

versas poblaciones históricamente discriminadas, lo que ha aumentado la variada gama de necesidades humanas vertidas en los derechos humanos,<sup>9</sup> que surge a modo de guía para la generación de políticas públicas y aporta tanto a la materialización de los derechos como al fortalecimiento del funcionamiento de las instituciones del Estado.<sup>10</sup>

Para la garantía de los derechos suscritos es necesario que el Estado estructure mecanismos de protección, justicia e inclusión. Hay dos dimensiones que forman parte de las acciones del Estado respecto a esto: en la base de toda política pública (políticas públicas con perspectiva de derechos humanos) y las de promoción y protección de los derechos,<sup>11</sup> distinguiendo entre las responsabilidades estatales su respeto, protección, promoción, satisfacción y garantía.<sup>12</sup>

Estas consideraciones colocan al Estado no sólo ante la necesidad de cumplir las obligaciones negativas –las acciones a las que no debe incurrir–, sino también las positivas –las que debe hacer para lograr la materialización de los derechos a través de programas que pueden guiar u orientar las políticas públicas.<sup>13</sup>

Se entiende por *política pública* a los cursos de acción intencionales realizados por el aparato gubernamental en razón de dar solución a un problema público acotado,<sup>14</sup> que es de interés y beneficios públicos. Así, los derechos humanos son, por antonomasia, un sustantivo concentrado de estos problemas.<sup>15</sup>

Las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos buscarán: la materialización de los derechos y la atención particular a grupos históricamente discriminados y en situación de vulnerabilidad; dar cumplimiento a las obligaciones en materia de derechos humanos de respetar, promover, garantizar y proteger, así como transformar las estructuras

<sup>9</sup> Alda Facio, “Los derechos humanos desde una perspectiva de género y las políticas públicas”, *Otras Miradas*, núm. 1 (junio 2003): 17.

<sup>10</sup> Giménez y Valente, “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas”, 59.

<sup>11</sup> Carlos Aguilar Astorga y María del Pilar Berrios Navarro, coords., *Derechos y políticas públicas. Desafíos políticos e institucionales en México* (México: Universidad Autónoma Metropolitana/Juan Pablo Editores, 2016), 9.

<sup>12</sup> Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: Un campo en construcción”, *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 14 (junio 2011): 42 y 43.

<sup>13</sup> Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo de América Latina”, *Revista de la Cepal*, núm. 88 (abril 2006): 36.

<sup>14</sup> Luis Aguilar Villanueva, *Gobernanza y política pública de igualdad* (México, Conapred, 2015), 16.

<sup>15</sup> Aguilar Astorga y Berrios Navarro, *Derechos y políticas públicas*, 16.

sociales, políticas, económicas y culturales.<sup>16</sup> De esta manera se incorpora el derecho a la igualdad y no discriminación como una llave de acceso a otros derechos.

### III. Conceptualización de la igualdad y no discriminación

La igualdad y no discriminación son principios básicos de las normas internacionales de derechos humanos. Toda persona, sin distinción, tiene derecho a disfrutar de todos los derechos, incluido el de igualdad de trato ante la ley y a ser protegido contra la discriminación.

Existen diversas definiciones que nutren a la palabra discriminación. En una primera acepción *discriminar* significa separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra.<sup>17</sup> Para efectos del presente artículo, el vocablo *discriminación* atañe el enfoque de bloqueo a los derechos en tanto que se da un trato de inferioridad, diferenciación a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, identitarios, entre otros,<sup>18</sup> al adoptar actitudes o realizar acciones prejuiciosas, parciales, injustas o formular una distinción que sea contraria a algo o a alguien, que resulte no admisible<sup>19</sup> con motivo de del acto de discriminar.<sup>20</sup>

Los antecedentes de esta lucha desde la discusión jurídica se remontan principalmente a la segregación racial que vivía la población afroamericana en Estados Unidos. Los primeros esfuerzos con respecto a la no discriminación como un derecho surgen de esta pugna.<sup>21</sup> Tal lucha también se hizo cada vez más evidente con movimientos sociales como el feminista y el de la emancipación de las comunidades indígenas, entre otros, que se unieron para denunciar y visibilizar la discriminación que habían padecido.

Este fenómeno social se presenta por la existencia de prejuicios, estereotipos negativos, estigmas y categorizaciones sociales para representar a un grupo social,<sup>22</sup> al colocar ba-

<sup>16</sup> Secretaría de Gobernación et al., *Programando con perspectiva de derechos humanos en México* (México: Segob, 2014), 15.

<sup>17</sup> María M. Gómez, "Crímenes de odio en Estados Unidos. La distinción analítica entre excluir y discriminar", *Debate Feminista*, núm. 29 (abril 2004): 162.

<sup>18</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, "Una idea teórica de la no discriminación", en Carlos De la Torre, coord., *Derecho a la no discriminación*, 37.

<sup>19</sup> Eduardo Rabossi, "Derechos humanos: el principio de igualdad y la discriminación", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 7 (septiembre-diciembre, 1990): 179.

<sup>20</sup> Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación del 11 de junio de 2003 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 21 de junio de 2018) artículo 1º, numeral III.

<sup>21</sup> Rodrigo Gutiérrez, "La categoría de discriminación y su relación con el paradigma de los derechos humanos: Un apunte crítico", en Marisol Anglés Hernández et al., *Sin derechos. Exclusión y discriminación en el México actual* (México: UNAM, 2014), 8.

<sup>22</sup> Guitté Hartog, *Discriminación y violencia: formas, procesos y alternativas* (México: Trillas, 2015), 23.

reras simbólicas y normativas a las personas que no se identifican con los modelos que la sociedad impone. Dichas representaciones se inclinan en grados y formas de repulsión-atracción hacia ciertas poblaciones, que van desde el odio –como el punto negativo más fuerte– hasta la identificación –como el nivel más alto de atracción.<sup>23</sup>

La discriminación significa bloqueos para el acceso a las oportunidades y al desarrollo, por lo que es misión de toda sociedad democrática velar por erradicar la desigualdad que emana de dicha práctica.<sup>24</sup>

En términos concretos, el derecho a la no discriminación es nodal toda vez que se vincula con el cumplimiento de otros derechos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y que son retomados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como los derechos a la igualdad ante la ley, a una vida libre de violencia, al trabajo, a la seguridad social y jurídica, a la salud, a la privacidad, a la educación, a la identidad, a formar una familia, los derechos de las víctimas, entre otros.<sup>25</sup>

La discriminación no puede separarse de la noción de igualdad, pues ante el problema latente se vislumbran efectos en la desigualdad de determinados sectores poblacionales debido a su pertenencia a cierto grupo, así como en la concepción de no discriminación como igualdad de trato planteada por diversos autores.<sup>26</sup>

La igualdad y no discriminación, ya sea como principio o derecho en particular, requiere de ciertas acciones gubernamentales más allá de su reconocimiento. Esto obliga a repensar el marco institucional en el que se han de desarrollar, pues lograr su garantía supone un reto vinculado con el proceso de hacer políticas públicas desde las instituciones.

<sup>23</sup> Hartog, *Discriminación y violencia: formas, procesos y alternativas*, 31.

<sup>24</sup> Gilberto Rincón Gallardo, “Rasgos y retos de la lucha contra la discriminación en México”, *El Cotidiano*, núm. 134 (noviembre-diciembre 2005): 7.

<sup>25</sup> María de Montserrat Pérez, *Derechos a la diversidad sexual* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM/Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015), 25-44.

<sup>26</sup> Ricardo Raphael de la Madrid, *Reporte sobre la discriminación en México 2012* (México: Conapred/Centro de Investigación y Docencia Económica, 2012), 15-30; Aguilar Villanueva, *Gobernanza y política pública de igualdad*, 17; y Mauricio Merino, *Obstáculos para una política pública de igualdad de trato* (México: Conapred, 2015), 12-16.

#### IV. La importancia del marco institucional en el proceso de políticas públicas

Una institución fija las reglas que enmarcan las acciones de los individuos y las organizaciones a través de restricciones formales e informales en las que se circunscribe también la capacidad de hacer cumplir las normas y pautas de conducta que estructuran, organizan y formalizan las interacciones humanas repetidas.<sup>27</sup> Algunos autores<sup>28</sup> incorporan aspectos como las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes,<sup>29</sup> que constituyen un marco que acota el actuar de las personas.

La importancia de las instituciones en el proceso de políticas públicas se vincula con la estabilidad que éstas permiten<sup>30</sup> para mejorar la credibilidad gubernamental. Sin las instituciones sería impensable predecir los comportamientos que faciliten el desarrollo de las líneas de acción determinadas en los planes y programas. Un buen diseño institucional debe permitir y favorecer este proceso, porque si existen inconsistencias en éste, es muy probable que la política se enfrente a problemas de implementación.

En concreto, las instituciones tienen una particular importancia en las políticas públicas, lo cual se expresa en la siguiente aseveración:

Los actores que participan en el proceso de política pública desempeñan sus roles dentro de un contexto institucional, en el cual hay un conjunto de reglas que establece los pasos y formalidades que deben seguirse para el establecimiento de una política pública, que confieren atribuciones y responsabilidades a quienes están llamados a decidir sobre las políticas públicas y que prescribe las formas concretas que deben adoptarlas.<sup>31</sup>

Las políticas públicas se realizan en un marco institucional en el que se inscribe el problema público, la sociedad y el gobierno, de éste dependerán las prioridades que se atiendan, así como los enfoques y las soluciones que se le den a determinado problema. Esto significa reconocer que las instituciones como elemento estructural pueden moldear el comportamiento de las personas<sup>32</sup> involucradas en el proceso de elaborar políticas públicas.

