



Reforma constitucional en derechos humanos. 10 años

Aproximaciones desde
el sistema no jurisdiccional
de derechos humanos

DIRECTORIO

PRESIDENTA

Nashieli Ramírez Hernández

CONSEJO

José Alfonso Bouzas Ortiz

Alejandro Brito Lemus

Manuel Jorge Carreón Perea

Tania Espinosa Sánchez

Aidé García Hernández

Ileana Hidalgo Rioja

Christian José Rojas Rojas

Genoveva Roldán Dávila

Rosalinda Salinas Durán

SECRETARÍA EJECUTIVA

Nancy Pérez García

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Juan Carlos Arjona Estévez

Segunda Iván García Gárate

Tercera Zamir Andrés Fajardo Morales

Cuarta Ruth Zenteno López

Quinta Nadia Sierra Campos

DIRECCIONES GENERALES

Quejas y Atención Integral

Nuriney Mendoza Aguilar

Jurídica

Yolanda Ramírez Hernández

Administración

Gerardo Sauri Suárez

DIRECCIONES EJECUTIVAS

Delegaciones y Enlace Legislativo

Mauricio Augusto Calcano Monts

Promoción y Agendas en Derechos Humanos

Brisa Maya Solís Ventura

Seguimiento

María Luisa del Pilar García Hernández

Educación en Derechos Humanos

Palmira Silva Culebro

Investigación e Información

en Derechos Humanos

Domitille Marie Delaplace



Reforma constitucional en derechos humanos. 10 años

Aproximaciones desde
el sistema no jurisdiccional
de derechos humanos

DIRECCIÓN GENERAL: Nashieli Ramírez Hernández.

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Margarita María Castilla Peón.

DIRECCIÓN EDITORIAL: Domitille Delaplace y Fabiola de Lachica Huerta.

CORRECCIÓN DE ESTILO: Haidé Méndez Barbosa y Karina Rosalía Flores Hernández.

REVISIÓN DE PLANAS: Haidé Méndez Barbosa, Karina Rosalía Flores Hernández, Karen Trejo Flores, Lilia Alejandra Morales Cerda y Verónica López Rodríguez.

DISEÑO Y FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez y Gladys López Rojas.

FOTOGRAFÍAS: Sonia Margarita Blanquel Díaz, José Alejandro Cuevas Romo y Antonio Vázquez Hernández.

Primera edición, 2021

D. R. © 2021, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,

demarcación territorial Álvaro Obregón, 01030 Ciudad de México.

www.cdHCM.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente.

Ejemplar electrónico de distribución gratuita, prohibida su venta.

La opinión expresada en estos textos son responsabilidad exclusiva de sus autoras y autores.

Contenido

Prólogo	10
<i>Nashieli Ramírez Hernández</i>	

Panorama general

Claroscuros de la reforma constitucional.....	16
<i>Juan Carlos Arjona Estévez</i>	

El sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos. Impulsor, receptor e implementador de la reforma

El activismo cuasijurisdiccional de la CDHCM y sus aportes al constitucionalismo transformador	22
<i>Roberto Antonio Reyes Mondragón</i>	

Procesos restaurativos desde el sistema no jurisdiccional	32
<i>Nuriney Mendoza Aguilar</i>	

Construcción conjunta: aportaciones del sistema no jurisdiccional a la reforma de 2011.....	40
<i>Ruth Zenteno López</i>	

Las violaciones a derechos humanos en la Ciudad de México y la responsabilidad objetiva y directa de las autoridades	46
<i>Zamir Andrés Fajardo Morales</i>	

La trascendencia de la reforma constitucional de 2011 en el ejercicio de la facultad de la CDHCM para la presentación de medios de control constitucional	51
<i>Yolanda Ramírez Hernández</i>	



La integralidad en la reparación del daño a personas víctimas de violaciones a derechos humanos en el contexto de la reforma constitucional de 2011.....	55
<i>María Luisa del Pilar García Hernández</i>	
Adaptación y desarrollo de procedimientos para la atención a víctimas del delito en el contexto de la reforma de 2011 para el mejor ejercicio de derechos.....	60
<i>Iván Alonso Báez Díaz</i>	
La perspectiva psicosocial: horizonte ético en la atención y acompañamiento a las personas que acuden a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.....	65
<i>Marina Giangiacomo</i>	
Desafíos de la educación en derechos humanos a 10 años de la reforma en materia de derechos humanos.....	70
<i>Palmira Silva Culebro y Leticia Martínez Cuervo</i>	
Del derecho humano a la educación a la educación en derechos humanos. Una herramienta para la transversalización de su enseñanza a nivel superior.....	75
<i>Omar Siddhartha Martínez Báez</i>	
Función social de las personas docentes en el marco de la reforma en derechos humanos.....	80
<i>Beatriz Giannella Ávalos Macías y Javier Medina de la Cruz</i>	
El sentido amplio de la promoción de los derechos humanos. Retos para la incidencia.....	88
<i>Karina Nalda Castro</i>	
La CDHCM antes y después de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos laborales. Retos e incidencias.....	94
<i>Mireya Sánchez Galván</i>	



Transformaciones institucionales de la CDHCM a partir de la reforma de 2011. La creación de la Quinta Visitaduría General..... 99

Patricia Ariadna Olvera Islas

Defensa y garantía desde la CDHCM y el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos..... 107

Gabriela Torres Pérez

Investigación de violaciones graves a derechos humanos. El Protocolo de Estambul como referencia 115

Sergio Rivera Cruz

La reforma constitucional y su impacto en los derechos de los grupos de atención prioritaria

Grupos de atención prioritaria, una nueva conceptualización de las exclusiones desde un enfoque de derechos..... 124

Nashieli Ramírez Hernández

El derecho a ser diferente y la garantía de inclusión 129

Nadia Sierra Campos

Reforma política de la Ciudad de México, posibilidad material derivada de la reforma de 2011..... 134

Margarita María Castilla Peón

Reforma constitucional en materia de derechos humanos en las agendas de migración y asilo..... 139

Nancy Pérez García

Alcances del artículo 18 constitucional: un sistema penitenciario con enfoque de derechos humanos..... 144

Iván García Gárate



Influencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la garantía y protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad	151
<i>Cruz Arteaga Chicotencatl</i>	
La reforma constitucional en derechos humanos y el sistema de justicia para adolescentes	159
<i>Jesús Adrián Piña Alcántara</i>	
Infancias defensoras de sus derechos humanos	168
<i>Andrea Márquez Guzmán</i>	
Explotación laboral infantil: retos pendientes en la agenda de atención a la infancia en la Ciudad de México	173
<i>Carmen Isabel Esteinou Dávila</i>	
El principio pro persona aplicado al trabajo diario institucional.....	181
<i>Lutwin López López</i>	
Nada sobre ellas sin ellas. Ejercicio del derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la diversidad.....	187
<i>Marcela Tárano Vázquez Mellado</i>	
Reforma en derechos humanos: puerta de entrada para el reconocimiento de los derechos de los pueblos afromexicanos	193
<i>Miguel Ángel Alanís Hernández</i>	
Los alcances argumentativos de la igualdad de género después de la reforma.....	199
<i>Nicole Stefani Jaimes Morán</i>	



Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia obstétrica.
Evolución en las recomendaciones de la CDHCM a 10 años de la reforma
constitucional en materia de derechos humanos 205
Sandra Gisela Gómez Jaimes

Influencia de la reforma constitucional de 2011 en la defensa y protección
de los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género y violencia
vicaria; así como retos pendientes desde la labor de la CDHCM 212
Elsa Graciela Guinea Rivera y Diana Irene Arteaga Luna

La protección de los derechos humanos de las personas mayores a partir
de la reforma constitucional de 2011: su relevancia y trascendencia 217
Rocío Angélica Quintana Rivera

Agendas especiales

Presupuesto público y derechos humanos en el contexto de emergencia. 224
Gerardo Sauri Suárez y Alejandra Naranjo Ávila

Internet, redes sociales, libertad de expresión y derechos humanos 230
Mauricio Augusto Calcano Monts

Argumentación jurídica. Un instrumento esencial para la consolidación
de los derechos humanos 239
Manuel Jorge Carreón Perea y Mateo Mansilla-Moya

Importancia de contar con un eficiente sistema institucional de archivos
para la defensa, garantía, promoción y difusión de los derechos humanos 245
José Alberto Venegas Serna

Otro derecho, desde los derechos. 251
Silvano Joel Cantú Martínez



El reconocimiento constitucional de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos: un avance hacia la regulación de empresas y derechos humanos 257
María Jimena Ochoa-Saade

Un pendiente en la agenda empresarial: el respeto a los derechos humanos (empezando por los de sus propios trabajadores) 263
Laura Beatriz Simón Ugalde

Esbozo de la desaparición forzada 268
Christopher Arpaur Pastrana Cortés

Derechos humanos, ambiente y cambio climático, una década de decisiones, sinergias y compromisos 274
Cecilia Santiago Loredó

Anexos

Anexo 1. Modificaciones al catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos de la CDHCM (2005-2021) 282

Anexo 2. Modificaciones al catálogo para la calificación de grupos de atención prioritaria en personas peticionarias y/o agraviadas, atendidas por la CDHCM (2008-2021) 285





Prólogo

Prólogo

Nashieli Ramírez Hernández*



* Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) conmemora el 10° aniversario de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 por ser un hito en nuestro país, por su impacto en la vida democrática y por el cambio fundamental en nuestro quehacer como personas defensoras. Esta reforma implicó un cambio de paradigma en la interpretación jurídica que dejó de lado el debate respecto de la jerarquía normativa. Impactó también a la docencia jurídica, la práctica jurídica y el servicio público, así como a muchas otras cuestiones relevantes en la vida cotidiana de las personas y las comunidades.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos además representó un cambio de fondo dentro del estándar de protección y exigibilidad de derechos por varias razones. En primer lugar, permitió un sistema jurídico armónico respaldado por compromisos internacionales, es decir, los tratados internacionales se elevaron a nivel constitucional, lo que implica el máximo nivel de exigibilidad. En segundo lugar, los



mecanismos de garantía del nuevo paradigma constitucional trascendieron lo jurisdiccional y sus lógicas; mientras que antes las garantías individuales eran objeto de protección judicial, la categoría de derechos humanos conlleva hoy la protección no sólo en esa sede, sino que también se impulsa su protección en cada ámbito de los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En tercer lugar, la reforma marcó un antes y un después también para el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos; un ejemplo de esto fue la creación de las visitadurías generales, lo cual impulsó el trabajo especializado y enfocado en diversas temáticas con el objetivo de acercarse a las personas.

El sistema no jurisdiccional de derechos humanos, conformado por 33 organismos autónomos en el país, nació con el objetivo de promover y defender los derechos humanos de la población. Desde su origen, el sistema de protección de derechos humanos ha sido descentralizado y dividido en competencias, lo que permite identificar y responder a los abusos de las autoridades que lesionan la esfera jurídica de los derechos de las personas. La autonomía del sistema ha permitido cumplir con efectividad el mandato de constituirse como un límite ante los excesos de las autoridades, haciendo uso de un recurso no jurisdiccional complementario al amparo. Gracias a la modificación legislativa de 2006 se reconoce la competencia de los organismos de protección de derechos humanos para interponer acciones de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II, inciso g), hecho que se vuelve fundamental para la reforma constitucional de 2011. Finalmente, es importante reconocer que el sistema de protección de derechos humanos fue ideado como un elemento para la gobernanza en un contexto de consolidación de la democracia en el país, y posterior a un periodo caracterizado por un fuerte presidencialismo, a una falta de equilibrio entre los poderes Judicial y Legislativo con respecto al Ejecutivo. En este sentido, los organismos de protección de derechos humanos se suman a un sistema de pesos y contrapesos de la vida política de México.

En general, se puede afirmar que la reforma introdujo dinamismo a la defensa no jurisdiccional de los derechos humanos. Además, contribuyó al avance progresivo en la satisfacción y el estándar de derechos humanos, lo cual resulta en la evolución de los derechos humanos en beneficio de las personas y los colectivos. Con el tiempo, mujeres, pueblos indígenas, diversidad sexual, personas con discapacidad y niñas, niños y niños, han empujado para lograr el reconocimiento de sus derechos y para



el establecimiento de mecanismos que permitan su ejercicio en igualdad de condiciones. Hoy el sistema no jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos cuenta con más capacidad para trabajar desde un entendimiento común con otros órganos del Estado.

Dentro de este nuevo paradigma introducido por la reforma constitucional, las comisiones de derechos humanos son los organismos que están más cerca de las personas cuando sus derechos se transgreden. Las comisiones funcionan como articuladores entre la ciudadanía y las autoridades para la exigibilidad de los derechos humanos y su reparación. Son actores fundamentales para la incorporación del estándar de derechos humanos en la armonización legislativa nacional. Además, las comisiones locales son clave para la promoción de los derechos humanos a nivel territorial.

La CDHCM es un caso relevante a nivel nacional e internacional por el trabajo de promoción y defensa de los derechos humanos en la capital del país. Para entender su importancia es fundamental enmarcar, además del contexto de la reforma constitucional, la reforma política de la Ciudad de México de 2016, que modificó el estatus del entonces Distrito Federal hacia una entidad federativa con derechos plenos para sus habitantes y transeúntes. Congruente con el mandato de la Constitución federal, la CDHCM está prevista en el artículo 48 del texto constitucional local como un órgano autónomo orientado a propiciar la mediación y los procesos de justicia restaurativa para prevenir violaciones a derechos humanos y promover la proximidad territorial con la población para asegurar la cercanía de sus servicios, entre otras funciones tradicionales para la defensa de los derechos humanos. Estas figuras permiten la evolución de los mecanismos de promoción de derechos humanos a la vez que se buscan nuevas formas de democratizar la justicia. Esto implica una labor fundamental para la CDHCM por su labor orientadora y mediadora para la restitución inmediata de derechos.

En este tono de reconocimiento a la labor de defensa, promoción y garantía de derechos que llevan a cabo diariamente las personas que trabajan en esta institución, hemos reunido la voz de sus propios colaboradores y colaboradoras para conocer en su experiencia la aplicación del cambio de paradigma en el trabajo de defensa de los derechos humanos. Esta obra colectiva que se integra por 43 contribuciones institucionales busca abonar a la reflexión en torno al balance de estos 10 años de la reforma: los avances, los retos y el impacto que ésta ha implicado en el trabajo coti-



diano por los derechos humanos, y en particular dentro de la CDHCM. El objetivo es analizar dichas modificaciones en la esfera de los derechos de las personas, así como en el cumplimiento progresivo de las obligaciones del Estado de garantizar, respetar, promover y proteger los derechos humanos.

El contenido temático de esta obra gira alrededor de tres aspectos centrales. El primero de ellos es “El sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos. Impulsor, receptor e implementador de la reforma”. Este apartado analiza al sistema como sujeto activo tanto en la transformación como en la ejecución y llevada a la práctica después de la reforma. Los textos que aquí se incluyen reflexionan en torno al papel de la CDHCM como organismo transformador, así como en las modificaciones institucionales que esta Comisión ha vivido a partir de la reforma, los procesos restaurativos del sistema no jurisdiccional, la responsabilidad objetiva de las autoridades, la facultad de la CDHCM para la presentación de medios de control constitucional, la integralidad de la reparación del daño a personas víctimas de violaciones a derechos humanos, la aplicación del Protocolo de Estambul, el desarrollo de procedimientos para la atención a víctimas del delito, la importancia de la perspectiva psicosocial en la atención y acompañamiento a personas que se acercan a la CDHCM, los desafíos de la educación en derechos humanos y el papel de las personas docentes, y la importancia de la promoción de los derechos humanos. Todas estas reflexiones individuales representan una visión institucional del quehacer de las personas defensoras que colaboran en esta Comisión.

El segundo apartado agrupa textos dentro de la temática “La reforma constitucional y su impacto en los derechos de los grupos de atención prioritaria”. En esta sección se reflexiona acerca de los siguientes temas: la nueva conceptualización de la exclusión desde un enfoque de derechos, el derecho a ser diferente, los derechos en la migración y asilo, el sistema penitenciario y la garantía de derechos de las personas privadas de la libertad, el sistema de justicia para adolescentes, los retos pendientes hacia la infancia y la infancia defensora de derechos humanos, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, los pueblos afromexicanos, los alcances argumentativos de la igualdad de género, el derecho de las mujeres a una vida libre de las distintas formas de violencia, y la protección de los derechos humanos de las personas mayores. En estos artículos las personas defensoras de la Comisión reflexionan



sobre los alcances de la reforma en relación con dichos grupos de atención prioritaria, los retos aún pendientes y los avances que se han podido lograr en estos 10 años.

Finalmente, el tercer apartado “Agendas especiales” concentra reflexiones que incluyen aportaciones analíticas sobre el presupuesto público en contexto de emergencias, la libertad de expresión y los derechos humanos, la argumentación jurídica, la importancia de la gestión institucional de archivos para la defensa, garantía, promoción y difusión de los derechos humanos; el avance hacia la regulación de las empresas, la desaparición forzada, y el medio ambiente y el cambio climático. De la misma manera que los apartados anteriores, estas reflexiones abordan algunos temas pendientes, refieren los avances que se han tenido en la materia y reconocen el impacto de la reforma constitucional al abordar tales problemáticas.

Con la presente obra la CDHCM celebra los 10 años de la reforma constitucional y los 28 años de quehacer transformador de este organismo público de derechos humanos. Las voces de quienes colaboraron en ella representan las de muchos otros, que con su trabajo han abonado al paradigma que recogió la reforma hace una década y que hoy señala sus avances, y sobre todo sus retos. Sus aportaciones constituyen un espacio para el análisis en medio de las tareas que realizan en lo cotidiano, y para la promoción, defensa, respeto y garantía de los derechos de todas las personas que viven y transitan en la Ciudad de México.





Panorama general

Claroscuros de la reforma constitucional

Juan Carlos Arjona Estévez*



* Titular de la Primera Visitaduría General.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una de las reformas constitucionales más importantes en el México contemporáneo, esto debido a los alcances en la lectura de las disposiciones constitucionales, la interpretación de la normatividad secundaria, la creación y modificación de normas jurídicas, y la protección constitucional de los derechos humanos en los ámbitos jurisdiccionales y no jurisdiccionales. El presente artículo muestra los claroscuros en la implementación de la reforma constitucional.

La reforma constitucional en comento modificó los artículos 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 con nueve artículos transitorios. El artículo 1º modificó el primer párrafo e incluyó dos más con el objetivo de señalar explícitamente que en México: se reconocen los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incorporan los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales con rango constitucional; se establece la obligación de inter-



pretar las normas jurídicas conforme a lo más favorable a la persona y se introduce en el texto constitucional una serie de características y obligaciones que van aparejadas a los derechos humanos.

El artículo 3º de la Constitución Política mexicana incorporó que la enseñanza de los derechos humanos es un elemento que debe perseguir la educación en el país. Se añadió en el derecho de circulación y residencia, reconocido en el artículo 11 constitucional, el derecho a recibir protección bajo la condición del estatus de refugiado. En el artículo 15 se instruye a los Poderes de la Unión que no pueden celebrar tratados internacionales que contravengan los derechos humanos de la Carta Magna o de tratados internacionales de los que México sea parte. A su vez, el sistema penitenciario debe organizarse respetando los derechos humanos conforme a lo añadido al artículo 18 constitucional. El artículo 29 fue rediseñado para prohibir la suspensión de una serie de derechos humanos aún en situaciones de emergencia, e incorpora un mecanismo excepcional para la revisión constitucional de las leyes que implementan la suspensión de derechos. Asimismo, en el artículo 33 se menciona la obligación de brindar audiencia previa a las personas extranjeras antes de ser expulsadas del territorio mexicano.

En el artículo 89 del texto constitucional federal se indicó que uno de los principios de política exterior de México es el de protección y promoción de los derechos humanos. Los artículos 97 y 102 fueron reformados para quitar la facultad de iniciar procesos especiales por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en caso de violaciones graves a los derechos humanos, y reubicar dicha facultad en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Adicionalmente, se estableció una serie de características que los organismos públicos de derechos humanos deben tener en las entidades federativas a fin de garantizar la independencia y autonomía frente a los poderes estatales. También se modificó el artículo 102 para permitirle a estos organismos públicos conocer de violaciones a los derechos humanos laborales.

Por último, en el artículo 105 constitucional se incorporó, de forma clara y precisa, la facultad de la CNDH para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes y tratados internacionales ratificados por México que vulneren los derechos humanos de la Constitución Política federal o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.



Desarrollo normativo

La reforma constitucional abrió un espacio para el desarrollo legislativo. Al principio la reforma en sus distintos transitorios instruyó legislar en diversas temáticas, las cuales no se han completado aún. Una de las primeras leyes relevantes que se aprobaron fue la Ley General de Víctimas. El artículo segundo transitorio ordenó la expedición de una ley que regulara el tema de solicitantes de asilo, la cual ya existía antes de la aprobación de la reforma; sin embargo, su mención constitucional le confirió un sustento reforzado en la Carta Magna. Una legislación aún pendiente es la que regula el artículo 29 constitucional en materia del proceso para la suspensión de derechos, ley cada vez más apremiante porque su uso por tiempo y espacio determinados hubiese sido una solución más adecuada ante el incremento de la violencia derivada de la estrategia de seguridad contra la delincuencia organizada, la cual ha militarizado al país y generado un marco legal general que restringe derechos en forma desproporcionada. La regulación del derecho a una previa audiencia para las personas extranjeras antes de ser expulsadas del territorio nacional quedó inscrita en la ya existente Ley de Migración, con lo que se perdió la oportunidad de crear un procedimiento jurisdiccional especializado con las debidas garantías.

La reforma constitucional debía ser guía para el desarrollo normativo posterior, tales son los casos de la propia Constitución Política de la Ciudad de México; la Ley Constitucional de Derechos Humanos y Garantías de la Ciudad de México; la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Ejecución Penal, entre otras.

No obstante lo anterior, la reforma constitucional no ha sido un referente para las reformas constitucionales o legales que vulneran los derechos consagrados en la Constitución federal o que se incorporaron a ésta después de la reforma del 10 de junio de 2011. Entre ellas apuntamos el aumento en el catálogo de delitos que permiten la prisión preventiva oficiosa, o las leyes como la Ley de Seguridad Nacional o la Ley de la Guardia Nacional las cuales, además de dar una serie de facultades a las fuerzas armadas mexicanas, establecen una serie de restricciones a los derechos humanos



contrarias a los estándares internacionales en la materia; las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que van de la desprotección del derecho a la información de las personas en beneficio de entes privados, hasta la recolección de datos biométricos de forma irracional y desproporcionada al bien que se quiere proteger. La reforma tampoco ha sido factor en la determinación de sí suscribir un tratado internacional, y en éstos se incluye el T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá), el cual sirve como fundamento para las reformas a la legislación en materia de telecomunicaciones antes comentada, así como al Código Penal Federal.

Desarrollo jurisprudencial

La reforma constitucional tuvo su primer impacto positivo en los debates del Asunto Varios 912/2010. Sin duda las discusiones previas a la aprobación de la reforma constitucional en derechos humanos apuntaban a una aproximación conservadora, e incluso retadora, de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), tanto en lo que conlleva la interpretación que se debía dar al artículo 13 constitucional en materia de fuero militar, como en lo que respecta a la aplicación del control de convencionalidad, a partir de la integración interpretativa de las normas de rango constitucional con las normas internacionales en materia de derechos humanos.

La forma que se implementó en el actuar jurisdiccional de la reforma constitucional de derechos humanos como el asunto Varios 912/2012 tuvo una serie de vaivenes entre las y los operadores jurídicos que buscaron una integración normativa de las normas constitucionales con las internacionales, frente a quienes en el propio Poder Judicial continuaron con la premisa de supremacía constitucional ante las normas de derechos humanos en los tratados internacionales. Esta disputa terminó con una serie de tesis jurisprudenciales (P.20/2014; P.21/2014; P.64/2014) y aisladas (P. XVI/2015) de las que se colige que aún existe una supremacía constitucional de las restricciones constitucionales en derechos humanos, que la jurisprudencia de SCJN no está sujeta a ningún tipo de control de convencionalidad, y que el máximo tribunal mexicano tiene la facultad para determinar si la Corte IDH se excedió en sus atribuciones y así determinar si el Estado mexicano tiene la obligación de cumplir sus sentencias.



Si bien la reforma constitucional ha traído un desarrollo de criterios en tribunales federales de índole constitucional, así como en tribunales locales y federales que conocen de materia civil, familiar, penal o administrativa, en las que los derechos humanos son ampliados con base en lo establecido en los tratados internacionales al respecto, y a través de criterios de los organismos internacionales que velan por el cumplimiento de éstos (Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Comisión y Corte Interamericanas, entre otros), lo cierto es que existe aún una visión restrictiva de la integración normativa de los derechos humanos de los tratados internacionales en la Carta Magna por parte de la mayoría de quienes integran la SCJN.

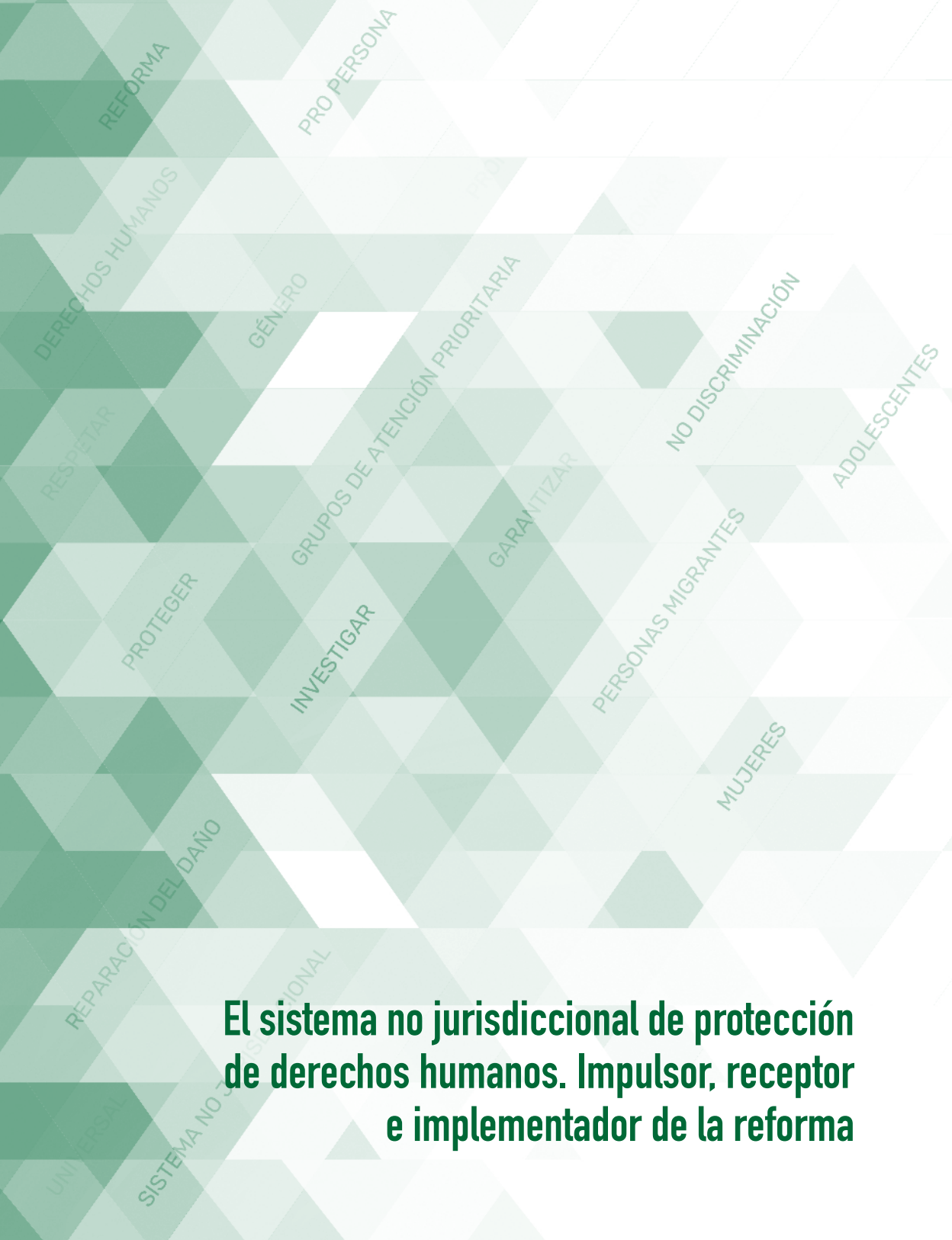
Facultad perdida

Las reformas a los artículos 97 y 102 constitucionales encaminadas a que la Suprema Corte dejara de conocer de violaciones graves a los derechos humanos y esa facultad se trasladara a la CNDH –que dicho sea de paso, ya la tenía de forma intrínseca– ha sido desperdiciada aún al día de hoy por el órgano constitucional autónomo. Esto es porque en lugar de crear métodos novedosos o *sui géneris* para la investigación de violaciones graves a derechos humanos ha optado por seguir trabajando de la misma forma que lo venía haciendo para cualquier otra violación a derechos humanos. Una posibilidad aún para aprovechar esta reforma es que la CNDH vislumbre que diversos casos de gran relevancia nacional sean atendidos en un esquema de Comisión de la Verdad, que involucre en el proceso de esclarecimiento de los hechos y medidas de reparación a todos los actores involucrados.

Conclusiones

A 10 años de la reforma constitucional ha habido avances, pero también oportunidades perdidas porque los actores políticos responsables de su implementación están discursivamente comprometidos pero *dubitativos* en su ejecución.





**El sistema no jurisdiccional de protección
de derechos humanos. Impulsor, receptor
e implementador de la reforma**

El activismo cuasijurisdiccional de la CDHCM y sus aportes al constitucionalismo transformador

Roberto Antonio Reyes Mondragón*



22

* Director de área de la Tercera Visitaduría General.

Introducción

El presente documento se propone analizar la labor de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) en su carácter de autoridad en materia de derechos humanos en la aplicación, implementación y operación de las reformas constitucionales del 10 de junio de 2011, y a la luz de sus determinaciones en materia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

Este análisis versa sobre algunas resoluciones emitidas por esta Comisión y muestra un comparativo de la argumentación, estructura y enfoque especializado,



así como su aporte al constitucionalismo transformador¹ impulsado por la aludida reforma.

La labor interpretativa de la CDHCM

Desde su configuración normativa, las comisiones de derechos humanos han sido diseñadas para actuar como instituciones garantes de la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos que ampara el orden jurídico nacional. Su función característica es la de emitir recomendaciones públicas no vinculantes a las autoridades gubernamentales cuando se tiene la convicción de que han cometido alguna violación a los derechos humanos.

En el caso de la CDHCM, su labor interpretativa en pro de la plena vigencia de los derechos humanos ha sido visible desde sus inicios y con un destacado impacto en el contexto social, jurídico y político en la Ciudad de México.² De manera particular es meritorio retomar sus esfuerzos por incidir en la agenda pública en materia de los DESCA, por lo que podría calificarse desde ahora como un *activismo cuasijurisdiccio-*

¹ Para efectos de este trabajo, el concepto de *constitucionalismo transformador* se entiende como “el modelo de Estado constitucional que busca el cambio de un *statu quo* considerado injusto, a través de la actuación estatal consciente y guiada por las normas constitucionales”, véase David García Sarubbi, “¿Existe un constitucionalismo transformador en México? Una reflexión a partir de las sentencias del matrimonio igualitario”, en *El matrimonio igualitario desde el activismo, la academia y la justicia constitucional*, México, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017, disponible en <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/06_GARCÍA_El-matrimonio-igualitario-desde-el-activismo-87-127.pdf>, página consultada el 1 de junio de 2021.

² El término propuesto deviene de diversas consultas de obras de autores en materia de argumentación jurídica que originalmente tratan el concepto de *activismo judicial*, para este trabajo solo se hace mención a éste asimilando la labor de la CDHCM con la conducta de las juezas o los jueces que “se toman en serio lo que constituye la función esencial de la jurisdicción: la defensa de los derechos fundamentales de las personas”, de acuerdo con lo expuesto en Manuel Atienza Rodríguez, “Siete tesis sobre el activismo judicial”, en *Legis Ámbito Jurídico*, 6 de junio de 2019, disponible en <<https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/siete-tesis-sobre-el-activismo-judicial>>, página consultada el 1 de junio de 2021.



nal en favor de la defensa de los derechos humanos en un contexto de constitucionalismo transformador.

Es preciso recordar que antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, el sistema jurídico nacional se sustentaba en la prevalencia del principio de legalidad y en la seguridad jurídica, esto dentro de un esquema conocido como *formalismo jurídico*, el cual reducía el derecho a un fenómeno autoritativo consistente únicamente en una serie de preceptos establecidos por la autoridad y que tendía a plasmarse en ciertos textos –generalmente leyes–. Por lo anterior, conocer el derecho se reducía a conocer lo que esos textos decían, y lo que esos textos decían no era otra cosa sino lo que sus autores señalaban –en este caso el Poder Legislativo, el cual sólo admite una interpretación acorde a dichos textos–. En este esquema el sentido esencial de las labores del aparato judicial era asegurar que ese derecho establecido se aplicara correctamente, y a través del *saber a qué atenerse* se garantizaba la justicia.³

Dentro de esta misma tendencia de entendimiento del derecho encontramos que la jurisdicción se ceñía a un tipo de *programa de restricción judicial* en el que:

24

Los tribunales deben permitir que las decisiones de otras ramas gubernamentales sigan en pie, aun cuando lesionen el sentido que tienen los propios jueces de los principios que imponen las doctrinas constitucionales generales, excepto cuando tales decisiones lesionan en tal medida la moralidad política que violaría las estipulaciones sobre cualquier interpretación plausible o quizá cuando un precedente claro exija una decisión en contrario.⁴

De esta forma, tal conceptualización de lo que era el derecho y la función judicial, en términos más usuales, se traducía en la premisa de que “toda actividad que realicen los funcionarios o servidores públicos siempre debe estar fundada y motivada de

³ Manuel Atienza Rodríguez, *Podemos hacer más. Otra forma de pensar el derecho*, España, Pasos Perdidos, 2013, pp. 9-11.

⁴ Ronald Dworkin, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2009, p. 217.



manera precisa en una ley y citar los artículos que le facultan [...] cumplir y hacer sólo lo que le señale la ley”.⁵

Sin embargo, es a partir de esa manera de entender el derecho que la labor de la CDHCM, en la formulación y argumentación jurídica de sus resoluciones, cobra notoriedad al proponer temáticas, derechos, criterios, instrumentos jurídicos no vinculantes, legislación y jurisprudencia internacional, y en general estándares de mayor protección en favor de las causas sometidas a su consideración. Lo anterior permite anticipar que su razonamiento jurídico no fue entendido sólo como “un proceso mecánico, basado en un sistema axiomático, conformado de reglas, principios, directrices y argumentación [sino en] una labor interpretativa más exigente, con conocimiento profundo del ordenamiento y de los valores que lo orientan”,⁶ en específico en materia de DESCA, incluso con antelación a la trascendente reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, tal como se desarrollará a continuación.

Las recomendaciones de la CDHCM

Conforme a las disposiciones normativas que regulaban la actuación de la hoy CDHCM,⁷ encontramos una serie de instrumentos de defensa y protección de derechos humanos a través de los cuales es posible observar el despliegue del razonamiento jurídico de esta Comisión al momento de resolver un caso sometido a su consideración. Así, encontramos la investigación de quejas y denuncias, las recomendaciones, las propuestas de modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias (propuestas generales), los informes especiales y, a partir de la entrada en vigor de

⁵ Eduardo Sadot Morales Figueroa, “Principio de legalidad o violentar el Estado de derecho”, en *Foro Jurídico*, 2 de septiembre de 2019, disponible en <<https://forojuridico.mx/principio-de-legalidad-o-violentar-el-estado-de-derecho/>>, página consultada el 1 de junio de 2021.

⁶ Jaime Cárdenas Gracia, *La argumentación como derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007, p. 36.

⁷ En el presente trabajo se cita preferentemente la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, debido a que las recomendaciones analizadas fueron emitidas al amparo de la vigencia de esta norma jurídica. Véase Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1993, artículo 17.



la nueva Ley Orgánica de la CDHCM, en 2019,⁸ la presentación de iniciativas de ley, reportes, opiniones, recomendaciones generales, mecanismos de justicia alternativa y el inicio de medios de control constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Sala Constitucional de la Ciudad de México.