<sup>27</sup> Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 2012).

<sup>28</sup> March y Olsen, "The New Institutionalism", 734-739.

<sup>29</sup> André-Nôel Roth, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (Bogotá: Ediciones Aurora, 2015), 95.

<sup>30</sup> Vergara, *Organización e instituciones*, 44.

<sup>31</sup> Mauricio Olavarría, *Conceptos básicos en el análisis de las políticas públicas* (Chile: Universidad de Chile, 2007), 18.

<sup>32</sup> Roth, *Políticas públicas*, 55.

Otro punto de vista con el que las instituciones cobran relevancia en el análisis de política pública es el que contextualiza el marco donde los organismos públicos desarrollarán la acción gubernamental.<sup>33</sup> Las acciones que son implementadas por estas agencias públicas deben realizarse de acuerdo con un conjunto de normas que las rigen y que conforman el contexto institucional. Estas delimitaciones dimensionan las posibilidades a las que se ciñen para su funcionamiento administrativo, legal, cultural y organizacional en la creación de un valor público, al satisfacer las aspiraciones sentidas y efectuar acciones con apego a principios, valores y procedimientos institucionalizados que son apreciados por la ciudadanía.<sup>34</sup>

Es necesario el abordaje de las corrientes y perspectivas del neoinstitucionalismo sobre los cambios institucionales que se requieren para la instrumentación de políticas públicas. Las aproximaciones a las que me referiré se vinculan con las premisas del neoinstitucionalismo económico, sociológico, histórico y cognitivo, las cuales se enlazan con los objetivos del presente artículo.

## **v. Postulados neoinstitucionales en la política pública de igualdad y no discriminación mexicana**

La visión económica de las instituciones se vincula con el proceso de confrontación de intereses donde se generan incentivos y sanciones para que los actores involucrados en la política, principalmente la burocracia de nivel operativo,<sup>35</sup> ejecuten lo dispuesto desde el diseño; si no existen estos incentivos vinculados con la racionalidad individual no habrá forma de que funcione.

Esto también se sustenta en la capacidad que tienen los individuos para llegar a acuerdos y construir reglas para contener, encuadrar, redirigir o alinear dicha racionalidad individual a la colectividad generando consensos de manera intermitente,<sup>36</sup> ello en tanto sepan qué cambios en las reglas les favorecen.<sup>37</sup> Así, para el neoinstitucionalismo económico las instituciones son producto de los seres humanos y constriñen su conducta.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> Olavarría, *Conceptos básicos*, 42.

<sup>34</sup> Olavarría, *Conceptos básicos*, 49.

<sup>35</sup> Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (New York: Russell Sage Foundation, 1980).

<sup>36</sup> Gisela Zaremborg, *El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recursos* (México: Flacso, 2013), 22.

<sup>37</sup> Vergara, *Organización e instituciones*, 38.

<sup>38</sup> Roth, *Políticas públicas*, 95-98.



Desde este enfoque es preciso mencionar los incentivos que han tenido que instrumentarse para el cumplimiento del derecho a la igualdad y no discriminación en México. Partimos de los inicios de la institucionalidad sobre este derecho en el país en 2001, cuando se reforma la Carta Magna para elevar a rango constitucional el derecho a la no discriminación e instrumentar un andamiaje gubernamental para su garantía, derivado de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, así como de los procesos de la transición democrática y la alternancia política. Desde este punto se han fraguado diversas legislaciones al respecto, como la creación misma de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el Conapred y su posterior reforma en 2014, así como la reforma constitucional de 2011 sobre derechos humanos.

Sin embargo, es preciso mencionar que en un principio los incentivos no estaban claros. Esto se puede observar en los programas institucionales<sup>39</sup> creados desde 2004 (año de inicio de funciones del Conapred). El Consejo se enfrentó a un escenario complejo al no contar con antecedentes respecto al abordaje del problema público de la discriminación y desafió al funcionariado público no convencido de la política.

En su momento, el expresidente del Consejo, Ricardo Bucio Mújica, indicó que no se dotó de suficientes facultades al Conapred<sup>40</sup> como organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación (Segob) por lo que no podía ejercer incentivos sobre quienes acometieran contra las diversas poblaciones históricamente discriminadas, sino sólo a través de un proceso de conciliación en las quejas por supuestos actos discriminatorios, y aunque en la reforma a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación de 2014 se le concedieron nuevas funciones –y con ello ciertas posibilidades de sanciones administrativas a quienes incurrieran en dichos actos– no se logró introyectar en la racionalidad de los actores públicos la urgencia de atacar el problema citado.

Ante estas aseveraciones es necesario mencionar que los incentivos actuales respecto a la no discriminación son principalmente en reconocimiento de las instituciones comprometidas con la igualdad o inclusión (guía ICI),<sup>41</sup> en algunos casos por las capacitaciones o talleres en los que se otorgan diplomas que pueden fungir como requisitos laborales para

---

<sup>39</sup> Ley de Planeación del 5 de enero de 1983 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 16 de febrero del 2018), artículo 24.

<sup>40</sup> Omar Granados, "A Conapred le faltan dientes", *Animal Político*, 29 de noviembre de 2010, <https://www.animalpolitico.com/2010/11/al-conapred-le-faltan-dientes/> (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2019).

<sup>41</sup> Conapred, "Guía de acción contra la discriminación. Institución Comprometida con la Inclusión (ICI)", [https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Guia\\_ICI\\_2011\\_digital.pdf](https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Guia_ICI_2011_digital.pdf) (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2019).

acceder a mejoras económicas. Con respecto a las sanciones a las que puede llegar el Conapred, éstas se vinculan con las resoluciones a las quejas en las medidas administrativas y de reparación (véase tabla 1):

**Tabla 1.** Medidas administrativas y de reparación para casos de discriminación contempladas en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Medidas administrativas	Medidas de reparación
Cursos y talleres con enfoque de no discriminación; colocación de carteles en los espacios donde se cometió la discriminación; promoción y verificación por personal del Consejo sobre la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la eliminación de la discriminación, y difusión pública de la resolución o de la síntesis.	Restitución del derecho conculcado; compensación por el daño ocasionado; amonestación pública; disculpa pública o privada, y garantía de no repetición del acto, omisión o práctica social discriminatoria.

**Fuente:** Elaboración propia con información de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, capítulo 6º, artículo 83.

Otros problemas referentes a este neoinstitucionalismo en el caso mexicano se vinculan con el consenso y la confrontación de intereses al que se ha de llegar, considerando racionalmente las ventajas o desventajas de cada actor que lo opere. Si bien se ha intentado establecer mecanismos de coordinación desde la fase de diseño, por ejemplo, con el reciente Pronaind, éstos no se concretan formalmente, con lo que se deja un amplio margen de discrecionalidad al no establecer mecanismos precisos que permitirían tal coordinación, y las acciones que se logran ejecutar responden a intereses particulares de los entes que lo implementan.

En este sentido, es necesario replantear los incentivos para los efectos que se esperan de la política de no discriminación en el ámbito federal y apuntar a institucionalizar los mecanismos de coordinación intergubernamental.

La ley que reglamenta el derecho a la no discriminación y las acciones del Conapred es la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Surge aquí otra problemática: el estatus normativo de la ley supone la observancia de la misma sólo en el ámbito federal de gobierno, es decir, las acciones vertidas normativamente no son vinculantes para las legislaciones locales de las entidades federativas más allá de la obligación constitucional, por lo que estos límites impuestos desde la ley enmarcan el funcionar de la actual política de igualdad y no discriminación mexicana.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Raphael de la Madrid, *Reporte sobre la discriminación*, 54.

Por otro lado, la misma ley establece el estatus organizacional del Consejo como un organismo descentralizado sectorizado de la administración pública federal que se encuentra circunscrito a la Segob. Esto impone otros límites a la ya reducida injerencia del Conapred en la política nacional, pues se supedita a dicha secretaría y bloquea la consecución de la definición del problema público de la discriminación de manera intersectorial al no contemplarlo con dicho estatus, por lo que no se puede dejar de lado que la discriminación es un problema estructural, multicausal y presente en diversos ámbitos de la vida en muchos casos interconectados entre sí, por lo que surge la necesidad de retomarlo de manera integral.<sup>43</sup>

En la visión del neoinstitucionalismo histórico las reglas son estructuras que marcan el camino a seguir por parte de las personas a través de su permanencia en el tiempo, y para quienes existen dos conceptos clave: las coyunturas críticas y los patrones o senderos de dependencia, donde a partir de determinado momento se instala un camino que va auto-reforzándose con el tiempo y simplemente se hacen las cosas debido a que siempre se hicieron de cierto modo.<sup>44</sup> Estos patrones de dependencia son definidos como procesos sociales que se auto-refuerzan continuamente por los individuos y donde existen eventos específicos (coyunturas críticas) que pueden modificar y romper un paradigma, aumentando la capacidad de agencia de los participantes. Son momentos donde el paradigma o las creencias delimitadas pueden perecer y dar paso a innovaciones.