En el caso de las recomendaciones, objeto principal del presente análisis y función central de las visitadurías generales,⁹ a fin de identificar la argumentación, estructura y enfoque especializado de los instrumentos recomendatorios emitidos por esta Comisión se realizó un análisis de tales documentos de 2000 a 2020, que tuvo especial énfasis en aquellas recomendaciones con pronunciamientos, aunque no siempre explícitos en materia de DESCA, cuya tarea por especialidad compete actualmente a la Tercera Visitaduría General.

A este respecto, se contabilizó un total de 326 recomendaciones emitidas por la CDHCM, de las cuales 74 versan sobre la materia DESCA, es decir, casi 23% de los instrumentos aludidos en el periodo de referencia corresponde a pronunciamientos con temáticas relacionadas con violaciones a los derechos humanos a la salud, a un nivel de vida adecuado, a la vivienda, al agua, a la educación, a la cultura, al medio ambiente, al trabajo y a otras problemáticas propias de la dinámica social, tales como la movilidad, el comercio informal y el crecimiento urbano. Asimismo, se pudo apreciar que por lo menos desde 2000 se han emitido recomendaciones con contenidos o perspectivas que abarcan casos vinculados con los DESCA.

Del total de recomendaciones sometidas al análisis descrito, se extrajeron algunos casos con elementos característicos en los que fue posible observar que en las recomendaciones 6/2000, 1/2001 y 6/2001 se abordaron temas relacionados con los derechos a la salud, a la movilidad y al agua, tratados de manera incipiente al no citarse normas jurídicas que les dotaran de exigibilidad frente a las autoridades (caso médico), con cita de literatura médica y opiniones de especialistas para sustentar el reproche de afectación a la salud, y en otros dos casos se fundamentaron en la obli-

⁸ Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 12 de julio de 2019; última reforma publicada el 2 de marzo de 2021, artículo 5°.

⁹ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 24, fracción IV.



gación legal de las autoridades de prestar servicios públicos adecuados (transporte público y servicios de conexión de agua en una vivienda); se exponen reproches de carácter moral sobre la función pública y la calidad política de la autoridad responsable, al cuestionar la falta de atención de la problemática, aludiendo al cargo de diputado del servidor público que no aceptó la conexión del servicio de agua de la persona afectada. Destaca el caso de la Recomendación 1/2001, que fue un expediente abierto de oficio, debido a notas de prensa sobre accidentes viales en el transporte público de la Ciudad de México, con saldos mortales de diversas personas.

En los casos de las recomendaciones 1/2002, 4/2006 y 8/2006 se apreció la fundamentación constitucional de los derechos a la salud y al trabajo, la introducción explícita de instrumentos jurídicos internacionales en la fundamentación, así como principios y reglas del sistema de Naciones Unidas. Se encuentra presente la vinculación de los DESCAs con derechos civiles y políticos (propiedad, integridad y debido proceso) para exponer las violaciones a derechos humanos. En la argumentación de los casos destaca el control de constitucionalidad, es decir, la exigencia de aplicar disposiciones constitucionales por encima de una norma ordinaria, en vista de la negativa a practicar una intervención quirúrgica a una mujer en reclusión (salpingoclasia), rechazada en virtud de la falta de previsión a nivel de ley secundaria del derecho de acceso a este procedimiento médico.

Asimismo, en estos instrumentos es posible advertir la jerarquización de los tratados por encima de las leyes federales para generar un estándar de mayor protección de los derechos violados con sustento en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De igual manera, se incorporan parámetros constitucionales e interamericanos para definir las reparaciones y las modalidades, atendiendo a criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en sus diversas sentencias.

En cuanto a las recomendaciones 1/2011 y 8/2012, se incorporan antecedentes de los casos y un apartado específico que detalla la competencia de la Comisión para conocer y pronunciarse en los asuntos, de acuerdo con lo establecido en el orden jurídico nacional, así como en los denominados Principios de París. En línea con esta fundamentación internacional es posible advertir una extensa exposición de conceptos, disposiciones y reglas extraídas del derecho internacional de los derechos humanos, definiciones de las obligaciones en materia de derechos humanos y fun-



damentación de los derechos humanos violados diferenciada según la fuente, ya sea nacional o internacional, su relación con otros derechos, así como una descripción de los principios y bases del derecho sujeto a revisión en la Recomendación. A su vez, se ahonda en el establecimiento de criterios jurisprudenciales de fuente interamericana para dotar de contenido a los derechos humanos y, de manera central, en el estándar de reparación integral y sus modalidades.

En la Recomendación 8/2012 se advierte la inclusión expresa de los parámetros surgidos a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011; con ello se introducen los conceptos del control de convencionalidad y constitucionalidad –según la SCJN–, los principios de interpretación en materia de derechos humanos, los parámetros de análisis para determinar las obligaciones de la autoridad en este rubro y una fundamentación de derechos equiparada en la Constitución federal y tratados internacionales. Al mismo tiempo, se incorporan nociones en orden de instrumentalizar en la práctica la denominada Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, al momento de externarse un posicionamiento de carácter persuasivo en términos de incidir en políticas públicas, planeación urbana e impulsar el reconocimiento del aún precario *derecho a la ciudad*.

En relación con las recomendaciones 12/2015 y 14/2016, esta Comisión aborda temáticas de violaciones a los DESCAs en un contexto de problemáticas específicas de la Ciudad de México: por la violación a los derechos a la educación, al nivel de vida adecuado y a la movilidad en el Sistema de Transporte Colectivo en los que se aprecia el desarrollo del contexto de los casos, la formulación de hipótesis de investigación, el desglose específico del contenido del derecho, sus principios, su relación con la progresividad en la realización de tales derechos, la necesaria dotación de recursos públicos para su plena vigencia y el impulso de políticas públicas con enfoque de derechos humanos para lograr su realización.

En la revisión de las recomendaciones 12/2018, 13/2018 y 1/2020 encontramos la existencia de un índice de derechos humanos violados, un glosario de términos, la previsión de las *obligaciones reforzadas del Estado* en casos que involucren a personas en situación de vulnerabilidad y, en seguimiento de la línea trazada por la Corte IDH, un análisis de contexto del carácter histórico, social y político de aquello que ha permitido situar los hechos alegados como violatorios de derechos humanos en el marco de las circunstancias específicas en que ocurrieron, posibilitando en algunos casos



la caracterización de éstos dentro de un patrón de violaciones a derechos humanos, como una práctica tolerada por el Estado o como parte de ataques generalizados y/o sistemáticos hacia algún sector de la población.

En las recomendaciones 12/2018 y 13/2018 se analiza la falta de prevención, planificación y acción humana adecuada que puede resultar en eventos perjudiciales o sucesos dañinos con distinta capacidad destructiva derivada de fenómenos naturales como los sismos y, en la segunda de las citadas, sus consecuencias adversas para el pleno goce de los derechos humanos por el desplazamiento forzado de las personas que resultaron damnificadas en el sismo de septiembre de 2017. A la par de la emisión de ambos instrumentos recomendatorios, esta Comisión efectuó una audiencia pública para recabar testimonios de personas damnificadas por el sismo y así documentar el informe especial *El estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo de 2017 en la Ciudad de México*.

Por cuanto hace a la Recomendación 1/2020, su fundamentación se sustenta primordialmente en la Constitución Política de la Ciudad de México, con la intención de “tomarse en serio los principios de interdependencia, indivisibilidad y progresiva de los derechos humanos” y enfatizando la relevancia de proteger a diversos grupos de atención prioritaria, en lo que se refiere a las diversas dimensiones del derecho a la vivienda adecuada y con base en la obligación reforzada de protección de grupos en situación de atención prioritaria (mayores y mujeres), declarar las violaciones a derechos humanos con un enfoque de interseccionalidad que atienda a todas las condiciones específicas de las personas víctimas para alcanzar una reparación integral.

Consideraciones finales

El análisis de los instrumentos recomendatorios que anteceden refleja la destacada contribución de la CDHCM en la construcción de una argumentación jurídica de avanzada en la defensa, vigilancia y protección de los derechos humanos en esta ciudad, la cual ha transitado diferentes etapas hacia una cada vez más sólida postura de la actuación que debieran asumir los organismos protectores de derechos humanos en nuestro país, aún en un contexto de afrentas y amenazas a su labor prevista constitucionalmente.



A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el sistema jurídico nacional inició una etapa de transformación hacia un nuevo paradigma de protección constitucional de los derechos humanos que, en síntesis, implica que todas las autoridades promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Para este efecto es imperioso que esta Comisión insista en la prevención, investigación, sanción y reparación de las violaciones a los derechos humanos, a través de su activismo *cuasijurisdiccional* en pro de las personas.

Por lo tanto, en cumplimiento a las mencionadas obligaciones en materia de derechos humanos, la labor argumentativa de esta Comisión, a través de sus diferentes instrumentos jurídicos, representa un referente necesario que aporta al proceso de transformación constitucional que vive el país, encaminado hacia un modelo social basado en el respeto inherente a la dignidad humana y la plena vigencia de los derechos humanos.

Anexo de recomendaciones

1. Recomendación 6/2000, Caso de negligencia en la prestación del servicio médico en el Hospital Pediátrico Moctezuma.
2. Recomendación 1/2001, Caso de irregularidades en la supervisión y el control de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en microbuses.
3. Recomendación 6/2001, Caso de negativa infundada a la instalación de una toma de agua en la delegación Xochimilco.
4. Recomendación 1/2002, Negativa a practicar intervención quirúrgica –salpingoclasia– a una interna del Centro Femenil de Readaptación Social, “Tepepan”.
5. Recomendación 4/2006, Caso de falta o deficiencia en la fundamentación o motivación, obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable, obstaculización, negación o injerencias arbitrarias en el derecho al trabajo y obstaculización, injerencias arbitrarias o ataques a la propiedad privada.



6. Recomendación 8/2006, Caso de retención ilegal, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.
7. Recomendación 1/2011, Caso de violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de la obra pública denominada Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur-Poniente de la Ciudad de México (*Supervía Poniente*).
8. Recomendación 8/2012, Caso de afectación a diversos derechos de personas que prestaban el servicio público de pasajeros en las rutas 2 y 98 sobre el Periférico (Toreo de Cuatro Caminos a Canal de Chalco), con motivo de la entrada en operación del Corredor Periférico S. A. de C. V.
9. Recomendación 12/2015, Caso de afectación al derecho a la educación por la inconclusa construcción de los planteles Álvaro Obregón 2, Iztapalapa 3, Iztapalapa 4 y Venustiano Carranza del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal, lo cual impide su adecuado funcionamiento conforme a su proyecto educativo.
10. Recomendación 12/2018, Caso de insuficiencia en la prevención y mitigación de riesgos a la vida y a la integridad personal, así como falta de información y certeza en torno a la reconstrucción y rehabilitación en el contexto del sismo del 19 de septiembre de 2017.
11. Recomendación 13/2018, Caso de desplazamiento forzado de personas derivado del sismo de 19 de septiembre de 2017.
12. Recomendación 1/2020, Caso de violaciones al derecho a la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda en perjuicio de mujeres mayores y otras personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria.



Procesos restaurativos desde el sistema no jurisdiccional

Nuriney Mendoza Aguilar*



* Titular de la Dirección General de Quejas y Atención Integral.

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2008 estableció un parteaguas en la procuración y administración de justicia penal en México, pues generó la transición del sistema penal inquisitorial al sistema acusatorio adversarial. Éste fue el punto de partida para la implementación de mecanismos alternativos de solución de controversias y la justicia restaurativa.

Posteriormente, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 representó no sólo un cambio de paradigma en la concepción e interpretación de los derechos humanos sino que, entre varios aspectos relevantes, también estableció de forma expresa el deber de las autoridades de reparar las violaciones a derechos humanos.

Este punto de convergencia implicó llevar a otros espacios, más allá del sistema de justicia penal, los enfoques y procesos restaurativos, entre ellos al sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos.



Aunque anteriormente el procedimiento de queja ante los organismos públicos de derechos humanos en México ya contaba con una fase de conciliación, las referidas reformas fueron precursoras para modificar la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en 2019, dándole a su intervención un enfoque transversal de transformación positiva de conflictos, protagonismo de las víctimas y reparación del daño.

Debido a la sobrecarga de trabajo y el aumento y complejidad de los problemas sociales, el sistema jurisdiccional ha resultado insuficiente para la atención de los conflictos. Por ello se ha optado por la implementación de mecanismos alternos de solución de controversias, cuya finalidad sea dar cauce a diversas problemáticas y poder atenderlas.

No hay que perder de vista que todas las relaciones entre las personas son susceptibles de generar conflicto, sobre todo cuando éstas “perciben que sus objetivos son incompatibles”¹ y lo expresan a través de “una insatisfacción o desacuerdo sobre cosas diversas”.²

Por ello, al ser el conflicto parte del continuo de las relaciones humanas, buscar la transformación positiva de éstos resulta la mejor estrategia. Dicha transformación implica entender el conflicto “como un motor de cambio que permite redefinir y clarificar relaciones, generar nuevas alternativas, aclarar posiciones, visibilizar problemas que no se habían expresado y transformar estructuras que generan desigualdad y exclusión”.³

Para transformar de forma positiva los conflictos, el sistema no jurisdiccional puede implementar la justicia restaurativa a través de dos formas: el enfoque restaurativo y los procesos restaurativos.

¹ Hocker y Wilmot, en Deborah Borisoff y David A. Víctor, *Gestión de conflictos. Un enfoque de las técnicas de comunicación*, Madrid, Díaz de Santos, 1991, p. 1.

² John Paul Lederach, *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Bilbao, Gernika Gogoratuz, 1998, p. 185.

³ Dolores González Saravia y otros, *Análisis y estrategia. Manual para la transformación positiva de conflictos*, 2da. ed., México, Escuela de Paz Itatic Samuel/Serapaz, 2012, p. 21, disponible en <https://issuu.com/iavevitores/docs/manual_tpc_serapaz>, página consultada el 1 de junio de 2021.



El primero implica que todas las decisiones que se implementan por parte de los organismos públicos de derechos humanos, cualquiera que sea, se centren en las necesidades de las víctimas –en la medida de lo posible–, de la comunidad impactada y en la responsabilidad de las autoridades.⁴

Por su parte, los procesos restaurativos son “cualquier proceso en que la víctima y el ofensor, y cuando sea adecuado, cualquier otro individuo o miembro de la comunidad afectado por [una violación a derechos humanos] participan en conjunto y activamente en la resolución de los asuntos derivados del [hecho], generalmente con la ayuda de un facilitador”.⁵

La principal diferencia es que mientras el primero implica tomar decisiones con un enfoque particular, los segundos conllevan el establecimiento de una serie de pasos concretos –digamos, una etapa procesal– donde participan de forma activa las partes, y está destinado a lograr ese fin. En este último supuesto encontramos a la mediación y la conciliación que se realizan desde el sistema no jurisdiccional, sin que ello implique que de forma transversal, en el resto de las intervenciones y fases procesales, se aplique el enfoque referido.

34

A partir de este primer abordaje podemos ver que los mecanismos de solución de controversias, conciliación y mediación, desde el enfoque tradicional, son insuficientes para transformar los conflictos, pues se limitan a facilitar acuerdos que ofrezcan ventajas mutuas a las partes, sin ir más allá; más aún, tampoco aplican los principios de la justicia restaurativa.

Lo anterior es entendible porque cotidianamente son utilizados para resolver conflictos entre pares y no para atender responsabilidades objetivas del Estado, que es la materia de trabajo del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos.

⁴ Violeta Maltos, “¿Por qué la mediación no es justicia restaurativa?”, en *Blog del Instituto Internacional de Justicia Restaurativa y Derecho*, 2 de enero de 2020, disponible en <[http://www.iidejure.com/por-que-la-mediacion-no-es-justicia-restaurativa/#:~:text=a\)%20La%20mediaci%C3%B3n%20no%20puede,indirecta%20entre%20las%20partes%20involucradas](http://www.iidejure.com/por-que-la-mediacion-no-es-justicia-restaurativa/#:~:text=a)%20La%20mediaci%C3%B3n%20no%20puede,indirecta%20entre%20las%20partes%20involucradas)>, página consultada el 1 de junio de 2021.

⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa*, Viena, UNODC, 2006, p. 7, disponible en <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf>, página consultada el 1 de junio de 2021.



Particularmente me centraré en la *conciliación y mediación* por ser los mecanismos que se prevén en el sistema no jurisdiccional.

Si bien ambos conceptos se utilizan como sinónimos, su principal diferencia es que en el primero la persona conciliadora propone las alternativas de solución, aunque las partes pueden o no aceptarla; mientras que en el segundo la persona mediadora –mediante la facilitación del diálogo– logra que las partes sean quienes construyen los acuerdos.

Ambas figuras jurídicas desde el enfoque tradicional se rigen, entre otros, por los principios de *voluntariedad, neutralidad y confidencialidad*.⁶ Sin embargo, la aplicación de dichos principios en el sistema no jurisdiccional resulta problemática.

El principio de confidencialidad, que aplica tanto a las partes como a la persona mediadora o conciliadora, implicaría que la información obtenida durante dicha etapa no pueda ser utilizada eventualmente en un juicio para obtener una determinación.⁷

Sin embargo, en los procesos del sistema no jurisdiccional, en caso de haberse obtenido pruebas de que la autoridad incumplió con sus obligaciones en la materia y no de poder resolverse el conflicto mediante conciliación o mediación, los organismos protectores de los derechos humanos no podrían ignorar dichas pruebas en las fases procesales siguientes ni al momento de emitir una Recomendación.

Otro principio tradicional de aplicación poco viable es el de *neutralidad*. Éste se refiere a la “actitud de la persona mediadora hacia los acuerdos alcanzados”⁸ e implica “no haber tomado parte por la causa de ninguna de las personas involucradas”.⁹ Lo anterior resulta lógico cuando se asume que “las partes se encuentran moralmente

⁶ Gabriela Rodríguez, “Principios básicos de la mediación y resolución alternativa de conflictos penales”, en *Crítica Penal y Poder*, núm. 1, 2011, p. 153.

⁷ *Idem*.

⁸ Sergi Farré Salvá, “La gestión positiva del conflicto mediante la intervención de un tercero: mediación”, en *Gestión de conflictos: taller de mediación. Un enfoque socioafectivo*, Barcelona, Ariel, 2010, p. 116.

⁹ Gabriela Rodríguez, *op. cit.*, p. 153.



parejas, es decir, ninguna tiene toda la culpa porque muchas veces todas ellas han contribuido al conflicto y deben compartir la responsabilidad”.¹⁰

Sin embargo, por la naturaleza de los organismos públicos de derechos humanos, considerando que su trabajo diario involucra relaciones donde existen asimetrías de poder entre víctimas y autoridades, y partiendo de que los conflictos que se atienden se realizan en el marco de las obligaciones que tiene el Estado como garante de los derechos humanos, pensar que las posibles víctimas pueden resultar responsables de las violaciones resulta errado.

Finalmente, mientras la mediación y conciliación tradicional sólo se efectúan mediante encuentros directos por estar las partes en un piso parejo, los procesos restaurativos permiten, además, sumar encuentros indirectos entre las partes, donde la comunicación se tiene a través de la persona facilitadora del diálogo.¹¹

Justo por ese contexto, Howard Zehr ha mencionado que: “el término de mediación no describe adecuadamente lo que podría suceder en uno de los encuentros restaurativos”.¹² Por ello indica que la justicia restaurativa es más un diálogo y no una mediación. Yo agregaría que no estamos ante una mediación tradicional, pues los procesos restaurativos se asemejan más, aunque con algunas diferencias, a la *mediación transformadora*.¹³

Por ello, dentro de los procesos restaurativos de los organismos públicos de derechos humanos –llámense mediación, conciliación u otros– es fundamental utilizar estrategias de empoderamiento con la víctima para que pueda expresar de viva voz sus necesidades y, armónicamente con ello, cuidar en todo momento que los acuerdos a los que se llegue cumplan con ciertos estándares en materia de derechos humanos.

¹⁰ Howard Zehr, *El pequeño libro de la justicia restaurativa*, Filadelfia, Good Books-Intercourse (col. Los pequeños libros de justicia y construcción de la paz), 2007, p. 12.

¹¹ Violeta Maltos, *op. cit.*

¹² Howard Zehr, *op. cit.*, p. 12.

¹³ Véase la *mediación transformadora* en Sergi Farré Salvá, *op. cit.*, p. 112, y en Joseph P. Flogger, “La mediación transformadora la intervención de terceros: sellos distintivos de un profesional transformador”, en *Revista de Mediación*, año 1, núm. 2, octubre de 2008, disponible en <<https://revistademediacion.com/wp-content/uploads/2013/06/Revista-Mediacion-02-02.pdf>>, página consultada el 1 de junio de 2021.



Desde la visión tradicional ello podría estar vulnerando la neutralidad de la persona mediadora o conciliadora con el acuerdo. Sin embargo, los organismos públicos de derechos humanos no pueden perder de vista que la justicia restaurativa “parte del protagonismo de la víctima y de velar por que se cubran sus necesidades”¹⁴ y le sean reparadas. De alguna manera esto se comparte con la mediación y conciliación cuando se utilizan estrategias de empoderamiento en la mediación transformadora para atender las asimetrías de poder, ya que a través de éstas se devuelve el protagonismo a las partes; en tanto, en el caso de los procesos llevados en el sistema no jurisdiccional el enfoque es en la víctima.

Por lo anterior, los procesos restaurativos al “tratar de estimular el diálogo; ayudar a ponerse en el lugar del otro; cultivar actitudes empáticas; cuidar los procesos de responsabilización y, en último extremo, permitir que los protagonistas [principalmente la víctima] puedan ver reafirmada su presencia en el marco de la intervención institucional ante su conflicto”,¹⁵ ayudan a transformarlo de forma positiva.

En conclusión, si bien aún está en discusión considerar a la mediación o conciliación como un proceso restaurativo, flexibilizar algunos de sus principios para adaptarlos a la justicia restaurativa podría esbozarnos algunas respuestas dentro del sistema no jurisdiccional.

Sin embargo, esa flexibilización no debe perder de vista que dichos principios fueron creados para limitar la actuación de la persona mediadora o conciliadora para evitar que se adueñe del conflicto y se imponga sobre las partes, particularmente sobre la víctima. Esta última es quien debe ser la que establezca sus necesidades para que realmente sea protagonista del proceso y, en consecuencia, el propio proceso sea reparador.

En el mismo sentido, cuando las autoridades tienen una participación activa en los procesos de responsabilización y reparación, es más factible que asuman un verdadero compromiso en cumplir con los acuerdos reparatorios.

¹⁴ Alberto José Olalde Altarejos y Julián Carlos Ríos Martín, “Justicia restaurativa y mediación. Postulados para el abordaje de su concepto y finalidad”, en *Revista de Mediación*, año 4, núm. 8, segundo semestre de 2011, p. 14, disponible en <<https://revistademediacion.com/wp-content/uploads/2013/10/Revisita-Mediacion-8-01.pdf>>, página consultada el 1 de junio de 2021.

¹⁵ *Ibidem*, p. 13.



Como se observa, el uso del enfoque y de los procesos restaurativos en el sistema no jurisdiccional camina hacia el horizonte que planteó la reforma constitucional de 2011 respecto a la reparación del daño y la justicia restaurativa, lo que además contribuye a que no sólo las víctimas se vuelvan protagonistas del proceso, sino a buscar una verdadera transformación positiva de los conflictos, lo cual sería difícil de realizar por otras instancias debido a sus atribuciones, formalidades, enfoques y métodos de abordaje.

Bibliografía

Borisoff, Deborah, y Víctor David A., *Gestión de conflictos. Un enfoque de las técnicas de comunicación*, Madrid, Díaz de Santos, 1991, 256 pp.

Farré Salvá, Sergi, “La gestión positiva del conflicto mediante la intervención de un tercero: mediación”, en *Gestión de conflictos: taller de mediación*, Barcelona, Ariel, 2010.

Flogger, Joseph P., “La mediación transformadora la intervención de terceros: sellos distintivos de un profesional transformador”, en *Revista de Mediación*, año 1, núm. 2, octubre de 2008, disponible en <<https://revistademediacion.com/wp-content/uploads/2013/06/Revista-Mediacion-02-02.pdf>>, página consultada el 1 de junio de 2021.

González Saravia, Dolores, y otros, *Análisis y estrategia. Manual para la transformación positiva de conflictos*, 2da. ed., México, Escuela de Paz Itatic Samuel/Serapaz, 2012, disponible en <https://issuu.com/iavevitores/docs/manual_tpc_serapaz>, página consultada el 1 de junio de 2021.

Lederach, John Paul, *Construyendo la paz. reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Bilbao, Gernika Gogoratz, 1998.

Maltos, Violeta, “¿Por qué la mediación no es justicia restaurativa?”, en *Blog del Instituto Internacional de Justicia Restaurativa y Derecho*, 2 de enero de 2020, disponible en <[http://www.iidejure.com/por-que-la-mediacion-no-es-justicia-restaurativa/#::~:~:text=a\)%20La%20mediaci%C3%B3n%20no%20puede,indirecta%20entre%20las%20partes%20involucradas](http://www.iidejure.com/por-que-la-mediacion-no-es-justicia-restaurativa/#::~:~:text=a)%20La%20mediaci%C3%B3n%20no%20puede,indirecta%20entre%20las%20partes%20involucradas)>, página consultada el 1 de junio de 2021.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Manual sobre programas de justicia restaurativa*, Viena, UNODC, 2006, disponible en <<https://www.unodc.org/documents/>



justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf>, página consultada el 1 de junio de 2021.

Olalde Altarejos, Alberto José, y Julián Carlos Ríos Martín, “Justicia restaurativa y mediación. Postulados para el abordaje de su concepto y finalidad”, en *Revista de Mediación*, año 4, núm. 8, segundo semestre de 2011, disponible en <<https://revistademediacion.com/wp-content/uploads/2013/10/Revista-Mediacion-8-01.pdf>>, página consultada el 1 de junio de 2021.

Rodríguez, Gabriela, “Principios básicos de la mediación y resolución alternativa de conflictos penales”, en *Crítica Penal y Poder*, núm. 1, 2011.

Zehr, Howard, *El pequeño libro de la justicia restaurativa*, Filadelfia, Good Books-Intercourse (col. Los pequeños libros de justicia y construcción de la paz), 2007.



Construcción conjunta: aportaciones del sistema no jurisdiccional a la reforma de 2011

Ruth Zenteno López*



40

* Titular de la Cuarta Visitaduría General.

El sistema no jurisdiccional de derechos humanos ha sido un elemento importante para armonizar el marco normativo derivado de la reforma y volver operativos los derechos humanos reconocidos en el nuevo parámetro de regularidad constitucional. Las investigaciones que desarrolla son la clave para identificar brechas de discriminación y áreas de oportunidad donde se requiere la intervención de las autoridades o un ajuste legislativo.

Los alcances de la reforma

En consonancia con los tratados internacionales suscritos y ratificados por México en materia de derechos humanos, en 2011 se publicó una reforma al artículo 1º de la



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ que incidió en volver los derechos humanos el eje rector del orden jurídico a través de las obligaciones específicas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, estableciendo para tales efectos como un mecanismo de tutela la obligación de investigar, sancionar y reparar las violaciones a estos derechos.

Por otra parte, la reforma alcanzó al artículo 102, apartado B, que se refiere a los organismos públicos defensores de derechos humanos, como lo es a nivel local la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM), respecto de los cuales señaló que “todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos”.

En tal sentido, el sistema no jurisdiccional ha contribuido a armonizar la reforma en distintos frentes: desde el desarrollo de actividades de promoción entre las que se encuentran la capacitación de las personas servidoras públicas hasta las actividades de defensa que involucran el desarrollo de investigaciones sobre posibles responsabilidades administrativas en la actuación de las autoridades o el funcionamiento de las instituciones.

Los problemas detectados en el transcurso de las indagatorias han permitido desarrollar documentos de trabajo, como informes o recomendaciones generales, mediante las cuales se han canalizado áreas de oportunidad y posibles brechas de desigualdad que deben ser atendidas a través de medidas específicas para garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos de todas las personas que habitan y transitan en la capital del país.

Por sí misma, la reforma constitucional en materia de derechos humanos no es una panacea frente a las múltiples demandas de un mundo en constante transformación, ante lo cual el reto de atender necesidades infinitas con recursos escasos exige considerar un estándar de justicia sostenido en la dignidad humana, la equidad, la igualdad, el reconocimiento de la otredad y el goce y ejercicio pleno de los derechos que de ella derivan.

¹ 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, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.



Los cambios que han sacudido el marco normativo aún deben luchar contra las inercias institucionales, la ausencia de metodologías para su aplicación, la normatividad secundaria que no se comunica y las lagunas que dejan en situación de vulnerabilidad a personas y grupos en condiciones de desigualdad histórica y estructural por sus propias interseccionalidades.

La vocación del sistema no jurisdiccional permite contar con herramientas de investigación para lograr que se identifiquen y atiendan las falencias o deficiencias de las instituciones, con el fin de generar convicción social en los mecanismos legales de restitución de derechos y desincentivar el uso de mecanismos extralegales que abonan a generar nuevas tensiones. Construir una cultura de la legalidad y confianza en las instituciones pasa por procesos de fiscalización que den certeza sobre la aplicación de las normas, la existencia o no de brechas de discriminación o tratos injustificadamente diferenciados, o la eficacia para la resolución de conflictos y la satisfacción de necesidades.

Una década de transformaciones

En estos 10 años se han generado cambios paradigmáticos en la concepción de los límites y las obligaciones del Estado que a su vez se han reflejado en las reformas a los poderes judiciales, los organismos públicos defensores de derechos humanos y la creación de instituciones y normatividad secundaria que han permitido a las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria y víctimas de violaciones a derechos humanos acceder a la verdad, a la justicia y a la reparación. Ejemplos de estas nuevas estructuras normativas son la Ley General de Víctimas² o la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.³ Dichos cambios han motivado

² Ley General de Víctimas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013; última reforma publicada el 6 de noviembre de 2020.

³ Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 2017; última reforma publicada el 19 de febrero de 2021.



reingenierías institucionales y de procesos, pero siguen siendo una construcción en mejora continua. Con el paso del tiempo han sido acompañados por toda una generación de abogados, personas servidoras públicas, activistas, personas defensoras, periodistas y comunidades que se han formado y han crecido haciendo propios los principios del enfoque diferenciado, la perspectiva de género y todas las herramientas que desde los derechos humanos cambian narrativas, culturas y sociedades.

La labor primaria de los organismos públicos defensores de derechos humanos es trabajar con y para las personas cuyos derechos pudieron haber sido vulnerados al enfrentar un problema con la administración pública. Estos problemas pueden ir desde la necesidad de orientación sobre las gestiones requeridas para lograr la restitución de un derecho; el acceso a documentos, programas sociales y servicios; y la ausencia de fundamentación y motivación transparentes, hasta la investigación de violaciones graves a derechos humanos en casos como las ejecuciones extrajudiciales, la tortura, la desaparición o el feminicidio, entre otros.

A lo largo de los procesos de investigación de las quejas recibidas en la CDHCM se ha identificado que la dinámica de los cambios normativos y sus interpretaciones chocan con las inercias institucionales y las limitadas posibilidades de las personas servidoras públicas para participar en esquemas de formación y actualización permanente.

Los diseños institucionales de manuales, protocolos y leyes orgánicas no suelen desarrollarse pensando en facilitar la operatividad de los derechos humanos, situaciones que se ven reflejadas en las responsabilidades institucionales causadas por la falta de perspectiva de género o por no contar con las herramientas para realizar ajustes razonables o brindar atenciones con enfoque diferenciado.

No es menor señalar que documentar y analizar violaciones a derechos humanos requiere un análisis interdisciplinario y un acompañamiento jurídico con perspectiva psicosocial que amplíe los horizontes de investigación pero que también busque evitar la victimización secundaria, lo que suele exigir un estándar de investigación y atención a víctimas más alto, no sólo en términos de acompañamiento sino también con el fin de identificar el contexto en que las interseccionalidades de una persona pueden convertirse en categorías sospechosas que derivan en un trato injustificadamente diferenciado por parte de las autoridades.



Este mismo análisis de contexto, parte ya del proceso de investigación de la CDHCM, es un elemento esencial de las investigaciones de violaciones graves a derechos humanos y delitos complejos, de tal suerte que se ha referido en los puntos recomendatorios de los instrumentos emitidos desde 2018 en casos de violencia de género,⁴ tortura⁵ y desaparición.⁶

La investigación es un aspecto toral de la defensa y garantía de los derechos humanos. Cuando es inadecuada, insuficiente o infructuosa genera impunidad y ésta, a su vez, provoca una fractura en el sistema de creencias individual y colectivo, pero también rompe con la confianza en las instituciones y las autoridades: deslegitima sus actuaciones e intervenciones y desacredita los recursos que pone a disposición de la sociedad para dar soluciones a las complejidades de la conflictividad social, regular las situaciones que se presentan entre particulares o atender incidentes relacionados con la seguridad ciudadana.

- ⁴ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 2/2019, Falta de debida diligencia y de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación del transfeminicidio de Paola Buenrostro; Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 6/2019, Omisión de respetar el proyecto de vida y acceso a una vida libre de violencia de las mujeres víctimas de acoso y hostigamiento sexual en ámbitos laborales y educativos; Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 7/2019, Falta de debida diligencia y de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de violencia familiar; Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 8/2019, Falta de debida diligencia y de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de violencia sexual contra niñas y mujeres; y Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 9/2019, Falta de investigación y filtración de información en los casos de posibles feminicidios.
- ⁵ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 15/2019, Falta de debida diligencia en la investigación de tortura sexual; Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 16/2019, Uso de tortura psicológica como herramienta de investigación; Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 17/2019, Tortura y malos tratos en contra de personas adolescentes y jóvenes; y Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 18/2019, Tortura como método de investigación en delitos de alto impacto.
- ⁶ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 2/2020, Falta de debida diligencia en la búsqueda de personas desaparecidas con perspectiva de género y enfoque diferenciado.



En constante evolución

El sistema no jurisdiccional es una parte importante de la operación y constante evolución del marco normativo que derivó de la reforma del artículo 1º constitucional. Organismos como la CDHCM trabajan todos los días en la construcción del andamiaje argumentativo que permita elevar el estándar de la protección, el goce y el ejercicio de los derechos humanos de las comunidades.

Desde la lógica de la progresividad de los derechos humanos se han logrado impulsar cambios en la interpretación y aplicación de normas y prácticas institucionales para integrar no sólo tratados internacionales y convenciones en materia de derechos humanos sino también para dar vida a los principios del *soft law* y los criterios jurisprudenciales y consultivos de órganos y comités especializados, como puede observarse en la construcción del estándar del *transfeminicidio* en la Recomendación 2/2019, el *derecho de toda persona a ser buscada* en la Recomendación 2/2020, o *la vida independiente y la inclusión en la vida en comunidad* en la Recomendación General 02/2020.⁷

Las autoridades de las distintas ramas del gobierno están obligadas a atender las recomendaciones de los organismos públicos defensores de derechos humanos en aras de cumplir con el principio pro persona más allá de la naturaleza no vinculante de las determinaciones del sistema no jurisdiccional.

Ha sido una década de cambios, de experimentación, pero también de aprendizajes. En un contexto en el que los derechos humanos están siempre bajo ataque, el empuje y la creatividad del sistema no jurisdiccional dan razones para mantener la esperanza.

⁷ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación General 02/2020, Sobre la vida independiente de las personas con discapacidad.



Las violaciones a derechos humanos en la Ciudad de México y la responsabilidad objetiva y directa de las autoridades

Zamir Andrés Fajardo Morales*



46

* Titular de la Tercera Visitaduría General.

Uno de los conceptos que alcanzó mayor centralidad a partir de las reformas del 6 y 10 de junio de 2011 en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue el de *violaciones a los derechos humanos*. Aunque dicho concepto ya se encontraba en el apartado B del artículo 102 de la Carta Magna, en el actual modelo constitucional es incorporado en dos normas cardinales: el artículo 1º, tercer párrafo, y el artículo 103. Es así como el concepto de *violaciones a derechos humanos* pasó a ser uno de los pilares del modelo constitucional mexicano contemporáneo y el objeto del juicio de amparo.¹

¹ Véase Ley de Amparo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013; última reforma publicada el 15 de junio de 2018, artículo 1º.



Por lo que se refiere a la evolución del concepto en el ámbito local, la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (Ley Orgánica de la CDHCM) en su artículo 37 establece un estándar de protección reforzada el cual señala que los procedimientos de queja por *violaciones a derechos humanos* se siguen mediante un *sistema de responsabilidad objetiva y directa*.