En comparación con los neoinstitucionalistas económicos, se propone que los individuos no se encuentren todo el tiempo planeando lo que les conviene, sino que la herencia institucional influye de mayor manera que la selección de la acción pública.<sup>45</sup> Entonces, al ser un proceso histórico conviene contemplar los inicios de determinada acción en el pasado para analizarla con las condiciones actuales del problema; en ocasiones el contexto y la situación cambian, pero las instituciones continúan intactas, derivando que algunas acciones no parezcan tener sentido en la versión nueva del problema, sin embargo, al mirar al pasado se relacionan con los marcos institucionales en que se circunscribieron.

El marco histórico dentro de cualquier análisis de políticas públicas ofrece diversas aristas para dotar de justificación a las acciones del presente. Tuvo que existir una ruptura crítica dentro del *episteme*<sup>46</sup> funcional de la época, pues como ya se mencionó; al inicio de la insti-

---

<sup>43</sup> Raphael de la Madrid, *Reporte sobre la discriminación*, 52.

<sup>44</sup> Zaremberg, *El género en las políticas públicas*, 41.

<sup>45</sup> Roth, *Políticas públicas*, 98.

<sup>46</sup> Michael Foucault, *Las palabras y las cosas* (Buenos Aires: Siglo XXI, 1968).

tucionalidad del derecho a la no discriminación en México no se contaba con una definición delimitada del problema público.

En este neoinstitucionalismo ciertas actitudes y acciones se han desarrollado a lo largo del tiempo y están sólidamente establecidas en la sociedad, pero exigen la posibilidad de que se contradiga el paradigma vigente. Aunque el impulso internacional sobre esta materia ha sido relevante para alcanzar los avances hasta este momento logrados, también es cierto que no se ha culminado con el paradigma anterior más allá de plasmarlo formalmente; es decir, si en el análisis desde el neoinstitucionalismo económico el problema es que la normatividad aplicable no establece los incentivos, sanciones o mecanismos de coordinación de manera tácita, en este enfoque podemos observar cambios tanto en el texto de las legislaciones como en el de la propia Constitución. Sin embargo, los cambios culturales en la historia indican que tal enfoque se encuentra en un grado inconcluso de institucionalización, toda vez que la discriminación sigue siendo un tema frecuente según las cifras de quejas presentadas por supuestos actos discriminatorios ante el Conapred, así como por la falta de reconocimiento de ciertos derechos señalados en otros indicadores, por ejemplo en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2015 sobre la situación de los derechos humanos en el país.<sup>47</sup>

Entonces, ¿qué ha cambiado a raíz del marco histórico de la política de no discriminación en México? Las diversas reformas constitucionales que han acontecido sobre el tema de derechos humanos; las particularidades en torno a la no discriminación; la nomenclatura de los diversos grupos históricamente discriminados; la politización de las demandas de los movimientos sociales; los mecanismos de protección; los protocolos de atención como el de salud<sup>48</sup> y el de impartición de justicia<sup>49</sup> para población de lesbianas, gays, bisexuales y trans; la Ley General de Víctimas; la creación de organismos específicos para poblaciones discriminadas como jóvenes, mujeres, pueblos originarios, personas con discapacidad, entre otros.

<sup>47</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, Informe de país México. Situación de los derechos humanos en México, 31 de diciembre de 2015.

<sup>48</sup> Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH y el Sida, "Protocolo para el acceso sin discriminación a la prestación de servicios de atención médica de las personas lésbico, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero e intersexual (LGBTTI) y guías de atención específicas", 26 de junio de 2017, <https://www.gob.mx/censida/documentos/protocolo-para-el-acceso-sin-discriminacion-a-la-prestacion-de-servicios-de-atencion-medica-de-las-personas> (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2019).

<sup>49</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género* (México: SCJN, 2014), [https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/PROTOCOLO\\_DE\\_ACTUACION\\_PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN CASOS QUE INVOLUCREN LA ORIENTACION SEXUAL O LA IDENTIDAD DE GENERO\\_0.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/PROTOCOLO_DE_ACTUACION_PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN CASOS QUE INVOLUCREN LA ORIENTACION SEXUAL O LA IDENTIDAD DE GENERO_0.pdf) (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2019).

Así, si bien ha existido una ruptura crítica de los senderos de dependencia sobre el actuar de la población respecto al problema de la discriminación, esta ruptura se torna tenue ante el mar de desigualdad en el que viven diversos grupos en situación de vulnerabilidad, sobre todo cuando aún no se visualizan estas poblaciones como sujetos de derecho.

Se requiere un rompimiento crítico mayor, pero esto no ocurrirá si no existen personas convencidas del problema de la discriminación que impulsen acciones en la administración pública, en sus planes y programas. Esto sucedió, por ejemplo, cuando en las elecciones presidenciales de 2000, Gilberto Rincón Gallardo, como candidato, posicionó el problema de la discriminación, principalmente hacia las personas con discapacidad, lo que permitió dar un impulso a tal agenda.

Por otro lado, uno de los conceptos más estudiados dentro del neoinstitucionalismo sociológico es la *rutina* como un libreto cognitivo que nos indica cómo se hacen las cosas<sup>50</sup> de manera automatizada, disparando un estímulo y produciendo un resultado predeterminado, para lo que no se toma ninguna decisión.<sup>51</sup> Aquí las personas toman sus decisiones no tanto racionalmente, sino de manera inconsciente; estos determinantes son culturales (valores) y tienen cierta persistencia más allá de las instituciones de origen, al ser interiorizados por los individuos,<sup>52</sup> quienes no necesitan una receta consciente ni planificada para accionar, ahorrando así atención organizacional.

Ante esta visión es pertinente mencionar que, si bien se ha avanzado respecto a protocolos de actuación en determinados casos de discriminación, todavía se observa un margen importante de discrecionalidad. Si analizamos las estrategias y líneas de acción del Pronaind 2014-2018 nos daremos cuenta de ello, pues éstas se encuentran redactadas de manera general y amplia, lo que abre las posibilidades de innovación en cada línea, pero también puede ocasionar la pérdida de rumbo de los entes implementadores sin lograr los impactos esperados.

Por supuesto que existen políticas que necesitan un grado menor de rutinas en sus líneas de acción o un margen más amplio de discrecionalidad. Sin embargo, de acuerdo con el tipo de problema estructural que representa la discriminación y ante el estatus de institucionalización del enfoque de no discriminación en la burocracia, se puede sugerir que

---

<sup>50</sup> Zaremberg, *El género en las políticas públicas*, 43.

<sup>51</sup> Vergara, *Organización e instituciones*, 28.

<sup>52</sup> B. Guy Peters, "Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination", *Public Administration*, núm. 2 (verano 1998): 295-311.

las acciones se ubiquen en procesos delimitados, considerando el modelo burocrático weberiano<sup>53</sup> que impera en la administración pública mexicana y que supone personal estable, profesional y racional, que cumple las funciones designadas normativamente y que no hará menos de lo que se indica en la descripción del puesto, pero tampoco hará más. En este mismo modelo se establece la importancia de las jerarquías administrativas que ofrecen un acotamiento a la discrecionalidad, pues dependen de una figura superior. Funciona con incentivos fijos –principalmente económicos– pero también supone personas dispuestas al servicio público.

Por otro lado, en un estudio reciente sobre la desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal<sup>54</sup> se desprendió, por ejemplo, la ausencia de inclusión de presupuestos dirigidos a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, con el argumento de que no se cuenta con los mecanismos concretos para ello, ni que procesen información que permita corroborar que, en efecto, el recurso disminuye las condiciones de desigualdad. Esto apunta a la falta de rutinización de la aplicación del enfoque de igualdad y no discriminación tanto en la planeación como en la presupuestación en el ámbito federal.

Otro aspecto relevante del neoinstitucionalismo sociológico es la introducción del concepto de *isomorfismo*, el cual es un proceso cognitivo donde las organizaciones y las personas que las integran eventualmente cambiarán su forma de funcionar, de pensar y de decidir para adaptarse al entorno que las rodea. Este proceso es complejo y progresivo, pero inapelable en tanto que se piensan y realizan acciones acordes al espacio, a las personas y a las organizaciones con las que se relacionan.<sup>55</sup>

Una vía por la que se ha intentado institucionalizar el derecho a la igualdad y no discriminación en el aparato gubernamental mexicano –y propiamente en las políticas públicas– tiene que ver con la armonización normativa dentro de los códigos de conducta y reglamentos internos, así como con las legislaciones locales de las entidades federativas, para contemplar una cláusula antidiscriminatoria. De esta manera se pretende que, apelando al isomorfismo organizacional, al unificar las normas bajo las que se rigen las organizaciones, paulatinamente se comparta un sistema de creencias que incentive la asimilación de la política de no discriminación como propia.

---

<sup>53</sup> Mauricio Merino, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos* (México: CIDE, 2016), 75-82.

<sup>54</sup> Mauricio Merino y Carlos Vilalta, *La desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano* (México: CIDE/Conapred, 2014).

<sup>55</sup> Walter Powell y Paul DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (México: Fondo de Cultura Económica, 1999).