Para comprender las implicaciones de este mandato legal debemos hacer notar tres elementos: *i)* al establecer la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) que una autoridad violó derechos humanos se le atribuye responsabilidad jurídica, *ii)* la responsabilidad que se señala es de naturaleza objetiva y *iii)* la responsabilidad que se establece es directa.

Con respecto al primer elemento baste señalar que desde hace más de 70 años, con la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se dejó asentado que es esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho.² La especificación clara y sin ambages de que violar derechos humanos acarrea responsabilidad jurídica y que el organismo cuasijurisdiccional local –la CDHCM– tiene competencia para establecer esa responsabilidad es un paso importante para asegurar un régimen de derecho para la protección de los derechos humanos.

Aunque en la anterior práctica los organismos no jurisdiccionales –inclusive la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal– actuaban con miras a la determinación de la responsabilidad de las autoridades por violaciones a derechos humanos, las legislaciones no eran explícitas en establecer que los procedimientos de queja llevaban a la atribución de responsabilidad jurídica, ni que determinaban el tipo y la modalidad de responsabilidad (objetiva y directa), como sí lo hace actualmente la Ley Orgánica de la CDHCM.

Consideramos que lo anterior obedece a la consolidación, en el ámbito local, de los derechos humanos como auténticos derechos en el ordenamiento jurídico. Es así que, desde hace una década, al establecerse un modelo constitucional en el que los derechos humanos son auténticos derechos subjetivos de máximo rango normativo,

² Véase Zamir Andrés Fajardo Morales, “La DUDH y el régimen de derecho para la protección de los derechos humanos: el largo camino hacia un *Ius Commune* Universal”, en *Voces por la universalidad de los derechos humanos. A 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2020.



la Ley Orgánica de la CDHCM contribuye –junto con las y los jueces de tutela y la jurisdicción administrativa– a reforzar la progresiva justiciabilidad directa de los derechos humanos.

No pretendemos sostener que los derechos humanos requieran ser *juridizados* para que puedan ser exigibles, ni tampoco que la inclusión en las normas jurídicas sea necesaria para su justiciabilidad; sin embargo, al leer la Declaración Universal de los Derechos Humanos sí consideramos importante que la protección jurídica de los derechos humanos sea entendida como esencial, pero no como un fin en sí misma sino como un medio.

Así, resulta muy destacable que la ley haya optado explícitamente por un régimen de *responsabilidad objetiva*. Aunque mucho se puede plantear sobre las implicaciones de esta decisión legislativa, considero importante hacer énfasis en dos de ellas. En primer lugar, en términos de justicia distributiva, el que la investigación de las quejas pueda prescindir de analizar factores subjetivos (como la diligencia, la pericia, el dolo, la culpa, etcétera) permite que se adelanten investigaciones más enfocadas a los hechos u omisiones en sí mismos considerados, así como a los daños y perjuicios que dichos actos u omisiones causan en las víctimas directas e indirectas.

En segundo lugar, aunado a la presunción de veracidad de los relatos expuestos por las personas peticionarias, la responsabilidad objetiva contribuye a poner en cabeza de la autoridad presunta responsable la carga de demostrar que los hechos o las omisiones imputadas no existieron o que existiendo no causaron los daños y perjuicios que le señalan. Asimismo, la ley establece el estándar de convicción como parámetro para la valoración de las quejas –no así el de verdad³ plenamente acreditada o cualquiera otro estándar probatorio más exigente.

Por último, el régimen establecido en la Ley Orgánica de la CDHCM es el de *responsabilidad directa*. Lo anterior tiene importancia debido a que en muchos expedientes son las actuaciones y omisiones concretas de personas servidoras públicas las que

³ Este modelo no pretende desconocer la importancia del derecho a la verdad, sino generar un estándar probatorio en el que la duda sobre los hechos le favorezca a la causa de las víctimas, siendo además que, en muchos casos, la dificultad de llegar a la verdad sobre los hechos se encuentra vinculada con las violaciones a derechos humanos investigadas, por lo que aplicaría también la máxima del derecho según la cual nadie –inclusive la autoridad– se puede beneficiar de su propia negligencia.



causan las violaciones a los derechos humanos; sin embargo, en muchos casos no es posible identificar claramente a la autoridad o las autoridades involucradas o que, aun siendo identificadas, no sea posible imputar algún tipo de responsabilidad individual, o que siendo posible hacerlo ello no haya sido efectivamente realizado por la autoridad competente (penal, administrativa o incluso civil) o que las acciones u omisiones no generen ningún tipo de responsabilidad individual de las personas servidoras públicas, pero que en determinados contextos y situaciones sí constituyan violaciones a derechos humanos.

Por ello, la Ley Orgánica de la CDHCM está concebida principalmente para establecer la responsabilidad directa a la institución pública, con independencia de las responsabilidades individuales que pudieran resultar, aunque en algunos casos parte de las violaciones a derechos humanos que se acreditan y las consecuentes medidas reparatorias tienen que ver justo con la falta de investigación y adecuada atribución de responsabilidades a las personas servidoras públicas implicadas en las violaciones a derechos humanos.

No debe pasar desapercibido para el análisis integral del régimen de responsabilidad que estableció la Ley Orgánica de la CDHCM, que la Constitución Política federal en su artículo 109 plantea un paraguas normativo amplio de responsabilidad objetiva y directa del Estado en torno al concepto constitucional de *actividad administrativa irregular*, el cual si bien no es equivalente al concepto de *violación a derechos humanos*, sí nos lleva a plantear como punto de partida para futuras discusiones que *las violaciones a derechos humanos son una especie del género actividad administrativa irregular*.

Lo anterior trae profundas implicaciones sistemáticas puesto que, de transitar esta premisa, también los procedimientos seguidos en el marco de las leyes de responsabilidad patrimonial serían mecanismos de justiciabilidad de los derechos humanos y por ende contribuirían a la protección jurídica exigida desde hace más de siete décadas por la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Asimismo, esta posible correspondencia conceptual parcial (género/especie) entre actividad administrativa irregular y violaciones a derechos humanos implica preguntarnos por las relaciones en el plano procesal y probatorio de los procedimientos administrativos cuasijurisdiccionales y judiciales en los que se evalúa la



actividad administrativa irregular y las violaciones a derechos humanos en la Ciudad de México.

Por lo pronto, creemos que es correcta la premisa establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁴ en el sentido de que dentro de la categoría de actividad administrativa irregular *naturalmente* están comprendidas las violaciones a derechos humanos.

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, Acción de inconstitucionalidad 121/2008, promovente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 13 de mayo de 2010, p. 44.



La trascendencia de la reforma constitucional de 2011 en el ejercicio de la facultad de la CDHCM para la presentación de medios de control constitucional

Yolanda Ramírez Hernández*



* Titular de la Dirección General Jurídica.

El presente trabajo analiza el papel de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) a partir de su transformación en la argumentación y fundamentación para la formulación de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) antes y después de la reforma constitucional de 2011.

Para empezar es preciso recordar que las reformas constitucionales del 14 de septiembre de 2006 y del 11 de junio de 2013 otorgaron a los organismos públicos de protección de derechos humanos la legitimación para presentar acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, respectivamente, para plantear en las primeras la posible contradicción entre una norma de carácter general y nuestra Carta Magna; y en las segundas, la constitucionalidad de los actos o las disposicio-



nes generales emitidas por algún órgano constitucional autónomo, y entre alguno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

En el caso particular de las acciones de inconstitucionalidad, fue hasta 2010 que la CDHCM presentó por primera vez dicho medio de control constitucional contra el contenido de tres artículos del Decreto por el que se reforman los artículos 2º, 3º, 5º, 8º, 11, 15, 18, 25, 26, 34, 39 y 59, todos de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, publicado el 19 de julio de 2010 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* –hoy de la Ciudad de México.¹

Los fundamentos y argumentos que formuló la CDHCM en dicha acción se desarrollaron a la luz del contenido de los artículos 14 y 17 constitucionales, y de los criterios fijados por la propia SCJN, sin hacer referencia a estándares de carácter internacional y obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos conforme a instrumentos internacionales que le eran y le son vinculantes, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Lo anterior tiene como justificación que el texto vigente del inciso g del artículo 105 constitucional sólo facultaba a los organismos protectores de derechos humanos a presentar dicho medio de control constitucional cuando una norma general vulnerara los derechos humanos *consagrados* en el texto constitucional federal y por ello la SCJN aplicaba en las resoluciones que emitía el *principio de supremacía constitucional*, por el cual colocaba a la Constitución mexicana por encima de los tratados internacionales y las leyes generales,² lo cual no quería decir que dichos instrumentos fueran inconstitucionales sino determinaba su posición con respecto a la Constitución federal y resolvía conforme a este parámetro de control.

A partir de la promulgación de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos se legitima a los organismos protectores de derechos humanos a presentar acciones de inconstitucionalidad cuando una norma general vulnere “los

¹ La acción de inconstitucionalidad fue presentada por la Comisión de Derechos Humanos de la Distrito Federal el 18 de agosto de 2010 y turnada al ministro José Fernando Franco González Salas.

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, tesis aislada P. IX/2007 en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXV, 1 de abril de 2007, Registro: 172650, p. 6.



derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte”.³

La reforma constitucional de 2011 amplió el parámetro con el cual la Suprema Corte debe realizar el análisis de la norma general impugnada. Esto ha permitido a la CDHCM transformar su desarrollo argumentativo en la presentación de demandas de acción de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, así como ampliar el marco normativo en que lo sustenta, además de exponer a la SCJN la necesidad de que se realice un análisis de constitucionalidad y convencionalidad retomando la jurisprudencia de la Corte IDH y las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos, con la aplicación del control de convencionalidad *ex officio*.

En este sentido, la reforma constitucional de 2011 otorga a los organismos protectores de derechos humanos, a diferencia de los demás sujetos legitimados para presentar acciones de inconstitucionalidad, la facultad de invocar en sus demandas los preceptos constitucionales y convencionales presuntamente vulnerados, por lo cual existe la obligación de la SCJN de resolver un asunto a la luz de dicho parámetro.

La facultad de esgrimir vulneraciones a preceptos constitucionales y convencionales es ejercida por la CDHCM desde 2011, a partir de la presentación de dos acciones de inconstitucionalidad,⁴ y busca que en las normas que emita el órgano legislativo de la Ciudad de México se integren estándares internacionales.

El trabajo de la CDHCM en torno a las acciones de inconstitucionalidad formuladas ha incidido en que las normas que se expiden en esta ciudad retomen los estándares internacionales y fijen criterios por la SCJN. Ejemplo de ello es el caso de la acción de inconstitucionalidad formulada contra la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante un decreto publicado en la *Gaceta Oficial* de dicha entidad el 5 de marzo de 2018, en la cual la SCJN declaró su invalidez por no haberse realizado la consulta a personas con discapacidad ni a las asociaciones que las representan, ello a pesar de que la o

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 28 de mayo de 2021, artículo 105, apartado A, fracción II, inciso g

⁴ A dichas acciones de inconstitucionalidad les correspondieron registros 17/2011 y 18/2011, respectivamente.



el legislador estaba obligado a hacerla debido a que su objeto y contenido afectaba directamente a personas con síndrome de Down. En la sentencia la Suprema Corte desarrolló los elementos mínimos que se deben atender en la consulta para que se cumpla la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Con respecto a las controversias constitucionales, fue hasta 2018 que la CDHCM ejerció dicha facultad a través de la presentación de una demanda por considerar que diversos artículos del decreto por el que se expidió la Ley de Seguridad Interior –publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2017– trastocaban su ámbito de competencia.

Como se puede advertir, la reforma constitucional de 2011 amplió el parámetro de análisis cuando los organismos protectores de derechos humanos presenten acciones de inconstitucionalidad, lo cual representa la garantía de revisión constitucional y convencional que al resultar procedente produce efectos generales, es decir, para todas las personas.

Así, con respecto a estos medios de control constitucional, las acciones de los organismos protectores de derechos humanos deberán ser coordinadas y también transmitir los resultados para que se avance a nivel estatal y nacional en la armonización de las normas generales con la Carta Magna y los instrumentos internacionales.



La integralidad en la reparación del daño a personas víctimas de violaciones a derechos humanos en el contexto de la reforma constitucional de 2011

María Luisa del Pilar García Hernández*



55

* Titular de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento.

En el marco de la reforma constitucional de 2011, la adición del tercer párrafo al artículo 1º estableció la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y por ende dispuso que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Derivado de ello, a 10 años de la reforma constitucional, en la Ciudad de México el concepto de *reparación del daño a víctimas de violaciones a derechos humanos* ha evolucionado progresivamente, de una visión de responsabilidad administrativa a un concepto de integralidad en la reparación como responsabilidad del Estado, esto a partir de sus obligaciones en materia de derechos humanos.



En ese contexto, el marco normativo e institucional del sistema no jurisdiccional de la ciudad ha experimentado cambios significativos como los que a continuación se describen.

Por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) –hoy de la Ciudad de México (CDHCM)– los instrumentos recomendatorios emitidos antes de 2011¹ fundaban la exigencia de reparación en normas orientadas a la reparación de daños y perjuicios a particulares –no a víctimas– afectados por actuaciones de servidoras y servidores públicos. Entre tales normas estaban la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículo 77 *bis*), el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (artículo 17), el Código Civil para el Distrito Federal (artículo 1927) y el Código Financiero para el Distrito Federal (artículos 328 y 329). La propia Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de 1993 establecía en su artículo 46 que las recomendaciones señalarían, para los casos procedentes, la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado.

Es a partir de la Recomendación 2/2012² que se incorpora en la estructura de las recomendaciones de la CDHDF un apartado denominado Modalidades de la reparación del daño, y se adoptan de manera progresiva fundamentos y estándares internacionales como el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Principios y directrices sobre el derecho de las víctimas de violaciones graves a derechos humanos y al derecho humanitario a obtener reparación, así como jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y referencias de sus sentencias –incluyendo la relacionada con el caso de Rosendo Radilla *vs.* México.

En septiembre de 2014 el gobierno de la capital del país publicó en la *Gaceta Oficial de Distrito Federal* los Lineamientos para el pago de la indemnización económica derivada de las recomendaciones o conciliaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,

¹ Véanse las recomendaciones 1/1995, 09/1997, 14/1997, 4/1998, 6/2000, 12/2002 y otras, disponibles en <<https://cdhcm.org.mx/recomendaciones-1994-2000/>>, página consultada el 28 de mayo de 2021.

² Véanse las recomendaciones 2/2012, 6/2012, 11/2012, 7/2013, 9/2013, 14/2014, 7/2015, 9/2015 y otras, disponibles en <<https://cdhcm.org.mx/recomendaciones-2007-2012/>> y <<https://cdhcm.org.mx/recomendaciones-2013-2017/>>, ambas páginas consultadas el 28 de mayo de 2021.



aceptadas o suscritas por las autoridades del Gobierno de la Ciudad de México a las que se encuentren dirigidas.

Al amparo de dichos Lineamientos se logró que las medidas compensatorias (indemnizaciones) incluidas en las recomendaciones emitidas por la CDHDF abandonaran el enfoque de responsabilidad patrimonial y adoptaran una perspectiva de derechos humanos al considerar, según correspondiera, el daño material (lucro cesante, daño emergente), el daño inmaterial y el proyecto de vida. También se establecieron los principios de equidad, de buena fe y de proporcionalidad a la gravedad, así como la consideración de las manifestaciones (pretensiones) de las víctimas. A la par se continuó con la incorporación de puntos recomendatorios orientados hacia las otras dimensiones de la reparación.

Si bien el primer instrumento recomendatorio que invocó los citados Lineamientos fue la Recomendación 5/2014³ que fue dirigida a la Secretaría de Salud, éstos se hicieron aplicables a las recomendaciones previas en un enfoque pro persona. Hasta diciembre de 2020 se había materializado el pago indemnizatorio como medida de compensación a 257 víctimas vinculadas con 30 recomendaciones emitidas entre 2009 y 2017.⁴

El 5 de febrero de 2017, con la publicación en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, la capital del país incorporó a su marco normativo la Constitución Política de la Ciudad de México, que establece como un derecho la reparación integral por violaciones a derechos humanos y reconoce para ello las medidas de *restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición*. En el mismo tenor, el 19 de febrero de 2018 se publicó la Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

En esta ruta de logros progresivos, a partir de 2018 la CDHCM armoniza la estructura de sus recomendaciones en los apartados referentes a la *obligación de reparar* y la conformación de *puntos recomendatorios* con los más altos estándares interna-

³ Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 5/2014, Mala práctica médica, en los que personal médico y de enfermería al realizar sus actividades, en algunos casos, ocasionaron innecesariamente dolores o sufrimientos graves, físicos y mentales a niños y niñas, y en otros la muerte, disponible en <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/10/reco_1405.pdf>, página consultada el 28 de mayo de 2021.

⁴ Datos de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHCM.



cionales, junto con la normatividad local referida en el párrafo anterior, con lo cual consolidó la exigencia de las medidas de *reparación del daño material e inmaterial, rehabilitación, derecho a verdad y justicia, satisfacción y no repetición*. Asimismo, adopta el término correcto de *víctimas*, en lugar de *agraviadas*, que era el anteriormente utilizado.⁵

A partir de la Recomendación 5/2018,⁶ emitida por casos de tortura, se distingue a las víctimas directas e indirectas y se recomienda que las autoridades responsables elaboren y ejecuten *planes integrales de reparación* con la estructura que para tales instrumentos prevé la Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

El 23 de mayo de 2019, con la publicación del nombramiento de la persona titular de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México (Ceavi), quedó formal y legalmente instalada dicha dependencia, y el artículo 61 de la norma citada⁷ le otorgó facultades exclusivas para determinar las medidas compensatorias en el plan de reparación integral, las cuales refirió que deberán ser ejecutadas por las autoridades responsables con cargo a su propio presupuesto.

En ese tenor, a partir de la Recomendación 1/2020 los puntos recomendatorios sobre las medidas de compensación requieren que las autoridades responsables realicen las acciones necesarias para impulsar la inscripción de víctimas al registro correspondiente y apliquen el plan de reparación que, en su caso, genere la Ceavi. Como parte de sus funciones de impulso al cumplimiento, la CDHCM colabora con la Ceavi en aras del registro y la aportación de insumos útiles para la definición de los planes de reparación a las víctimas.

Es preciso mencionar que la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, publicada en junio de 2019, establece en su artículo 68 que

⁵ Véase Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 1/2018, Falta de debida diligencia reforzada en la investigación del posible feminicidio de Lesvy Berlín Rivera Osorio, y negligencia en la atención a sus familiares, disponible en <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2018/05/reco_0118.pdf>, página consultada el 28 de mayo de 2021.

⁶ Véanse las recomendaciones 5/2018, 6/2018, 7/2018, 8/2018, 9/2018 y otras, disponibles en <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2018/05/reco_0118.pdf>, página consultada el 28 de mayo de 2021.

⁷ Ley de Víctimas para la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 19 de febrero de 2018; última reforma publicada el 24 de diciembre de 2019.



las medidas de reparación que señalen sus recomendaciones habrán de ser integrales y en favor de las víctimas directas o indirectas.

En este contexto se ha logrado elevar el estándar de la reparación hacia dimensiones distintas de las acciones indemnizatorias, lo que ha posibilitado avanzar, por referir un ejemplo, en el acceso al derecho a la verdad y la justicia, esto con el reencauzamiento de las investigaciones ministeriales o de la participación de grupos de personas expertas que apoyan a éstas. También se materializaron actos de disculpas públicas con los más altos estándares, los cuales estuvieron acompañados de compromisos puntuales para la no repetición de hechos similares. Por otro lado, se inició la aplicación de procesos de revisión y de instrumentos sobre normatividad interna o guías de actuación tanto ministerial como forense.⁸

No obstante, el reto no es menor. El cambio de paradigma es un logro indiscutible, pero queda mucho camino por delante para materializar tales cambios de visión en acciones consolidadas las ya mencionadas dimensiones de la reparación integral. Para la CDHCM el camino que permitirá alcanzarlo es el impulso al cumplimiento de sus recomendaciones.

⁸ Véanse las recomendaciones 1/2018, 2/2018, 9/2019 y otras, disponibles en <<https://cdhcm.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2018/>> y <<https://cdhcm.org.mx/category/recomendaciones-2019/>>, ambas páginas consultadas el 28 de mayo de 2021.



Adaptación y desarrollo de procedimientos para la atención a víctimas del delito en el contexto de la reforma de 2011 para el mejor ejercicio de derechos

Iván Alonso Báez Díaz*



60

* Director de área de la Primera Visitaduría General.

Planteamiento del tema a analizar

En el presente artículo se analizará la problemática que subyace a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 debido a la necesidad de realizar adecuaciones que permitan la exigibilidad de los derechos humanos de las víctimas del delito, como es la adaptación y el desarrollo de procedimientos administrativos para materializar sus derechos de forma efectiva, por lo que se abordarán aquellos procedimientos vinculados con la atención adecuada de las víctimas del delito.



Breve análisis

El 10 de junio de 2011 se publicó la reforma constitucional en materia de derechos humanos, con lo cual México se colocó normativamente como uno de los países más progresistas en la garantía de estos derechos. Sin embargo, lo que para muchas personas parecía la culminación de un arduo camino, en realidad era sólo el inicio de la construcción de un andamiaje institucional que permitiera avanzar hacia una verdadera protección de los derechos humanos.

Si bien México ya era partícipe de una gran cantidad de tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como de organismos internacionales encargados de la supervisión de su cumplimiento, en la práctica se mantenía la constante discusión con respecto al grado de obligatoriedad de los derechos humanos en cuanto a la llamada jerarquía normativa. Con esto último, las diversas autoridades públicas daban un valor diferenciado a los diversos derechos humanos de fuente internacional e inclusive no se avanzaba en la forma de incorporar dichos derechos, fuera por armonización –legislativa, judicial o administrativa– o implementación, lo que evidenció que la tradicional concepción mexicana de recepción del derecho internacional era insuficiente, tanto de las normas llamadas autoejecutables como las no autoejecutables, y que también las categorías de las llamadas normas heteroaplicativas y autoaplicativas eran muy limitadas, ya que en casos, como los de las víctimas del delito, podrían actualizarse incluso omisiones legislativas que dieran vida real al ejercicio de dichos derechos.

Así, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 revivió discusiones teórico-prácticas sobre la forma de hacer exigibles los derechos humanos, lo cual evidenció que no bastaba la idea de que la simple ratificación y debida publicación eran por sí mismas suficientes, sino que en varios casos se requería de un acto posterior para su debida exigibilidad, incluso de aquellos derechos humanos de fuente constitucional. Es decir, que en muchos casos –sin importar que se tratara de derechos civiles y políticos o económicos, sociales, culturales o ambientales– no era suficiente que las personas les invocasen, sino que se requería que precisaran su núcleo duro, alcance y su forma de exigibilidad, especialmente para que se contara con el entramado institucional que permitiera su plena efectividad, lo que evidenció



la importancia de aquel dicho de que *el derecho administrativo es el derecho constitucional vivo*.

En México uno de los temas más sentidos ha sido el del desamparo en el que se encuentran las víctimas del delito, situación que impacta en su revictimización o victimización secundaria, que incluso las llevan a ser también víctimas de violaciones a sus derechos humanos por parte de las instancias de procuración de justicia. Es así que, entre el contexto de violencia en México, con la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 se avanzó hacia la búsqueda de hacer verdaderamente exigibles los derechos humanos de las víctimas del delito y, con ello, en 2012 se crea la Ley General de Víctimas y consecuentemente la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) –en la Ciudad de México sucedió en 2018 con la Ley de Víctimas para la Ciudad de México y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México (Ceavi).

No obstante ese esfuerzo gubernamental –en un país con más de 90% de impunidad,¹ y una cifra negra por aquellos delitos que no se denuncian–, parece titánica la labor de garantizar los derechos de las víctimas del delito, consistentes en los derechos al acceso a la justicia, al debido proceso, y a la seguridad e integridad personales, que implican muchos recursos (humanos, técnicos, materiales y financieros) para atender los cuestionamientos iniciales que se hacen las víctimas. Estas preguntas tan básicas que derivan del trauma de haber sido vulneradas y parten del “y ahora, ¿qué hago?” (¿a dónde voy?, ¿qué necesito?, ¿qué puedo esperar?, ¿cuánto tiempo me tomará?, ¿necesitaré abogada/o, ¿me apoyarán en algo?, ¿cómo logro que no afecte mi trabajo/estudios u otras actividades?, etc.), por lo que se vuelve indispensable la adaptación y el desarrollo de procedimientos para la atención a víctimas del delito, de inicio desde instancias como la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FGJCDMX), la Fiscalía General de la República, la CEAV y la Ceavi.

Es así que los ajustes de procedimientos deberían estar enfocados a la satisfacción de las personas usuarias, es decir, a las víctimas del delito, y por ello deben hacerse

¹ Jorge Monroy, “Quedan en la impunidad 92.4% de delitos en el país”, en *El Economista*, 23 de octubre de 2020, disponible en <<https://www.economista.com.mx/politica/Quedan-en-la-impunidad-92.4-delitos-en-el-pais-20201023-0010.html>>, página consultada el 25 de mayo de 2021.



compatibles con los aspectos laborales del personal destinado a brindar la atención efectiva a dichas víctimas, incluso mediante el respeto a la NOM-035-STPS-2018 sobre factores de riesgo psicosocial en el trabajo-identificación, análisis y prevención. Sin duda, esto es una labor de gestión pública compleja pero no imposible.

La falta de adaptación y desarrollo de procedimientos, así como la expectativa de las personas –cuyo referente más cercano podría ser la atención que reciben como usuarias de otros servicios o como consumidoras (en el ámbito empresarial), incluso de forma remota y atemporal mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación– impactan en que deben hacerse amplios ajustes, incluidos los indicadores de estructura, proceso y resultado, centrados en las víctimas que lleven a erradicar la revictimización y victimización secundaria.

Tales aspectos requieren adicionalmente de una estrategia amplia de difusión de información (comunicación gubernamental) vinculada con las instancias de atención a las víctimas del delito, su ubicación y horario, acceso a datos de contacto así como de su directorio, formatos de intervención y guías para su llenado, tanto para el acceso a sus derechos (medidas de ayuda inmediata –médica, alojamiento y alimentación, traslado, protección, asesoría jurídica–, asistencia y atención económicas y de desarrollo, reparación integral –restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción, no repetición–) vinculados con el hecho victimizante (delito del que son víctimas).

A manera de ejemplo, es habitual que la mayoría de las víctimas del delito desconozcan la existencia de la Ceavi y la CEAV, que no sepan que tienen derecho a contar con una asesoría jurídica gratuita o la forma de allegarse de ella, o que incluso desconfíen de la asesoría jurídica que proporciona la propia FGJCDMX al considerar que se carece de autonomía con respecto a la función desarrollada por agentes del Ministerio Público.

Conclusión

Sin duda, la transición hacia la consolidación del sistema de atención a las víctimas del delito y la implementación del Modelo integral de atención a víctimas son resultados que van de la mano de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011



y se encaminan a establecer una relación simétrica en el ejercicio de los derechos de las víctimas del delito y las personas imputadas, con el fin de salvaguardar los derechos humanos de todas las partes dentro el proceso penal, así como de la sociedad en cuanto el derecho a la verdad y justicia. Sin embargo, aún se deben fortalecer diversos aspectos de la atención a las víctimas, como son la difusión de información de la existencia de la Ceavi, los derechos con que cuentan las víctimas, la forma de exigirlos, incluso de aquellos delitos no considerados como de alto impacto² y que son los que inciden en la cotidianeidad y requieren una atención desde la perspectiva de seguridad humana.

² Delitos como despojo, fraude y lesiones no son considerados como delitos de alto impacto; sin embargo, son de alta incidencia y abruman a las víctimas, quienes requerirían tener acceso a una asesoría jurídica profesional y especializada para ejercer sus derechos.



La perspectiva psicosocial: horizonte ético en la atención y acompañamiento a las personas que acuden a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Marina Giangiacomo*



65

* Directora de Atención Psicosocial de la Dirección General de Quejas y Atención Integral.

La reforma en materia de derechos humanos de 2011 edificó un camino de creación legislativa que modificó de forma sustantiva el ámbito de la atención a las personas víctimas en nuestro país. Ejemplo de ello es la entrada en vigor de la Ley General de Víctimas en 2013, la cual apuntaló la importancia de un modelo integral de atención¹ basado en un enfoque de derechos humanos y género, diferencial, especializado y psicosocial.

La vivencia de una violación a derechos humanos generalmente representa una experiencia límite que ocasiona una serie de afectaciones en las personas y comuni-

¹ Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, *Modelo Integral de Atención a Víctimas*, México, CEAV, 2015, p. 30.



dades. Desde la perspectiva psicosocial, los impactos de las violaciones a derechos humanos son considerados a partir de una mirada integral que visibiliza no sólo los efectos en la dimensión individual o psicoemocional² sino también las diversas esferas de la vida humana, entendiendo que las raíces del malestar son eminentemente de carácter social, lo que significa que se gestan en contextos específicos donde los derechos humanos son vulnerados, por lo que brindar una comprensión social de la experiencia resulta ineludible.³

La violencia –en todas sus expresiones– surge en un espacio relacional, cultural y social específico;⁴ es decir que “se construye en las relaciones sociales, económicas y políticas en un marco de creencias y escenarios emocionales pautados culturalmente y de relación, que la hacen posible”.⁵ De manera particular, la violencia sociopolítica detona efectos diferenciados al ser perpetrada por quien tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos: el Estado, que mediante sus instituciones y agentes es el responsable de cuidar a la ciudadanía y generar las condiciones mínimas para una existencia digna. De esta manera, las violaciones a derechos humanos no se manifiestan en un plano abstracto, sin referentes contextuales; por el contrario, los efectos derivados del incumplimiento de las obligaciones referidas impactan de forma directa en las personas como sujetos de derechos.

Lo anterior no resulta menor en la tarea de perfilar el tipo de atención adecuada para las personas que han experimentado violencia o violaciones a derechos humanos. Comprender la violencia sociopolítica habilita la posibilidad de dirigir la mirada hacia sus efectos desde lentes diversos: a veces se hace necesario iluminar el mundo emocional y corporal de quien experimenta una violación a derechos; otras veces el foco se dirige hacia el ámbito de sus relaciones familiares o se mueve hacia los contornos sociocomunitarios. Estas miradas previenen los habituales ejercicios

² De forma particular, la perspectiva psicosocial ha insistido en un abordaje que supera el tradicional enfoque biomédico individual, propuesto desde la psicología y/o la psiquiatría tradicional.

³ Carlos Martín Beristain, *Diálogos sobre la reparación. Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*, San José, IIDH, 2008, p. 286.

⁴ Humberto Maturana, *Violencia en sus distintos ámbitos de expresión*, Santiago, Dolmen, 2007.

⁵ Corporación Vínculos, *Acompañamiento psicosocial en contextos de violencia sociopolítica*, Bogotá, Terre des Hommes, 2009, p. 13.



de patologización⁶ en el ámbito de atención a víctimas, así como la privatización del daño⁷ y la consecuente negación de la responsabilidad estatal. En contraposición, la perspectiva psicosocial propone “entender los comportamientos, emociones y pensamientos de las personas y los grupos sin aislarlos del contexto social y cultural en el que ocurren.”⁸

Los daños psicosociales son aquellos que resultan del menoscabo de las capacidades corporales, psíquicas y relacionales de las condiciones familiares y sociocomunitarias; con frecuencia incluyen, además, la pérdida o interrupción del proyecto de vida e interpelan seriamente nuestro sistema de creencias: el mundo seguro y predecible en el que vivíamos colapsa, dando lugar a escenarios muchas veces desoladores e inciertos, con un alto nivel de malestar y generalmente experimentados en soledad. La habitual impunidad a la que se enfrentan las personas en nuestro país no sólo cronifica los impactos psicosociales derivados del hecho victimizante sino que también genera efectos específicos propios de la falta de acceso a la justicia. Tal como lo señalan las personas recurrentemente, las violaciones a derechos humanos marcan un antes y un después en su biografía.

Aspectos como los referidos sin duda exceden la perspectiva y el marco jurídico desde el cual tradicionalmente se acompañaba a las víctimas, demandando el diseño de un abordaje que principalmente reestablezca la dignidad de las personas o comunidades afectadas y que les posicione en el centro de cualquier intervención.

⁶ Al respecto, Elizabeth Lira ha señalado: “es relevante recordar que, no obstante las manifestaciones y consecuencias psicopatológicas, no se tratan únicamente de cuadros o síndromes, sino, al mismo tiempo, de expresiones concretas del conflicto social y político desarrollado en una sociedad determinada, que se manifiesta tanto en el psiquismo individual, como en la subjetividad social”. Véase Elizabeth Lira *et al.*, “Psicoterapia de víctimas de la represión política bajo dictadura: un desafío terapéutico, teórico y político”, en Elizabeth Lira y David Becker, *Todo es según el dolor con el que se mire*, Santiago, Instituto Latinoamericano de Salud Mental y Derechos Humanos, 1989, pp. 22-29.

⁷ La noción de privatización del daño hace referencia a la vivencia de las situaciones traumáticas y otros impactos vinculados a las violaciones a derechos humanos como si fueran hechos privados, personales, intrasubjetivos. Frente a ello, resulta necesario contextualizar esos impactos en el marco de las condiciones sociopolíticas en las cuales fueron gestados para habilitar el camino hacia la recuperación.

⁸ Carlos Martín Beristain, *Manual sobre la perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos*, México, CEJIL, 2010, p. 11.



En ese marco, la atención y el acompañamiento psicosocial en la ahora Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) surgió en 2012 con la creación de la Dirección de Atención Psicosocial (DAP), área que actualmente forma parte de la Dirección General de Quejas y Atención Integral y se encuentra conformada por un equipo de profesionales provenientes de diversos campos disciplinarios como la psicología, la pedagogía y el trabajo social.

La DAP desarrolla su quehacer cotidiano con el propósito central de estar al lado de las personas para brindar una escucha ética, contención y apoyo que les permitan hacer frente a las consecuencias derivadas de los impactos de la violencia y violaciones a derechos humanos, y al mismo tiempo transitar los vericuetos del andar jurídico en las mejores condiciones posibles. A lo largo de casi 10 años de existencia, la DAP ha desarrollado diversas herramientas de acompañamiento y de documentación de impactos psicosociales que robustecen el trabajo desarrollado por las áreas de garantía y defensa en la CDHCM y que habilitan una atención de carácter integral e interdisciplinaria.

Entre las principales tareas que realiza la DAP destaca la elaboración de valoraciones de impactos psicosociales, herramienta que permite documentar el daño derivado de los hechos violatorios de derechos humanos, así como realizar una propuesta de medidas de reparación integral desde la voz de las personas afectadas. La DAP ha hecho valoraciones con personas, familias, grupos y comunidades, las cuales han sido integradas a diversos instrumentos recomendatorios emitidos por la CDHCM. A partir de entrevistas semiestructuradas, talleres y revisión de evidencias documentales –entre otras herramientas metodológicas– el equipo interdisciplinario de la DAP establece el vínculo entre los hechos narrados y las afectaciones en diversos ámbitos de la vida de las personas y comunidades. Sin duda, esta línea de trabajo constituye un referente notorio a nivel nacional, al no existir una experiencia de la misma naturaleza en otras instituciones públicas que brindan atención a víctimas.

En cada una de sus intervenciones, la DAP subraya la importancia de un trato digno y no revictimizante para generar un contexto favorable para las personas que acuden a la CDHCM. La validación de emociones, el manejo de expectativas y una comunicación clara –en un entorno de seguridad y confianza– resultan piezas clave que favorecen la participación activa de las personas en los procesos que se impulsan desde este organismo.



A su vez, la estrategia de trabajo en binomios psicojurídicos ha permitido ampliar la mirada en el abordaje de los casos, además de recuperar el papel central de las personas peticionarias y/o víctimas como agentes de cambio, como sujetas de derechos, como tomadoras de decisiones. El acompañamiento psicojurídico también implica brindar apoyo para la comprensión de las respuestas psicoemocionales para minimizar los factores de estrés y para transitar los momentos críticos del proceso de búsqueda de justicia.

De igual manera, un elemento característico de la perspectiva psicosocial se expresa en la identificación y potenciación de los mecanismos de afrontamiento, es decir todo aquello que hacen las personas no sólo para echar a andar estrategias para enfrentar el hecho victimizante y sus efectos sino también para edificar una participación protagónica en la búsqueda de verdad, justicia y reparación. Así, en la Comisión, el reconocimiento de la categoría legal de víctima debe construirse a la par de narrativas que fomenten la capacidad de agencia de las personas.