Lo anterior debido a que, en diversas intervenciones o solicitudes de información pública para la presente investigación, se transfirió el pedido únicamente al Conapred, aunque la solicitud refiriera acciones de no discriminación implementadas en otras dependencias de la administración pública federal, enmarcando el tema de la discriminación como responsabilidad exclusiva del Consejo, cuando éste es un problema público que requiere intervención intersectorial, no sólo planteado teóricamente, que implica retomar los preceptos constitucionales, así como el estatus del Pronaind 2014-2018.<sup>56</sup> Todavía más cuando, de acuerdo con la Ley de Planeación, el Pronaind es un programa especial<sup>57</sup> que debe ser implementado por dos o más entes coordinadores del sector, y que otorga responsabilidades a 52 organismos de la administración pública federal en las 252 líneas de acción plasmadas; y que esta multiplicidad de operadores debe tener un entendimiento común sobre el problema a atacar, y sobre todo una amplia convicción sobre la política pública para así poder ejecutarla.

Este programa se encuentra enmarcado en el Programa Presupuestario P024 Promoción de la Protección de los Derechos Humanos y Prevención de la Discriminación, que ha sido catalogado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como un programa “P” dirigido a la planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Anteriores a este programa existieron dos más que fueron clasificados como “E” ante la Secretaría de Hacienda, y que en su Manual de Programación y Presupuesto<sup>58</sup> hace referencia a la prestación de servicios públicos, aunque en concreto ésta no era su misión, ni del Conapred, por lo que el ajuste mencionado le otorgó mayor coherencia a sus objetivos.

Como se observa, ha sido un camino de reformas en diversos ámbitos, pero también de un proceso de aprendizaje sobre poblaciones, objetivos, problemas públicos, modelos de gestión y planeación, entre otros.

Aunado a la anterior, otra visión que ofrece pistas sobre los cambios institucionales es la cognitiva, y aunque pueden verse rasgos de aprendizaje en todas las variantes teóricas aquí planteadas, esta propuesta cuenta con sus particularidades. El aprendizaje es la razón de la maleabilidad en el comportamiento de los seres humanos que al interactuar da lugar

---

<sup>56</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, “Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018”, [https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=4835&id\\_opcion=108&op=214](https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=4835&id_opcion=108&op=214) (Fecha de consulta: 16 de marzo de 2019).

<sup>57</sup> Ley de Planeación, artículo 26.

<sup>58</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Manual de Programación y Presupuesto”, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409242/Manual\\_de\\_Programacion\\_y\\_Presupuesto\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409242/Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2019.pdf) (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2019).

al cambio en la sociedad, la política, la economía y las organizaciones.<sup>59</sup> Esto desde un aprendizaje individual y hasta la experiencia en el colectivo en términos de cambio social y mediante modelos mentales que se combinan en un sistema de creencias.<sup>60</sup>

La cognición juega un papel importante en las políticas públicas, pues éstas han sido fruto de un largo proceso de posicionamiento de agendas, de ruptura de paradigmas, de modos de hacer y pensar las cosas, de conceptualizaciones sobre lo correcto y lo incorrecto, así como de repensar la sociedad misma y sus problemas, y los mecanismos de toma de decisiones que apelan al aprendizaje institucional, como el Modelo de bote de basura<sup>61</sup> desde la visión de la teoría de la racionalidad limitada a través de decisiones incrementales.

No es de sorprenderse que, ante políticas tan complejas como la que involucra la igualdad y no discriminación, se requiera un proceso cognitivo particular que será perfectible, pues es probable el error o el fracaso. Ante un escenario como el planteado podemos decir que el aprendizaje se enmarca en dinámicas de ensayo y error, donde las fallas son una posibilidad de mejora para poner a prueba una nueva solución,<sup>62</sup> por lo tanto, este ejercicio de análisis permitiría identificar las debilidades localizadas.

La postura cognitiva de los cambios en las instituciones es una visión que, si bien no se desconecta de otras propuestas como las analizadas, sí coloca en el centro del debate el conocimiento y proceso de aprendizaje de las personas como parte de un todo.

En el caso que nos compete se han establecido diversos mecanismos de aprendizaje por parte del Conapred, a saber: cursos en línea y presenciales, creación de contenidos educativos, manuales, glosarios de términos, talleres de sensibilización, esfuerzos por visibilizar la problemática discriminatoria, y llegar a otros organismos públicos y privados intentando lograr un piso común, ya que una interpretación compartida de la realidad es el cimiento de cualquier interacción futura.

---

<sup>59</sup> Chrysostomos Mantazavinos *et al.*, "Aprendizaje, instituciones y desempeño económico", *Revista Economía & Región*, núm. 1 (junio 2015): 13.

<sup>60</sup> Mantazavinos *et al.*, "Aprendizaje, instituciones y desempeño económico", 15 y 16.

<sup>61</sup> Michael Cohen *et al.*, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, núm. 17 (marzo de 1972): 1-25.

<sup>62</sup> Mantazavinos *et al.*, "Aprendizaje, instituciones y desempeño económico", 15.



Cabe puntualizar, poniendo énfasis en lo simbólico y la construcción social, que encontramos que las posturas del posestructuralismo<sup>63</sup> y el constructivismo,<sup>64</sup> donde se revela que las realidades sociales y la concepción de lo verdadero, han sido construidas por diversos mecanismos represivos con base en la comunicación entre los sujetos; la situación de la discriminación y violencia generalizada en el mundo ha sido un proceso de posicionamiento de agendas. Así, a lo largo de la historia se han fraguado discursos que excluyen a unas personas y enaltecen a otras en esquemas de dominación, dentro del ejercicio del poder y la búsqueda de estatus; por ejemplo, en los binarismos discursivos,<sup>65</sup> entre aparentes opuestos –como hombre-mujer, salud-enfermedad, bondad-maldad– que han traído consigo delimitaciones entre lo incorrecto y correcto a través de procesos de aprendizaje, no sólo en la academia sino en las relaciones sociales.

En este sentido, se tiene que apelar a desaprender los esquemas discriminatorios desde los que opera la sociedad mexicana, y también el modo de gestionar el proceso de políticas públicas bajo una perspectiva de no discriminación e igualdad, pues si no se cuenta con una base elemental común entre los diversos sectores formuladores, operadores y evaluadores de las citadas políticas, probablemente no se logre la coherencia<sup>66</sup> que requieren las acciones gubernamentales.

Estos conceptos base de los neoinstitucionalismos abordados no son excluyentes, sino que, según sea el caso, pueden ser utilizados desde diversas perspectivas. Para efectos del presente artículo se consideran las cuatro visiones con aspectos elementales que pueden ser retomados en el análisis de la política federal de igualdad y no discriminación.

En cualquier caso, el problema de la discriminación es un fenómeno social que ha afectado históricamente a gran parte de la población y no existe en el mundo un país que esté libre por completo de este germen, sin embargo, con la inclusión del derecho a la igualdad y no

<sup>63</sup> “Sus principales referentes efectúan una crítica a las concepciones fundacionalistas, objetivistas y esencialistas –realistas, racionalistas, liberales, materialistas, positivistas, funcionalistas–, en razón de su énfasis en la plena presencia de lo social y su rechazo –para algunas vertientes psicoanalíticas, su deseo inconsciente– del componente ontológico del conflicto, las relaciones desiguales de poder y el ejercicio de la dominación, así como su desprecio a las formas de antagonismo y alteridad.” Véase Hernán Fair, “Contribuciones de la teoría política posestructuralista al desarrollo de la Ciencia Política y el análisis sociopolítico y crítico”, *Estudios Políticos*, núm. 46 (enero-junio 2015): 163.

<sup>64</sup> “Exige que no se acepte la ‘evidencia’ con que se imponen a nosotros las ‘categorías naturales’, y que en cambio se investigue el grado en que esos referentes pueden ser meras elaboraciones cultural y socialmente situadas, o bien sólo productos de las convenciones lingüísticas.” Véase José Aranda Sánchez, “Constructivismo y análisis de los movimientos sociales”, *Ciencia Ergo Sum*, núm. 3 (noviembre 2002): 219.

<sup>65</sup> Foucault, *Las palabras y las cosas*.

<sup>66</sup> Guillermo Cejudo y Cynthia Michel, “Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”, *Gestión y Política Pública*, núm. 1 (enero-junio 2016): 3-31.

discriminación en la legislación de los países, así como en las políticas públicas se puede vislumbrar una mejora en la situación actual del problema, aunque el cambio a gran escala requiere mayor tiempo para su institucionalización.

Es necesario puntualizar que la institucionalización responde a un largo y vertiginoso proceso con multiplicidad de coordenadas que afectan el resultado final. Diversos autores la denominan como el proceso a través del cual determinada acción o suceso se convierte en una norma acatada como el *statu quo*<sup>67</sup> o la legitimación de ésta.<sup>68</sup> Sólo cuando la norma es acatada se puede hablar de institucionalización. Por lo tanto, es un avance considerable lo que hasta este momento se ha logrado a la luz de los análisis neoinstitucionales presentados, sin embargo, se vislumbran ciertos hilos frágiles que pueden ser reforzados para lograr mejores resultados.

## VI. Conclusiones

El derecho a la igualdad y no discriminación como un derecho clave que abre el abanico de acceso a otros derechos significa un reto importante para los gobiernos, no sólo desde el reconocimiento de éstos en las legislaciones pertinentes, sino desembocando en las políticas públicas, ya sea como base transversal de los enfoques a utilizar o como objetivo primario en la resolución de problemas públicos acotados.

El caso mexicano analizado bajo las perspectivas neoinstitucionales económicas, históricas, sociológicas y cognitivas ofrece una visión panorámica sobre los avances y retos que ha presentado la política de igualdad y no discriminación en el ámbito federal. No se niega que el estado actual del citado derecho es, desde una óptica incremental, mejor que el pasado, principalmente por la visibilización de las situaciones vividas por las poblaciones históricamente discriminadas, el reconocimiento de derechos –aunque todavía en un inacabado proceso de armonización legislativa– y los esfuerzos gubernamentales por mitigar y prevenir los efectos de la discriminación.