De igual manera, al tener una visión integral de la persona y su contexto, necesidades, recursos, redes de apoyo y expectativas, resulta habitual que la DAP eche luz sobre algunos criterios de trabajo con las personas, ya que el mismo proceso de acompañamiento permite identificar la necesidad de usar enfoques específicos de atención en cada caso concreto para colocar a las personas y/o comunidades en el centro del actuar de la CDHCM.



Desafíos de la educación en derechos humanos a 10 años de la reforma en materia de derechos humanos

Palmira Silva Culebro*

Leticia Martínez Cuervo**



* Titular de la Dirección Ejecutiva de Educación en Derechos Humanos (DEEDH).

** Encargada de la Subdirección de Programas Educativos de la DEEDH.

La reforma en materia de derechos humanos de 2011 ha contribuido a la incorporación del enfoque de derechos en varios ámbitos; en materia educativa no sólo en cuanto al derecho a la educación, sino especialmente sobre el derecho a la educación en derechos humanos (EDH). En este artículo se mencionan algunos avances y pendientes al respecto, se hace un acercamiento al contexto y se propone la aplicación de la pedagogía restaurativa como herramienta metodológica para la reconstrucción del tejido social desde la función de promoción de los organismos públicos de derechos humanos.

Para ello es preciso recordar que la EDH debe tener como punto de partida:

El reconocimiento de la dignidad de las personas, la que aporta a la definición de sus fines, objetivos, contenidos y metodologías, orientándolas al desarrollo integral indivi-



dual y social que coadyuven a la construcción de una convivencia democrática, de no discriminación, de aceptación y valoración de la diversidad como parte de la condición humana, motivo por el cual se educa para la comprensión y el manejo positivo de los conflictos, el diálogo, la construcción de consensos y la transformación social.¹

La armonización del derecho a la educación con enfoque de derechos humanos sentó las bases para establecer la reforma educativa de 2013, la cual, a pesar de su carácter controversial, tuvo como objetivo reorganizar las relaciones entre los actores educativos, promover valores asociados al respeto de los derechos humanos y la solución de conflictos desde la negociación,² así como afrontar las condiciones de desigualdad y discriminación del sistema educativo.³

Es así que el texto del artículo 3° constitucional vigente señala que:

La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.⁴

A pesar de este reconocimiento, los medios para materializarla se concentran en enseñar las obligaciones, en promover el respeto a las leyes y en el conocimiento de

¹ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, “Modelo educativo”, México, 2021, documento en revisión.

² Secretaría de Educación Pública, *El modelo educativo 2016. El planteamiento pedagógico de la reforma educativa*, México, SEP, 2016, p. 95.

³ Gobierno de la República, *Reforma educativa. Resumen ejecutivo*, México, 2013, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf>, página consultada el 21 de mayo de 2021.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; reforma publicada el 15 de mayo de 2019, artículo 3°.



las instituciones,⁵ lo que deja incompleto el enfoque de derechos humanos, específicamente el relativo a niñas, niños y adolescentes, debido a que no se centra en la promoción de su autonomía progresiva para la construcción de sujetos de derechos, además de que traslada la transformación de la educación y promoción de la solución de conflictos a la práctica docente, centrándose así en un modelo punitivo.

Considerando que la función de la EDH es *esclarecer, clarificar, ilustrar y entregar competencias* respecto de problemas y situaciones de violación a derechos humanos que las personas enfrentan en su cotidianidad⁶ y construir mayores niveles de justicia social, se requiere repensar políticas públicas que garanticen el derecho a la seguridad e integridad de niñas, niños y adolescentes, y la obligación de las personas adultas de protegerlos; así como el acceso a servicios educativos que les permitan el desarrollo integral en conciliación con todas las esferas de su vida y la existencia de mecanismos accesibles y eficientes para que las personas puedan exigir al Estado el cumplimiento de su derecho a la educación y a la EDH.

Mejorar la infraestructura, el acceso a todos los servicios, la formación continua al profesorado y la armonización de reglamentos escolares con los derechos humanos; establecer mecanismos para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos sin revictimizar ni criminalizar⁷ a niñas, niños, adolescentes y jóvenes y reconocer que la violencia en el país tiene efectos al interior del sistema escolar y que el *bullying* no es la única expresión de la violencia son aspectos importantes que se deben revisar. Y estos aspectos cobran gran relevancia a partir de la pandemia de COVID-19, durante la cual se ha constatado que la escuela ha dejado de ser en muchos casos un factor de protección de niñas, niños y adolescentes frente a la violencia contra ellos.

⁵ Nayely Martínez Cuervo, *El discurso de la educación para la paz en la reforma educativa (2013-2018)*, tesis para obtener el grado de licenciada en Sociología, México, UNAM, 2019, p. 112.

⁶ Abraham Magendzo, "La educación en derechos humanos: reflexiones y retos para enfrentar un nuevo siglo", en *Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe*, boletín núm. 47, diciembre de 1998, disponible en <<https://catedraunescohdh.unam.mx>>, página consultada el 21 de mayo de 2021.

⁷ Irvin Waller, *Menos represión, más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*, México, Inacipe/Ilanud/Ubijus, 2007, p. 189; y Leticia Landeros y Concepción Chávez, *Convivencia y disciplina en la escuela. Análisis de reglamentos escolares de México*, México, INEE, 2015, p. 126.



Con el fin de materializar la EDH se propone como herramienta metodológica la aplicación de la *pedagogía restaurativa*, un paradigma que transfiere el enfoque de la justicia restaurativa del ámbito judicial a las relaciones humanas, educativas y sus contextos para mejorar la convivencia. Esta herramienta también desjudicializa la solución del conflicto y permite centrarse en las personas responsables y en las afectadas, así como en las alternativas de solución para satisfacer las necesidades detectadas y la reparación de los daños. Implica un cambio importante en el pensamiento y las creencias acerca de la forma en la cual se resuelven los conflictos y se garantiza la justicia social.

Para implementarla se requiere el compromiso de los actores de la comunidad, a partir de lo cual se identifican sus necesidades e intereses y se incorpora la investigación-acción participativa para desarrollar una visión compartida de la problemática; identificar los objetivos que se deben lograr a corto, mediano y largo plazos, e incorporar el uso de prácticas restaurativas para promover relaciones justas y cooperativas entre todas las personas de la comunidad.⁸

La contribución de los organismos públicos de derechos humanos a la EDH con enfoque restaurativo en diversos contextos de conflictividad social se puede implementar desde el trabajo territorial en la comunidad mediante la *construcción de espacios comunitarios* focalizados en donde las personas, las organizaciones sociales y las instituciones participen activamente para aumentar sus capacidades orientadas a la transformación de conflictos sociales y la reconstrucción del tejido social. Para ello, las diversas áreas de dichos órganos dedicadas a la educación, investigación y vinculación con la sociedad civil pueden realizar diagnósticos de impacto psicosocial y sinergias para el trabajo comunitario en beneficio mutuo.

Otra posibilidad es la *construcción de comunidades educativas justas*, es decir que las escuelas sean espacios de protección y encuentro comunitario y, además, lugares donde las áreas de trabajo educativo, territorial y de vinculación con la sociedad civil pueden fortalecer la capacidad de los actores para incorporar los derechos humanos

⁸ Mònica Albertí i Cortés y María Carme Boqué i Torremorell, “Hacia una pedagogía restaurativa: superación del modelo punitivo en el ámbito escolar”, en *Revista de Mediación*, vol. 8, núm. 1, 2015, pp. 36-49.



en la gestión escolar y la organización familiar y vecinal, que acompañadas de las áreas de defensa apoyen en la atención y el seguimiento de casos de violaciones a derechos humanos.

Finalmente, la acción conjunta de los organismos públicos de derechos humanos permitirá incidir para que las instituciones del servicio público trabajen activamente desde diversos ejes (sensibilización, capacitación, formación o exigibilidad de derechos) en proteger y garantizar los derechos humanos de quienes habitan y transitan en sus demarcaciones territoriales.



Del derecho humano a la educación a la educación en derechos humanos. Una herramienta para la transversalización de su enseñanza a nivel superior

Omar Siddhartha Martínez Báez*



75

* Director de área de la Quinta Visitaduría General.

El derecho humano a la educación ofrece la oportunidad de hacer un análisis –breve pero suficiente– de su tránsito en esta década. La inclusión en 2011 del respeto a los derechos humanos como un principio de la educación en el país y las ulteriores reformas al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permiten visualizar si existe efectividad en su cumplimiento y progresión, además de delinear campos de acción en los que se materialicen sus fines.

Ese respeto a los derechos humanos en que se finca la educación precisa de operar en todos los niveles educativos y además hacerlo posible en todas las áreas del conocimiento. Su implementación en la educación superior es tarea compleja; exige rediseñar los contenidos del conocimiento –ciencias o artes– para crear espacios que permitan a las y los estudiantes adaptar los derechos humanos a sus respectivas



áreas de estudio. Aquí se propone una forma para transversalizar los derechos humanos en diferentes profesiones.

La educación tiene una larga tradición en la historia constitucional de nuestro país. En mayor o menor medida, todas las constituciones se refirieron a ella como un anhelo nacional que persiste el día de hoy por la misma necesidad que se originó: la función socializadora de la educación como medio para alcanzar igualdad, justicia, desarrollo, etcétera.

El derecho humano a la educación se rediseñó en 2011 como un mecanismo multiplicador de los derechos humanos en diversos aspectos de la formación humana, una tarea compleja en una sociedad donde el común denominador es la dificultad de participar en el proceso educativo para todas las personas en condición igualitaria.

Hasta antes de la reforma de 2011 el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos había construido el sistema educativo con base en fines¹ de orden cívico, como el amor a la patria, la independencia y la solidaridad internacional, entre otros.²

Sin embargo, la reforma señalada introdujo a la persona como sujeto y objeto de todo contenido normativo, por lo que el significado de los derechos humanos llegó al artículo 3° de la Constitución mediante la inclusión de un nuevo fin: el *respeto a los derechos humanos*. En dichas circunstancias la educación reconocida constitucionalmente como derecho humano se funda a partir de ese momento con el sentido teleológico de éstos: ser respetados.

¹ Las constituciones son instrumentos jurídicos que por sus características pueden contener normas de principio y normas programáticas. Las primeras implican enunciados que en todo el diseño del Estado deben observarse (por ejemplo, los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos), y las segundas se refieren a fines dirigidos por la Constitución (como directrices de programas de acción futura o fundamento de políticas públicas). Véase José Alfonso da Silva, *Aplicabilidad de las normas constitucionales y leyes complementarias de la Constitución*, trad. de Nuria González Martín, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 149), 2003, pp. 104 y ss.

² Hasta el 10 de junio de 2011 el texto del párrafo segundo del artículo 3° era el siguiente: “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.



Durante la década que ha transcurrido después de la referida reforma el artículo 3º constitucional ha sufrido otros importantes cambios que consistieron en hacer obligatoria la educación media superior, introducir la *calidad educativa*, y más recientemente la *Nueva Escuela Mexicana*.³

Es precisamente esta última la que da un nuevo enfoque de derechos humanos a la educación de nuestro país, a través de una significación más integral, con la redacción del que era el párrafo segundo que pasó al actual párrafo cuarto en esa reforma:

La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.

Así, advertimos que por virtud de esta última reforma, *el respeto* como principio de la educación tiene ahora dos aspectos: el primero se dimensiona en la dignidad de las personas a partir del enfoque de derechos humanos⁴ e igualdad sustantiva;⁵ y el segundo, en los derechos, las libertades y la cultura de paz, además de los otros fines que ya enunciaba desde el siglo pasado.

El principio de progresividad consolidó en esta última reforma una ruta más específica en la trazabilidad de los derechos humanos desde la educación, lo que permite afirmar un primer balance favorable dentro de los primeros 10 años de la

³ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2012, el 26 de febrero de 2013 y el 15 de mayo de 2019, respectivamente.

⁴ El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que se basa normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y está operacionalmente dirigido a promoverlos y protegerlos.

⁵ El artículo 5º, fracción v, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la define como "el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales".



reforma de 2011 en el ámbito educativo. No obstante, seguimos en el problema permanente: lograr su cumplimiento.

El nivel superior de la educación, sustentado en la fracción X del artículo 3º, se encuentra regido por los mismos fines y es ahí donde deben impactar los derechos humanos para disminuir la brecha generacional de su conocimiento y agilizar su respeto. Sin embargo, entre la autonomía de las instituciones públicas de educación superior, la libre cátedra y la participación de particulares en este nivel educativo, los esfuerzos deben centrarse en objetivos muy concretos que permitan a las y los estudiantes de cualquier ciencia o arte aprender qué son los derechos humanos y adaptarlos a su propio campo profesional para transversalizarlos, ya que después de la reforma de 2011 no sólo deben ser objeto de estudio de las ciencias sociales.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre Educación y Formación en Materia de Derechos Humanos⁶ dispone en su artículo 1.2 que “la educación y la formación en derechos humanos son esenciales para la promoción del respeto universal y efectivo de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas”. Señala también que éstas conciernen a todos los sectores de la sociedad y que las instituciones educativas, los medios de comunicación, las familias, etc., pueden contribuir de manera importante a promover e impartir la educación y la formación en materia de derechos humanos.

Tal como lo dispone la Declaración, el objetivo de la formación en materia de derechos humanos es promover el respeto efectivo de todos los derechos humanos y contribuir a la prevención de los abusos y las violaciones a éstos al proporcionar a las personas conocimientos y desarrollar actitudes y comportamientos para una cultura universal de derechos humanos.⁷

En tal sentido, ante la necesidad –y oportunidad al mismo tiempo– que representan el derecho humano a la educación y la educación en derechos humanos, el nivel

⁶ Declaración de las Naciones Unidas sobre Educación y Formación en Materia de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 66/137, Nueva York, 19 de diciembre de 2011.

⁷ *Ibidem*, artículo 2.1.



educativo superior debe encontrar áreas de oportunidad para integrar a sus estudiantes en el campo de los derechos humanos.

Una herramienta para lograrlo consiste en la educación experiencial. Todas las personas, en prácticamente todos los ámbitos de nuestra vida, la tenemos vinculada a una experiencia que, si observamos detenidamente, se relaciona mucho o tangencialmente con el ejercicio de nuestros derechos humanos. Si logramos ser facilitadores de ese proceso de observación en las personas estudiantes para que tengan un papel activo en el proceso de enseñanza-aprendizaje y las hacemos protagonistas de su propio conocimiento, desarrollando las habilidades que paralelamente adquieren por su profesión –cualquiera que sea–, con creatividad y apoyadas con un enfoque de derechos humanos, a través de las herramientas de aprendizaje adecuadas, serán capaces de *hacer* la integración de tales derechos en sus vidas.



Función social de las personas docentes en el marco de la reforma en derechos humanos

Beatriz Giannella Ávalos Macías*
Javier Medina de la Cruz**



80

* Directora de Educación de la Dirección Ejecutiva de Educación en Derechos Humanos (DEEDH).

** Educador (encargo) de la DEEDH.

Nota introductoria

Si bien la reforma constitucional de 2011 ha sido un hito para la garantía normativa de los derechos humanos, su aplicación y vigencia han enfrentado diferentes circunstancias que impiden su ejercicio pleno, y actualmente el contexto de confinamiento la ha recrudecido aún más.

La educación está lejos de ser un derecho para todas las personas, pues perduran diversos factores que limitan su acceso igualitario, entre los cuales podemos mencionar: violencia, alto nivel de deserción escolar, y desigualdad económica, de género y tecnológica; situaciones que cotidianamente viven las y los docentes en los diferentes escenarios de su ejercicio profesional.



En este último sentido es que se pretende explorar las distintas problemáticas que las personas docentes enfrentan en su práctica cotidiana, incluyendo la del reingreso a actividades educativas –ya sea en las modalidades a distancia, mixta o presencial–, con la intención de establecer algunas líneas de reflexión en torno a la educación en y para los derechos humanos (EDH) en la educación básica, con base en la reforma constitucional.

Educación como derecho

A partir de la reforma de 2011 todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos se elevaron a rango constitucional con la modificación al artículo 1º y dejaron de existir las garantías individuales, ésas que el Estado otorgaba. Ahora el paradigma implica reconocer los derechos humanos como derechos inherentes a la persona, los cuales no pueden ser restringidos permanente ni temporalmente. El Estado no otorga los derechos humanos, pero tiene la obligación de garantizarlos, protegerlos, promoverlos y respetarlos. De tales obligaciones derivan, a su vez, las de prevenir, investigar, sancionar y reparar cuando tales derechos se vulneren, todo ello siguiendo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Hablar de la educación es hablar de un derecho fundamental e indispensable para el ejercicio de otros derechos, es hablar del medio por el cual la EDH se hace posible y con ello pasar de la normatividad a la práctica.

Teniendo como base la reforma constitucional de 2011, la reforma educativa de 2019 resalta la educación con enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género y una educación integral que coloca a “maestras y maestros como agentes fundamentales del proceso educativo y, por tanto, se reconoce su contribución a la transformación social”.¹ La comunidad educativa es fundamental para el proceso integral del

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 28 de mayo de 2021, artículo 3º, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf>, página consultada el 29 de mayo de 2021.



aprendizaje, pero ¿cómo garantizar el derecho a la educación de todas las personas en la actualidad? Esta no es una interrogante que surja de la emergencia sanitaria, la pandemia por COVID-19 sólo la ha puntualizado y agravado, el rezago educativo es la asignatura pendiente desde el inicio de la escolarización y, si ya existen leyes al respecto, ¿cómo pasar de la normatividad a la práctica? Necesitamos generar herramientas que permitan naturalizarlos, sólo así podremos construir una sociedad más justa e igualitaria.