A pesar de lo anterior, el problema de la exclusión y la desigualdad siguen presentes en la sociedad, los esfuerzos referidos desde una visión de arriba hacia abajo en torno a la im-

---

<sup>67</sup> John Meyer y Brian Rowan, "Institutionalized organizations formal-structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology*, núm. 2 (septiembre 1977): 341.

<sup>68</sup> Mark Suchman, "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches", *Academy of Management Review*, núm. 3 (julio 1995): 571-610.

plementación<sup>69</sup> de políticas públicas, sin la incorporación de las dificultades a las que se enfrenta la burocracia a nivel operativo, nublan el panorama.

Los avances sobre incentivos, rutinización de ciertas acciones gubernamentales, aprendizaje y conocimiento, rupturas críticas de paradigmas en la historia nos ofrece un saldo positivo, pero también grandes retos a la luz de los cambios sociales presentes en México como las propuestas de cambio desarrolladas por el analista político Ricardo Raphael de la Madrid en su reporte sobre la discriminación,<sup>70</sup> en el que plantea entre diversas visiones la necesidad de reestructurar la política, cambiar el estatus normativo de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación a general, dessectorizar al Conapred o sectorizarlo en Desarrollo social y no en la Segob, que funge como ente coordinador de la política interior.

Para concluir, es necesario indicar que para lograr la eliminación del problema de la discriminación y la desigualdad no son suficientes los cambios normativos y organizacionales a razón de los citados derechos, sino se que requiere pensar el problema de forma integral desde un esquema de nueva gobernanza<sup>71</sup> en el que todos los actores involucrados –públicos y privados– converjan en la agenda sobre las directrices a seguir en la búsqueda de un Estado democrático de derecho. A partir de ello, la solución no será de corto plazo, mucho menos si no se concreta una política pública de igualdad y no discriminación con los cambios institucionales particulares que se precisan.

## VII. Bibliografía

- Aguilar Astorga, Carlos, y María del Pilar Berrios, coords. *Derechos y políticas públicas. Desafíos políticos e institucionales en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Juan Pablo Editores, 2016.
- Aguilar Villanueva, Luis. *Gobernanza y política pública de igualdad*. México: Conapred, 2015.
- Anglés Hernández, Marisol, et al. *Sin derechos. Exclusión y discriminación en el México actual*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014.
- De la Torre, Carlos, coord. *Derecho a la no discriminación*. México: UNAM, 2006.
- Foucault, Michel. *Las palabras y las cosas*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1968.
- Hartog, Guitté. *Discriminación y violencia: formas, procesos y alternativas*. México: Trillas, 2015.

<sup>69</sup> Paul Sabatier, "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policies*, núm. 1 (enero-marzo 1986): 21-48.

<sup>70</sup> Raphael de la Madrid, *Reporte sobre la discriminación en México 2012*, 93-95.

<sup>71</sup> Aguilar Villanueva, *Gobernanza y política pública de igualdad*, 22 y 23.

- Lipsky, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 1980.
- Merino, Mauricio, y Carlos Vilalta. *La desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano*. México: CIDE/Conapred, 2014.
- Merino, Mauricio. *Obstáculos para una política pública de igualdad de trato*. México: Conapred, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE, 2016.
- North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Olavarría, Mauricio. *Conceptos básicos en el análisis de las políticas públicas*. Chile: Universidad de Chile, 2007.
- Pérez, María de Montserrat. *Derechos a la diversidad sexual*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015.
- Peters, B. Guy. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 2003.
- Powell, Walter, y Paul DiMaggio. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Raphael de la Madrid, Ricardo. *Reporte sobre la discriminación en México 2012*. México: Conapred/CIDE, 2012.
- Roth, André-Nôel. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2015.
- Secretaría de Gobernación. *Programando con perspectiva de derechos humanos en México*. México: Segob, 2014.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, et al. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género*. México: SCJN, 2014.
- Vergara, Rodolfo. *Organización e instituciones*. México: Siglo XXI, 2010.
- Zaremborg, Gisela. *El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recursos*. México: Flacso, 2013.

#### Revistas

- Abramovich, Víctor. "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo de América Latina". *Revista de la Cepal*, núm. 88 (abril 2006): 35-50.
- Aranda Sánchez, José. "Constructivismo y análisis de los movimientos sociales". *Ciencia Ergo Sum*, núm. 3 (noviembre 2002): 218-230.

- Cejudo, Guillermo, y Cynthia Michel. "Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo". *Gestión y Política Pública*, núm. 1 (enero-julio 2016): 3-31.
- Cohen, Michael, James G. March y Johan Olsen. "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, núm. 17 (marzo de 1972): 1-25.
- Facio, Alda. "Los derechos humanos desde una perspectiva de género y las políticas públicas". *Otras Miradas*, núm. 1 (junio 2003): 15-26.
- Fair, Hernán. "Contribuciones de la teoría política posestructuralista al desarrollo de la Ciencia Política y el análisis sociopolítico y crítico". *Estudios Políticos*, núm. 46 (enero-junio 2015): 153-178.
- Giménez, Claudia, y Xavier Valente. "El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes". *Cuadernos del CENDES*, núm. 74 (mayo-agosto 2010): 51-80.
- Gómez, María M. "Crímenes de odio en Estados Unidos. La distinción analítica entre excluir y discriminar". *Debate Feminista*, núm. 29 (abril 2014): 158-186.
- Granados, Omar. "A Conapred le faltan dientes". *Animal Político*. 29 de noviembre de 2010. <https://www.animalpolitico.com/2010/11/al-conapred-le-faltan-dientes/> (fecha de consulta: 17 de marzo de 2019).
- Guendel González, Ludwig. "Políticas públicas y derechos humanos". *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, núm. 97 (2002): 105-125.
- Mantazavinos, Chrysostomos, et al. "Aprendizaje, instituciones y desempeño económico". *Revista Economía & Región*, núm. 1 (junio 2015): 11-34.
- March, James G., y Johan P. Olsen. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review*, núm. 3 (septiembre 1984): 734-739.
- Meyer, John, y Brian Rowan. "Institutionalized organizations formal-structure as myth and ceremony". *American Journal of Sociology*, núm. 2 (septiembre 1977): 340-363.
- Peters, B. Guy. "Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination". *Public Administration*, núm. 2 (verano 1998): 295-311.
- Rabossi, Eduardo. "Derechos humanos: el principio de igualdad y la discriminación". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 7 (septiembre-diciembre, 1990): 175-192.
- Rincón Gallardo, Gilberto. "Rasgos y retos de la lucha contra la discriminación en México". *El Cotidiano*, núm. 134 (noviembre-diciembre 2005): 7-11.
- Sabatier, Paul. "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policies*, núm. 1 (enero-marzo 1986): 21-48.
- Suchman, Mark. "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches". *Academy of Management Review*, núm. 3 (julio 1995): 571-610.

Vázquez, Daniel, y Domitille Delaplace. "Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: Un campo en construcción". *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 14 (junio 2011): 35-64.

#### *Páginas de internet*

Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH y el Sida. "Protocolo para el acceso sin discriminación a la prestación de servicios de atención médica de las personas lésbico, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero e intersexual (LGBTTTI) y guías de atención específicas". 26 de junio de 2017. <https://www.gob.mx/censida/documentos/protocolo-para-el-acceso-sin-discriminacion-a-la-prestacion-de-servicios-de-atencion-medica-de-las-personas> (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2019).

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. "Guía de acción contra la discriminación. Institución Comprometida con la Inclusión (ICI)". [https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Guia\\_ICI\\_2011\\_digital.pdf](https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Guia_ICI_2011_digital.pdf) (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2019).

\_\_\_\_\_. "Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018". [https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=4835&id\\_opcion=108&op=214](https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=4835&id_opcion=108&op=214) (Fecha de consulta: 16 de marzo de 2019).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Manual de Programación y Presupuesto". [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409242/Manual\\_de\\_Programacion\\_y\\_Presupuesto\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409242/Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2019.pdf) (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2019).

#### *Informes de organismos internacionales*

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II, Informe de país México. Situación de los derechos humanos en México, 31 de diciembre de 2015.

#### *Legislación*

Ley de Planeación del 5 de enero de 1983. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 16 de febrero de 2018.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación del 11 de junio de 2003. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 21 de junio de 2018.

#### *Tesis*

Wences Acevedo, Rosalio. "Análisis de la Institucionalización del enfoque de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en el PRONAIND 2014-2018". Tesis de maestría, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2019.

# Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos.* México: CDHDF, 2018.

(Reseña)



Octavio Martínez Michel\*  
Juan Morey\*\*

*Los muros de la cárcel representan una violenta barrera que separa la sociedad de una parte de sus propios problemas y conflictos. [Reinserción] social significa, antes que la transformación [de la persona privada de libertad], transformación de la sociedad para que reasuma aquella parte de sus problemas y conflictos que se encuentran 'segregados' en la cárcel.<sup>1</sup>*

## Introducción

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en ejercicio de las atribuciones legales conferidas por el artículo 22, fracción X, de la ley que regula su funcionamiento, ha emitido la Propuesta general 1/2018 denominada *La ejecución penal desde los derechos humanos*<sup>2</sup> que, por las características reseñadas en este artículo, constituye un inédito y relevante aporte a la difusión de la temática y el fortalecimiento del Sistema de Justicia de Ejecución Penal.

Con dicha propuesta el organismo autónomo de protección de los derechos fundamentales de la Ciudad de México se ha puesto a la vanguardia en el abordaje de este aspecto trascendental del Estado de derecho, cubriendo con rapidez un visible vacío que no sólo está

---

\* Es licenciado en Filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México; maestro en Filosofía Moral y Política por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-I); candidato a doctor en Filosofía Moral y Política por la UAM-I. De 2013 a 2015 fue director del proyecto Borde Jurídico: plataforma digital de monitoreo al Poder Judicial y promoción de la cultura jurídica. Actualmente es profesor de historia del derecho y de filosofía del derecho en la Universidad del Claustro de Sor Juana. Su investigación se enfoca en el desarrollo de un modelo de Estado de derecho en el que se reconozca la importancia de la lucha política para su realización.

\*\* Es abogado por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Reside en México desde hace tres años. En su natal Argentina ha sido asesor, durante varios periodos legislativos, en la Comisión de Asuntos Penales y Regímenes Carcelarios del Senado de la Nación. Ha ejercido la profesión de manera liberal, especialmente la defensa, querrela y asesoría penal. En México es consultor independiente e investigador en áreas de su especialidad, particularmente en derecho de ejecución penal, desempeñándose en organizaciones de la sociedad civil, instituciones y agencias públicas internacionales.

<sup>1</sup> Alessandro Baratta, "Resocialización o control social. Por un concepto crítico de la reintegración social del condenado", en Mónica Granados Chaverri, comp., *El Sistema Penitenciario, entre el temor y la esperanza* (México: Inacipe/Círculo de Estudios sobre Criminología Crítica en América Latina, 1991), 76.

<sup>2</sup> Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos* (México: CDHDF, 2018).



limitado al territorio de esta megalópolis, también se registra a nivel federal y estatal, en cuyos ámbitos los organismos equivalentes todavía no han desarrollado el tópico con este nivel de integralidad.<sup>3</sup>

A la luz del marco normativo nacional e internacional de derechos humanos y de la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Propuesta general 1/2018 aborda los aspectos principales que las diversas autoridades implicadas deben atender para el buen funcionamiento de los centros de reinserción social en la Ciudad de México.

Así, en el primer capítulo “Los modelos de la ejecución penal en México” se explica, de forma sintética y precisa, la evolución del pensamiento jurídico-penal en su tránsito del paradigma del *derecho penal de autor* al paradigma del *derecho penal de acto*, y por lo tanto del derecho penitenciario al derecho de ejecución penal. Esta última rama del derecho ha sido reformada de manera verdaderamente respetuosa de la dignidad humana, dejando atrás las concepciones de la prisión planteadas en modelos correccionalistas de tratamiento.

Es decir, la traslación de un sistema que entendía al delito como una expresión de la personalidad del sujeto activo que debía ser curado o readaptado a través de la prisión, a un sistema que considera que la persona sometida a la justicia penal es un sujeto de derechos, cuya dignidad le es reconocida, respetada y garantizada, a pesar de haber cometido un hecho delictivo o estar acusado de ello.

Resulta apropiado mencionar que la nueva configuración de la ejecución penal no distingue entre personas condenadas y procesadas a la hora de reconocer derechos. Esto constituye una respuesta pragmática de la legisladora o el legislador mexicano ante la realidad de la reclusión, puesto que con la prisión cautelar comienza la *prisionización* y, por lo tanto, nacen derechos y garantías que deberán ser protegidos por el solo hecho de la privación de la libertad, con independencia del título jurídico por el cual la persona se encuentra en tal situación.<sup>4</sup>

Se presenta una elocuente esquematización de las funciones de las autoridades competentes que permite visualizar la ejecución penal como un *sistema auto-organizado*, en el cual

---

<sup>3</sup> La ausencia a la que se hace referencia es la relativa a la inexistencia, a partir de la vigencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal, de un amplio abordaje de la cuestión carcelaria desde los derechos humanos, tal como se ha hecho en la Propuesta general 1/2018 de la CDHDF. Se espera que esta iniciativa funcione, a su vez, como un incentivo para que las demás instituciones del país incluyan este tipo de temas a desarrollar dentro de su quehacer.

<sup>4</sup> Sobre el concepto de *prisionización* véase Abel Téllez Aguilera, *Nuevas penas y medidas alternativas a la prisión* (Madrid: Edisofer, 2005), 35-38.

cada autoridad desempeña su labor en interacción con las demás, bajo mecanismos de regulación, retroalimentación y control. Tales interacciones poseen grados o intensidades que dan lugar a un aparato jerarquizado de control, en cuya cúspide se halla la figura de la jueza o el juez de ejecución penal, que a su vez actúa bajo la Ley Nacional de Ejecución Penal, las constituciones -local y federal- y el derecho internacional de los derechos humanos.<sup>5</sup>

El segundo capítulo “La ejecución penal desde los derechos humanos” presenta un diagnóstico a partir de las recomendaciones emitidas y las quejas recibidas, con la finalidad de señalar estándares de actuación en la materia.<sup>6</sup> En este apartado la Comisión revisa primeramente las condiciones de reclusión, haciendo especial hincapié en los derechos al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; al agua, a un espacio digno para vivir, al trabajo y a tener contacto con el exterior.

Posteriormente se abordan los derechos a la integridad y a la seguridad personales, destacándose la grave materia de las muertes violentas y los abusos cometidos durante los registros personales. En lo relativo al derecho a la seguridad jurídica, en la Propuesta general 1/2018 se examinan con especial énfasis los traslados, el compurgamiento de penas y los beneficios constitucionales.

El instrumento prosigue con el examen de los contextos de vulnerabilidad, realizado con enfoque diferenciado según se trate de personas con discapacidad, niñas y niños que viven con sus madres en prisión, mujeres y personas lésbicas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis e intersexuales (LGBTTTI).

Por último, el capítulo considera la garantía del debido proceso en la ejecución penal y el derecho de acceso a recursos efectivos. Nótese que la Propuesta general 1/2018 sigue una secuencia de abordaje que no es casual: que se concluya con el examen del debido proceso en la ejecución penal implica reconocer que participar en procedimientos jurisdiccionales

---

<sup>5</sup> La doctrina especializada ha señalado que el Sistema de Justicia de Ejecución Penal “parte de un diseño institucional diferente respecto de los centros penitenciarios y de los espacios dentro de ellos, en el que éstos ya no son concebidos como un lugar bajo el mando exclusivo y autónomo de la dirección, sino como lugares de detención que, si bien están confiados a su gestión administrativa, quedan bajo el control último de la autoridad judicial y constituyen un espacio común de interacciones *con y entre* los diversos actores intervinientes”. Véase Miguel Sarre y Gerardo Manrique, *Sistema de Justicia de Ejecución Penal. Sujetos procesales en torno a la prisión en México* (México: Tirant lo Blanch, 2018), 277-278.

<sup>6</sup> En el artículo 80 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se establece que las propuestas generales “estarán basad[a]s en las evidencias y pruebas que generen convicción y consten en los respectivos expedientes y deberán estar fundad[a]s y motivad[a]s en la norma interna e internacional que resulte más favorable.

es un derecho instrumental que asegura la tutela efectiva de las personas privadas de la libertad.

En definitiva, el análisis hecho por la Comisión en este apartado ofrece los elementos fundamentales que permitirán lograr el objetivo de una *prisión con ley*.<sup>7</sup> Un lugar en el que a nadie le falte agua, espacio digno para vivir, atención de la salud física y mental, posibilidades de trabajo digno, remunerado y seguro; un espacio en el que la vida y la integridad no estén amenazadas de forma constante; un sitio donde impere el estado de derecho, y donde ser mujer, vivir con una discapacidad o expresar libremente la sexualidad no implique un castigo mayor al que de por sí significa la pena privativa de la libertad.

Finalmente, en el tercer capítulo, a partir del diagnóstico previo, se emiten *líneas de acción general* para las autoridades de los tres poderes del Estado, con miras a la institución de un *sistema de derechos* en los centros de reclusión de la Ciudad de México. Con ello, la CDHDF cumple con su obligación de “formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos,” al tiempo que genera directrices estratégicas para el cumplimiento de sus objetivos.<sup>8</sup>

## Comentario crítico

En esta sección de la reseña, de propósito crítico, se abordarán los temas en el mismo orden de la Propuesta general 1/2018. Se principia aquí por elogiar el enfoque de género transversal a todo el texto y destacar que desde la Presentación se señala la importancia para la CDHDF de la promoción de la reinserción, enfatizando que la función social de la prisión no es materializar una condena moral hacia los *desadaptados*, ni instrumentar una rehabilitación psicológica de *enfermos*.

Desde ahí se vislumbra que la emisión de la propuesta general tiene un doble objetivo para la Comisión: desmontar prejuicios sociales (enraizados en la actuación de las instituciones), colocando la dignidad de las personas privadas de la libertad como eje transversal; y sugerir a las autoridades competentes líneas de acción para instituir un *sistema de derechos* en la reclusión. Por su parte, en la Introducción se evidencia la fortaleza de la Encuesta Na-

<sup>7</sup> Alberto Bovino, “Control judicial de la privación de libertad y derechos humanos”, en *Seminario sobre Judicialización de la Ejecución de la Pena* (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999), conferencia inaugural.

<sup>8</sup> Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal del 22 de junio de 1993 (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, última reforma del 25 de marzo de 2010) artículo 22 y 40.

cional de Población Privada de la Libertad (Enpol) para el estudio de la *cuestión carcelaria*, ya no sólo en la Ciudad de México, sino en toda la república. Por ello, es preciso actualizar la necesidad de su periodicidad.<sup>9</sup>

Merece ser destacado el llamado, en esta sección de la Propuesta, a reformar la Ley de Centros de Reclusión, para ajustarla a la Ley Nacional de Ejecución Penal, así como el reconocimiento de que las personas reclusas requieren atención prioritaria, ya que se encuentran en una situación de desigualdad estructural.

La transcripción acrítica del concepto *relación de sujeción especial*, al que alude el documento con cita a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aceptaría una nota diferenciada.<sup>10</sup> Dicho concepto, de uso extendido aunque no exento de fundados reparos doctrinarios, proviene del derecho administrativo y tiene como nota característica la configuración de un espacio ajeno al control jurisdiccional, en el cual el principio de reserva de ley y la vigencia de los derechos fundamentales se ven fuertemente mitigados, quedando el estatus jurídico de la persona “reducido a una forma en extremo sencilla en la que todo son obligaciones y apenas se reconocen derechos.”<sup>11</sup> Sería deseable que instituciones como la CDHDF, de formidable capacidad para orientar la agenda pública, dejaran atrás inercias conceptuales como la señalada, puesto que su mantenimiento produce el efecto de confundir el discurso de los derechos humanos con concepciones correccionistas de la prisión, incompatibles con aquél.

En cuanto a las autoridades intervinientes conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal, que se analizan en el primer capítulo, sobresale el reconocimiento de “atribuciones re-dimensionadas” de la autoridad judicial, como “figura central para consolidar el enfoque garantista”.<sup>12</sup> Respecto del Ministerio Público, de suma importancia es la delimitación de su función en cuanto “le corresponde asegurarse que las sentencias penales se ejecuten plenamente y *sin privilegios* [énfasis añadido]”.<sup>13</sup> A su turno, la Defensoría Pública ha sido caracterizada por su función promotora del proceso ante la Justicia de Ejecución Penal, que se rige por el principio adversarial. Tanto la defensa como la fiscalía, dentro de sus propias

<sup>9</sup> Recientemente el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas emitió sus Observaciones Finales al Séptimo Informe Periódico de México, donde en su numeral 10, inciso *b*, recomendó al Estado mexicano: “garantizar la realización periódica de la Enpol y la publicación de sus resultados.

<sup>10</sup> CDHDF, *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*, 8.

<sup>11</sup> Iñaki Rivera Beiras, *La cuestión carcelaria. Historia, epistemología, derecho y política penitenciaria* (Buenos Aires: Editores del puerto, 2006), 511.

<sup>12</sup> CDHDF, *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*, 22.

<sup>13</sup> CDHDF, *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*, 23.

atribuciones, deben ser especializadas en ejecución penal, aspecto destacado por el texto y por las recomendaciones finales.

La autoridad penitenciaria, así como las corresponsables, no han sido ajenas a esta recapitulación. En relación con las primeras, se recalca su caracterización de auxiliar de la justicia, en tanto deben “proporcionar información y responder a los requerimientos de la autoridad judicial”.<sup>14</sup> En lo concerniente a las autoridades corresponsables, si bien se les reconoce atribuciones en la materia, los términos aplicados podrían originar varias interpretaciones.<sup>15</sup> Por ello, sería conveniente precisar que la gestión de los centros no es una competencia compartida. Por lo contrario, en materia de gestión la autoridad penitenciaria es la responsable primaria. Se debe impulsar que las autoridades corresponsables cumplan sus atribuciones. A su vez, éstas últimas deben denunciar la obstaculización de sus funciones, por acción u omisión de las autoridades penitenciarias.

Por último, en lo que respecta a las instituciones de protección a los derechos humanos, se precisa que su labor trasciende la documentación, recomendación de medidas correctivas o promoción del conocimiento, para incluir también el deber de informar a las autoridades judiciales sobre las situaciones de privilegio detectadas en la reclusión; a lo que debería agregarse informar a la defensa pública los abusos registrados y notificar al Ministerio Público las conductas que puedan constituir un delito.

El medular segundo capítulo se encuentra sólidamente documentado en las quejas recibidas y recomendaciones emitidas por la Comisión entre 2005 y 2018. En dicho apartado, siguiendo el abordaje de los derechos que se mencionaron anteriormente, se exponen los *elementos de diagnóstico*, acudiendo a sencillos recursos gráficos que facilitan la rápida percepción de los aspectos críticos.

El diagnóstico efectuado por la CDHDF tiene la virtud de ser exhaustivo por un lado y estar sólidamente respaldado con evidencia documental, antecedentes de tribunales locales y referencias al marco normativo nacional e internacional por otro. De tal suerte que provee una exposición rigurosa de los problemas de derechos humanos en las prisiones y las directrices necesarias para superarlos. En cada caso se señalan las obligaciones estatales que luego, en el apartado final, son recapituladas en forma de recomendaciones generales.

---

<sup>14</sup> CDHDF, *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*, 23-24.

<sup>15</sup> CDHDF, *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*, 24.

Se destaca la necesidad de que la autoridad penitenciaria se coordine con el sistema nacional de salud para proporcionar servicios e insumos correspondientes para la atención de segundo y tercer nivel; la obligación del Estado de proporcionar seguro médico y garantizar el acceso a los centros de atención, lo que implica otorgar el seguro popular a las personas que no son derechohabientes de otras instituciones de seguridad social.

En lo que concierne al derecho al agua, además de afirmarse los estándares mínimos como condición indispensable de una vida digna, es importante el reconocimiento de que la privación deliberada de suministro se aplica como una forma, *de facto* e ilícita, de castigo disciplinario, que debe ser denunciada. Con respecto al hacinamiento, se menciona su efecto multiplicador en cuanto a la violación de derechos y se le relaciona, sin reparos, “al establecimiento de sistemas de corrupción”.<sup>16</sup>

En lo relativo a derecho al trabajo, por su parte, si bien se reconoce que el Estado tiene la obligación de respetarlo y remover los obstáculos para que las personas que viven en reclusión accedan a él, sería deseable que se lo relacione más enfáticamente con la capacitación para el trabajo, prerequisite para generar condiciones de igualdad en la población reclusa, particularmente en el caso de los grupos en especial situación de vulnerabilidad, como son mujeres, indígenas y personas LGTBTTI. Adicionalmente, sería deseable una reflexión sobre los derechos laborales que serían adquiridos por las personas privadas de la libertad que trabajan durante su reclusión.

En relación con el derecho a tener contacto con el exterior, aunque la Propuesta general 1/2018 realiza un encomiable abordaje, *deja en el tintero* el uso de un concepto más representativo: derecho a la visita familiar o del *núcleo afectivo más cercano*. Aspecto inseparable del derecho a estar debida y estrechamente ubicado y relacionado con el respeto al principio de legalidad de los traslados, que funge como garantía en esta materia. La categoría de *núcleo afectivo cercano* incluye familiares y cualquier otra persona que posea un vínculo afectivo apreciable con quien se encuentra en reclusión.<sup>17</sup>

Las graves distorsiones éticas, abusos y conductas delictivas que se producen en torno al ingreso de las visitas también han sido asumidas por la CDHDF. Así se señala el deber de prevenir, investigar, sancionar y -debería agregarse el de reparar- prácticas como “el cobro

---

<sup>16</sup> CDHDF, *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*, 37.

<sup>17</sup> Adicionalmente, la expresión “contacto con el exterior” o con “el mundo exterior”, de uso extendido, fortalece la idea de la prisión como un espacio diferenciado de lo social, por lo que -sumado al motivo aludido en el texto principal- debería considerarse en desuso.

de cuotas, extorsiones, actos de prostitución forzada y cualquier abuso que las autoridades penitenciarias u otras personas internas exijan para el goce de los días de visita, ya sea que los y las servidoras públicas incurran en ellas o las encubran”.<sup>18</sup>

Sobre las muertes violentas, en relación con el derecho a la integridad personal en reclusión, la Propuesta general 1/2018 destaca con acierto que, derivado del deber de garante ya referido, existe una presunción de responsabilidad del Estado, aunque los sucesos no hayan sido causados directamente por agentes estatales.

En materia de traslados, el documento enfatiza uno de los aspectos más relevantes materializado por la Ley Nacional de Ejecución Penal: *que todo traslado se lleve a cabo bajo el principio de legalidad*. Es decir, los traslados han de ser, por regla general, voluntarios y, por excepción involuntarios o urgentes, según el caso. En todos los casos debe existir control judicial, previo, concomitante y posterior.<sup>19</sup>

El compurgamiento de pena y los beneficios de preliberación, que con buen criterio el documento engloba en el derecho a la seguridad jurídica, son de vital importancia en tanto configuran la contracara de la privación de la libertad: la reinserción social. Obsérvese, al respecto, que la Ley Nacional de Ejecución Penal concibe esta última como una situación jurídica y no como un proceso ni derecho en sí mismo. Más allá de esa distinción conceptual, con implicaciones concretas en la realidad, lo cierto es que la Comisión señala que “prolongar ilegalmente la pena es un trato inhumano y, en ciertas circunstancias, puede constituir incluso una forma de tortura”.<sup>20</sup>

La mención “cumplir con el principio del tratamiento individualizado de la pena”<sup>21</sup> en relación con la obligación procedimental de la autoridad penitenciaria de computar el tiempo compurgado, no puede obedecer sino a una inadvertida errata, puesto que, como se señala en muchos otros pasajes del documento, en el nuevo modelo de ejecución penal el *tratamiento penitenciario* ha sido abrogado, para optarse por una ejecución penal *secular* que ya no persigue la *transformación* de la persona reclusa.

En cuanto al acceso a un recurso efectivo y al debido proceso en la ejecución penal, se destaca el reconocimiento que efectúa la Comisión en lo relativo a que protegen las condicio-

<sup>18</sup> CDHDF, *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*, 42.

<sup>19</sup> Ley Nacional de Ejecución Penal del 16 de junio de 2016 (*Diario Oficial de la Federación*). artículos 49-53 y 117.

<sup>20</sup> CDHDF, *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*, 50.

<sup>21</sup> CDHDF, *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*, 51 y 54.

nes y el régimen de internamiento en sí mismos. En igual sentido se señala la importancia del debido proceso como garantía del ingreso a los establecimientos de las organizaciones de la sociedad civil, como método de contraloría social. En el marco del Sistema de Justicia de Ejecución Penal este aspecto se torna crucial puesto que las y los observadores de la sociedad civil cumplen una función probatoria y, mediante ella, se concretizan los principios de intermediación material y de publicidad.

Para finalizar esta reseña, en el tercer capítulo “Consideraciones finales y propuestas” se consolida la magnitud que posee la cuestión abordada, en tanto se señala que entre 2005 y 2018 se recibieron 36 984 quejas por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos en el ámbito penitenciario y se emitieron 36 recomendaciones sobre dicha materia. En esta sección última de la propuesta se sintetizan las obligaciones estatales identificadas en las anteriores y se dirigen algunas líneas de acción a las autoridades.

Entre ellas, debe ser destacado que al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y al Consejo de la Judicatura local se les llame a acordar con las autoridades ejecutivas la puesta en marcha de un sistema automatizado para la emisión de los cómputos anuales y acumulados de la pena.<sup>22</sup> Su concreción contribuirá sustantivamente a la seguridad jurídica y al ordenamiento de una serie de aspectos fundamentales para el buen funcionamiento del sistema y relacionados con el cómputo, por ejemplo: el régimen sancionatorio, la importancia del plan de actividades de las personas privadas de la libertad, las funciones de los comités técnicos de los centros de reclusión. Asimismo, a la Jefatura de Gobierno se le insta a crear el Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil para habilitar el ingreso de éstas a la prisión, para cumplir cometidos de observación. Asimismo, se le recomienda el pronto y cabal cumplimiento de las resoluciones de la justicia de ejecución penal y la oportuna erogación, por medio de procedimientos financieros regulados, de los fondos necesarios.<sup>23</sup>

A la Consejería Jurídica y a la Procuraduría General, ambas de la Ciudad de México, se les llama a establecer unidades especializadas en la materia.<sup>24</sup> Debe destacarse, una vez más, que la autonomía institucional del Ministerio Público es convergente con la recomendación de disponer que las y los fiscales especializados en ejecución penal demanden a las y los directivos de los centros penitenciarios que consientan situaciones de privilegio en favor de

---

<sup>22</sup> CDHDF, *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*, 85.

<sup>23</sup> CDHDF, *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*, 85.

<sup>24</sup> CDHDF, *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*, 85-86.



personas privadas de la libertad,<sup>25</sup> por lo que esta función constituye una oportunidad de ejercer cabalmente la actuación constitucional que se le otorga a la fiscalía.

## Conclusiones

La Propuesta general 1/2018 de la CDHDF es un análisis completo de las principales vulnerabilidades a que se ven expuestas las personas privadas de la libertad y una sólida recopilación normativa de las obligaciones de las autoridades mexicanas. En ese sentido, se trata de un documento sumamente útil para el análisis teórico y la *praxis* jurídica en la ejecución penal. Una consecuencia razonable será el fortalecimiento del Sistema de Justicia de Ejecución Penal, requisito para que la grave situación registrada comience a revertirse de manera consistente y sin depender de las fluctuaciones de la *voluntad política*, en una materia en la que la *moneda corriente* suele ser la demagogia punitiva.

En tanto, beneficiará el funcionamiento del sistema, la Propuesta general 1/2018 no sólo da cumplimiento al cometido institucional de la CDHDF, sino que además es una intervención que busca superar las barreras mencionadas en el epígrafe, y que obstaculizan la realización plena de los derechos involucrados, la apertura de las prisiones a la intervención cívica, la igualdad y el reconocimiento de un destino común de todas las personas en la Ciudad de México.

## Bibliografía

- Bovino, Alberto. "Control judicial de la privación de libertad y derechos humanos". En *Seminario sobre Judicialización de la Ejecución de la Pena*. San José: 1999, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*. México: CDHDF, 2018.
- Granados Chaverri, Mónica, comp. *El Sistema Penitenciario, entre el temor y la esperanza*. México: Inacipe/Círculo de Estudios sobre Criminología Crítica en América Latina, 1991.
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal del 22 de junio de 1993. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, última reforma del 25 de marzo de 2010.
- Ley Nacional de Ejecución Penal del 16 de junio de 2016. *Diario Oficial de la Federación*.

---

<sup>25</sup> CDHDF, *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*, 86.

Rivera Beiras, Iñaki. *La cuestión carcelaria. Historia, epistemología, derecho y política penitenciaria*. Buenos Aires: Editores del puerto, 2006.

Sarre, Miguel, y Gerardo Manrique. *Sistema de Justicia de Ejecución Penal. Sujetos procesales en torno a la prisión en México*. México: Tirant lo Blanch, 2018.

Téllez Aguilera, Abel. *Nuevas penas y medidas alternativas a la prisión*. Madrid: Edisofer, 2005.



## CONVOCATORIA

Con el ánimo de contribuir al estudio, investigación y difusión en materia de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) realiza la publicación de obras especializadas en la materia, ya sea de manera impresa o electrónica, sin perseguir fines de lucro, por lo que convoca a aquellas personas académicas, investigadoras, docentes, estudiantes, o bien, a cualquier otra interesada, a presentar artículos inéditos para su publicación en *métodhos*. Revista electrónica de investigación aplicada en derechos humanos, la cual tiene entre sus objetivos:

- Fomentar, a través de distintos mecanismos, la generación de investigaciones puntuales sobre el respeto, la garantía y el ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva crítica y analítica.
- Promover el estudio y la investigación de los derechos humanos, a partir de la generación de conocimiento científico que permita fortalecer el trabajo de defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

Para la presentación de los artículos, las y los participantes se sujetarán a las siguientes

## BASES

### PRIMERA. “Destinatarias y/o destinatarios”

Podrán participar aquellas y aquellos profesionales, académicos e investigadores, especialistas, estudiantes, y en general cualquier persona interesada en temas asociados a la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos.

### SEGUNDA. “Temas generales”

Con la finalidad de contribuir a los objetivos de la revista, se considerarán preferentemente a aquellos artículos que versen sobre temáticas que impliquen investigación aplicada en derechos humanos; por ejemplo, género, políticas públicas, discriminación, grupos en situación de vulnerabilidad, migración, medio ambiente, educación, indicadores o cualquier otro tema.

### TERCERA. “Criterios de selección”

Los textos recibidos tendrán una valoración previa por parte del Comité Editorial, el cual seleccionará los artículos que serán sometidos al arbitraje de dos especialistas en la materia, asegurando la confidencialidad de la o el autor. Las y los dictaminadores analizarán que los trabajos se apeguen a los elementos establecidos en la Política Editorial de la revista.

### CUARTA. “Requisitos de presentación de artículos”

Los artículos deberán ser presentados de acuerdo con los requisitos formales establecidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*.

### QUINTA. “Presentación de artículos”

Los artículos deberán remitirse al correo electrónico: [revistametodhos@cdhdf.org.mx](mailto:revistametodhos@cdhdf.org.mx). El correo electrónico deberá contener los elementos referidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*.

### SEXTA. “Plazo de presentación”

Los artículos se reciben durante todo el año. Los artículos que se reciban por lo menos un mes antes del cierre de cada edición, y cuyas dos dictaminaciones sean positivas, formarán parte del número próximo inmediato.

### SÉPTIMA. “Selección de artículos”

Una vez cumplidas las etapas de dictaminación referida en la Política Editorial, el Comité Editorial aprobará e integrará la lista de artículos que formarán parte de la publicación de la revista.

### OCTAVA. “Propiedad intelectual”

El envío del artículo por parte de las y los autores, para su dictaminación, implica el otorgamiento de la licencia no exclusiva a favor de la CDHDF, por un plazo de cinco años, para la publicación y la difusión de la obra.

\*Para visualizar la versión completa de esta Convocatoria, así como la Política Editorial de la revista electrónica *métodhos*, consulte la página web <http://revistametodhos.cdhdf.org.mx> y para mayor información comuníquese al teléfono 5229 5600, ext. 2437, o escriba al correo electrónico [revistametodhos@cdhdf.org.mx](mailto:revistametodhos@cdhdf.org.mx)