Problemáticas en torno al confinamiento y regreso a clases

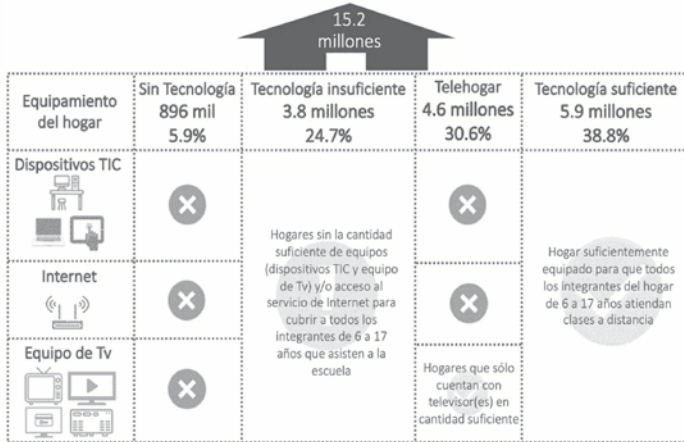
El confinamiento ha sido un periodo que nos ha hecho desarrollar nuevas formas de interacción, las educativas no han sido la excepción. Con el cierre de las escuelas la educación presencial se tuvo que migrar a modalidades a distancia o mixtas que permitieran, de cierta manera, continuar con los procesos de enseñanza-aprendizaje. Esto provocó que rápidamente se hicieran ajustes en cuanto a la pedagogía y la didáctica, pues las personas docentes tuvieron que desarrollar nuevos materiales, innovar en estrategias de enseñanza y desarrollar mecanismos de comunicación con las personas responsables de crianza, que posibilitaran, en cierta forma, que las y los estudiantes desarrollaran actividades orientadas a la consecución de los objetivos de aprendizaje.

A pesar de la disposición de las y los docentes en desarrollar estas acciones, el impacto a nivel educativo ha sido grande y ha recrudecido la desigualdad entre las y los estudiantes, lo cual se refleja en:

- Los recursos tecnológicos.
- El acceso a internet.
- Los ambientes de aprendizaje y su aplicación en los entornos digitales.
- La orientación y apoyo directo por parte de las y los docentes ante dudas o inquietudes de la población estudiantil.
- El tiempo que se dedica a la realización de las tareas.
- Los recursos emocionales con los que se cuenta para hacer frente al encierro y pérdidas.
- La disminución de prestaciones vinculadas con la educación presencial.



Imagen 1. Hogares con integrantes de seis a 17 años y asistencia escolar



Fuente: "Figura 1. Caracterización de los hogares según equipamiento tecnológico", en *Nexas*, 28 de agosto de 2020, disponible en <<https://educacion.nexas.com.mx/ante-la-precaria-inclusion-digital-aprender-en-casa/educacion-figura-1/>>, página consultada el 20 de mayo de 2021.

Por otra parte, el Banco Mundial menciona que los impactos del confinamiento por la enfermedad de COVID-19 se traducen en una crisis de la educación en tres grandes aspectos:

El cierre de las escuelas con impactos en los costos educativos directos e impactos en la salud y la seguridad; tales como interrupción del aprendizaje, aumento de la inequidad en el aprendizaje y reducción del apego a la escuela, por un lado, y por otro el agravamiento de la situación nutricional de los estudiantes, el deterioro de la salud mental de los estudiantes y aumento de vulnerabilidad de los estudiantes.

Los impactos en la crisis económica que afectará a la demanda educativa con aumento de la tasa de deserción escolar en especial en las personas menos favorecidas, aumento del trabajo infantil, del matrimonio infantil, del sexo transaccional y, por otro lado, el de la oferta educativa con una reducción en los gastos de los gobiernos en la educación, menor calidad educativa, menor calidad de enseñanza y cierre de escuelas.

Finalmente, menciona que los costos a largo plazo se traducirán en el aumento en la pobreza del aprendizaje, reducción del capital humano, aumento en la pobreza en general



(debido a la deserción escolar), aumento en la inequidad, aumento en el malestar social y el reforzamiento del ciclo intergeneracional de pobreza y bajo capital humano.²

Como puede observarse, la educación debe ser un pilar fundamental para el ejercicio de los derechos, y frente al hecho de que la salud mental de niñas, niños y adolescentes es necesaria para el aprendizaje, es válido preguntarse ¿cómo aprender en tiempos de confinamiento? y ¿qué deben hacer las personas docentes para favorecer el aprendizaje?

Acciones realizadas por la CDHCM

Derivado de los escenarios antes descritos, y como una forma de responder a las demandas de manejo emocional y de pérdidas dentro del contexto educativo en México, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México realizó la consulta nacional #InfanciasEncerradas³ con el objetivo de conocer la forma en que niñas, niños y adolescentes hacían frente al confinamiento ante la emergencia sanitaria. Los resultados de esta consulta derivaron en una estrategia de formación en manejo emocional con talleres en modalidad sincrónica a distancia, que estuvieron dirigidos a niñas, niños, adolescentes, personas docentes y responsables de crianza, cuyo propósito fue que en cada uno de ellos se compartiera una técnica orientada al manejo de situaciones de estrés; lo anterior tomando como base la postura de que el ser humano es un ser biopsicosocial y que si hay un déficit en un elemento de esta tríada se afectará a las otras, y resulta obvio que la pandemia afectó, en primera instancia, el aspecto emocional y por ende el proceso educativo.

² Banco Mundial, *COVID-19: Impacto en la educación y respuesta de política pública*, mayo de 2020, pp. 12-21, disponible <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33696?locale-attribute=es>>, página consultada el 24 de mayo de 2021.

³ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *#InfanciasEncerradas. Consulta a niñas, niños y adolescentes/Reporte nacional*, México, CDHCM, 2020, disponible en <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/07/Infancias_encerradas_Nacional.pdf>, página consultada el 12 de mayo de 2021.



En particular para las personas docentes, y como un aspecto que impulsara el aprendizaje en ambientes virtuales y a distancia en niñas y niños, se diseñaron los siguientes talleres:

- Manejo emocional.
- Construcción de empatía.
- Manejo de pérdidas.

Hasta la fecha se han impartido un total de 158 talleres con una asistencia aproximada de 4 513 docentes de las siguientes entidades federativas: Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Querétaro, Morelos, Guerrero, Oaxaca, Chihuahua, Yucatán, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Michoacán, Guanajuato, Nuevo León, Chiapas, Quintana Roo, Nayarit, Baja California, Coahuila, Sinaloa, Jalisco, Baja California Sur, Campeche y Aguascalientes.

Debemos tener claridad que educar en derechos humanos va más allá del aprendizaje de contenidos y temas, y podemos decir que: “No alcanza el mejor discurso ni los medios didácticos más sofisticados. Educar en los derechos humanos supone trascender la mera transmisión verbal y pasar al hacer. Es el viejo axioma de que ¡no educamos con lo que sabemos, sino con lo que somos!”⁴ Esto da pie a replantear el papel de las personas docentes ante el nuevo escenario de regreso a clases después de que niñas, niños y adolescentes tuvieron un largo periodo de confinamiento en el que sus aprendizajes, emociones y relaciones se vieron modificadas por diferentes factores y, tal y como se ha señalado, también fue un tiempo en el que las desigualdades y violencias se acrecentaron en su núcleo primario.

⁴ Luis Pérez Aguirre, “Si digo educar para los derechos humanos”, en *Dehuidela*, núm. 15, p. 56, disponible en <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24458.pdf>>, página consultada el 12 de mayo de 2021.



Reflexiones finales

El papel de las y los docentes debe enfocarse en conocer y entender, con un enfoque diferenciado, qué pasó con las niñas, los niños y las y los adolescentes durante el periodo de confinamiento, para que cuente con una línea basal que le permita realizar cambios en las estrategias de aprendizaje que impacten positivamente el proceso de aprendizaje de cada grupo etario, y además considerando el nivel psicoemocional en el que se encuentra su grupo de estudiantes.

Una vez que se cuente con este nivel inicial el siguiente paso es la implementación de procesos de enseñanza-aprendizaje que favorezcan la convivencia en el grupo, así como las habilidades psicoemocionales; por ello, previo al regreso a clases, la capacitación en el manejo psicológico, social y emocional traerá resultados positivos para las y los estudiantes.

Otro aspecto es que las personas docentes deben revalorizar el papel de la modalidad a distancia, a través de diferentes plataformas que permiten, por un lado, la sincronización en los procesos de enseñanza-aprendizaje, y por otro, favorecen el aprendizaje al ritmo de cada niña, niño o adolescente. E incorporar, ya sea en la modalidad presencial o a distancia, nuevas estrategias como la gamificación⁵ del aprendizaje y el conectivismo,⁶ optimizando los recursos tecnológicos dentro de este proceso.

Finalmente, estas pequeñas acciones sólo podrán tener éxito si la persona docente tiene claridad en cuanto a su papel en el desarrollo de niñas, niños y adolescentes –principio rector de la Convención sobre los Derechos del Niño–, para lo cual sus

⁵ *Gamificar* “es aplicar estrategias (pensamientos y mecánicas) de juegos en contextos no jugables, ajenos a los juegos, con el fin de que las personas adopten ciertos comportamientos”. Véase José Luis Ramírez C., *Gamificación. Mecánicas de juegos en tu vida personal y profesional*, Madrid, SC Libro, 2014, p. 27.

⁶ El *conectivismo* es orientado por la comprensión de que las decisiones están basadas en principios que cambian rápidamente. Continuamente se está adquiriendo nueva información. La habilidad de realizar distinciones entre la información importante y no importante resulta vital. También es crítica la habilidad de reconocer cuándo una nueva información altera un entorno basado en las decisiones tomadas anteriormente. Véase George Siemens, “Conectivismo: una teoría de aprendizaje para la era digital”, trad. de Diego E. Leal Fonseca, 12 de diciembre de 2004, disponible en <https://www.comenius.cl/recursos/virtual/minsal_v2/Modulo_1/Recursos/Lectura/conectivismo_Siemens.pdf>, página consultada el 12 de mayo de 2021.



estrategias pedagógico-didácticas tienen que basarse en el enfoque diferenciado, de género y psicosocial, y partir siempre de que la EDH debe ser una línea que atraviese todos y cada uno de los procesos y contenidos educativos, lo que da vida al artículo 3° constitucional reformado en 2011.⁷ Con lo anterior, cada salón de clase se convertirá en un grano de arena que contribuya al respeto y el ejercicio de los demás derechos humanos para garantizar una formación integral de las personas.

Bibliografía

- Banco Mundial, *COVID-19: impacto en la educación y respuesta de política pública*, mayo de 2020, 56 pp., disponible en <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33696/148198SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y>>, página consultada el 25 de mayo de 2021.
- Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *#InfanciasEncerradas. Consulta a niñas niños y adolescentes. Reporte nacional*, México, CDHCM, 2000, 108 pp., disponible en <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/07/Infancias_encerradas_Nacional.pdf>, página consultada el 25 de mayo de 2021.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 28 de mayo de 2021, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf>, página consultada el 29 de mayo de 2021.
- Pérez Aguirre, Luis, “Si digo educar para los derechos”, en *Dehuidela*, núm. 15, pp. 49-56, disponible en <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24458.pdf>>, página consultada el 12 de mayo de 2021.
- Ramírez C., José Luis, *Gamificación. Mecánicas de juegos en tu vida personal y profesional*, Madrid, SC Libro, 2014, 174 pp.
- Siemens, George, *Conectivismo: una teoría de aprendizaje para la era digital*, trad. de Diego E. Leal Fonseca, 12 de diciembre de 2004, 10 pp., disponible en <https://www.comenius.cl/recursos/virtual/minsal_v2/Modulo_1/Recursos/Lectura/conectivismo_Siemens.pdf>, página consultada el 12 de mayo de 2021.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3°.



El sentido amplio de la promoción de los derechos humanos. Retos para la incidencia

Karina Nalda Castro*



88

* Subdirectora de Agenda por la Igualdad y la No Discriminación de la Dirección Ejecutiva de Promoción y Agendas en Derechos Humanos.

Cuando se aprobó la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 el Congreso de la Unión eligió el concepto *promoción* por encima del de *difusión* como una de las responsabilidades que todas las autoridades están obligadas a cumplir. *Difusión* es la acción de hacer llegar un contenido al máximo de personas posibles, propagar o esparcir;¹ este hecho es sólo una parte del amplio proceso que supone la promoción.

¹ “Difundir”, en Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española. Edición del Tricentenario*, disponible en <<https://dle.rae.es/difundir>>, página consultada el 1 de junio de 2021.



Promover es impulsar algo procurando su logro,² por lo que se entiende como impulsar los derechos humanos para lograr su conocimiento y respeto; sin embargo, aunque éste ha sido uno de los aspectos menos estudiados de los principios y las obligaciones derivados de la reforma constitucional, diversos organismos, agencias y personas académicas coinciden en señalar que aquello debe realizarse con miras a la sensibilización de la sociedad para generar un cambio cultural.³

Lograr que un grupo de personas, y más aún una sociedad completa, se apropie de conceptos que modifiquen sus valores, percepciones y patrones de conducta no es una tarea fácil. La promoción de los derechos humanos –como un proceso de cambio cultural que implica la apropiación de valores que antepongan la dignidad de las todas personas– convive con otras formas de comunicación dirigidas y estratégicamente construidas, como la publicidad, que se vale de los estereotipos, fomenta el individualismo y su objetivo es el consumo; y la propaganda, que busca adeptos a causas políticas estableciendo diferencias entre *buenos* y *malos* para los que prefieren una opción política u otra. Desde estas comunicaciones se estudian los prejuicios y estereotipos que subyacen en la cultura mexicana y se valen de ellos para sus fines.

Además, existen narrativas de los medios de comunicación que ponen en alta voz muchos de los prejuicios y estereotipos en temas de interés público. Luis de la Barreda Solórzano refiere cómo, después de la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus homólogas estatales, se generó una corriente de opinión respecto de que éstas defendían a los delincuentes, ello por oponerse a las prácticas de coacción que las policías del país ejercían para obtener información o una confesión, idea que se replicaba en algunos medios de comunicación, por lo que las cabezas de esas instituciones debían explicar que estaban abogando en contra de los maltratos mas no exonerándolos de las acusaciones.⁴

² “Promover”, en Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española. Edición del Tricentenario*, disponible en <<https://dle.rae.es/difundir>>, página consultada el 1 de junio de 2021.

³ Pedro Salazar Ugarte (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2014, p. 113.

⁴ Luis de la Barreda Solórzano, *La sociedad mexicana y los derechos humanos. Encuesta Nacional de Derechos Humanos, Discriminación y Grupos Vulnerables*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales), 2015, pp. 35 y 36.



Tal discurso se alimentó y a la vez reafirmó valores y creencias manifestados en hechos como que 28% de los mexicanos dice estar muy de acuerdo con que los derechos humanos de los secuestradores no deben respetarse porque ellos no respetan los de sus víctimas, mientras que 33.6% está de acuerdo con esa aseveración.⁵ Ése es un ejemplo, pero existen otros tantos y más recientes, especialmente las expresiones de rechazo que escalan en agresiones en contra de las mujeres que se manifiestan reclamando las violencias que viven. Tales expresiones encuentran eco en valores, estereotipos y percepciones existentes.

En 2013, la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), a través de su Programa de Capacitación y Formación Profesional, retomó el modelo de comunicación macrointencional, formulado por Bernardo Toro y Martha C. Rodríguez para proponer un modelo de incidencia en promoción.⁶

El ejercicio realizado por la CDHDF recogió algunos de los elementos básicos del modelo macrointencional y dio menos importancia a otros; sin embargo, seis años después puede ser complementado con otras reflexiones y propuestas, por ejemplo las realizadas por James Logan, quien pretende dar una respuesta al dilema de cómo comunicar para generar apoyo público a las causas de los derechos humanos.

Este ejercicio busca encontrar las coincidencias y poner de manifiesto las propuestas a partir de tres preguntas generales que realiza uno de los autores:

¿Quién habla de los derechos humanos?

Para poder incidir y colocar en la conversación pública los derechos humanos parece cada vez más que quien habla es un factor sumamente importante y quizá, en el contexto actual, puede ser incluso más relevante que la propia formulación del mensaje. Quien habla es parte misma del mensaje.

⁵ *Ibidem*, p. 134.

⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *La promoción de los derechos humanos desde la CDHDF*, México, CDHDF (col. Cuadernos de capacitación), 2013, p. 37.



James Logan advierte acerca de una percepción generalizada de que las instituciones y los organismos de derechos humanos son parte de una elite, idea alentada por los gobiernos de corte autoritario y populista. Básicamente el problema que plantea es que quienes promueven los derechos humanos hacen un *activismo desde arriba*,⁷ y para ejemplificarlo cita al catedrático, profesor de derecho y miembro del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex, Toldo Casla: “El problema no es la manera en que hablamos de los derechos humanos. El problema es quienes somos”. Mayoritariamente personas con mejores salarios, educación y dentro de los estereotipos aceptados.

Logan parte de un reconocimiento de los privilegios que permiten a las organizaciones y sus integrantes elegir las agendas que abordarán. Para ello propone hacer más inclusiva la promoción y defensa de los derechos humanos, no invitando a nuevos sectores sino vinculándose con ellos y sumándose a sus agendas, propiciando a partir de ello la aparición de nuevas voces con mayor proximidad o que desde los mismos entornos en que existe una problemática abanderan las causas.

Sobre este mismo elemento, el modelo de comunicación macrointencional elabora en la figura de los reeditores; éstos son elegidos por el rol y el campo de acción que tienen para influir en un tema específico. Ellos poseen una idea propia de la problemática, así que una vez que reciben el mensaje que impulsa el cambio o la movilización social, y siendo convocados por un productor social y editor, lo recodifican para convertirlo en símbolos, objetos, formas de sentir y de actuar; credibilidad.

Este modelo de incidencia comunicacional no es inocente en el sentido de carecer de dirección, pues antepone un productor social que es la institución que genera el proceso; un editor que da forma al mensaje por el que convocan a los reeditores a la causa. No hay manipulación en ello, pues es una convocatoria de voluntades para cumplir un propósito colectivo sobre un supuesto ético. La comunicación macro, de hecho, no se dirige al gran público de personas anónimas sino a los reeditores.⁸

⁷ James Logan, “Año nuevo, ¿narrativas de derechos humanos nuevas?”, en *Open Global Rights*, 11 de enero de 2019, disponible en <<https://www.openglobalrights.org/new-year-new-human-rights-narratives/?lang=Spanish>>, página consultada el 1 de junio de 2021.

⁸ José Bernardo Toro A. y Martha C. Rodríguez G., *La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos*, Bogotá, BID, 2001, pp. 27 y 37-38.



¿Qué y cómo hablamos de derechos humanos? (narrativas)

Está claro que lo que se busca es que se conozcan los derechos humanos, que se establezca una narrativa donde la corriente de opinión favorezca todo aquello que está alineado al principio de la dignidad de todas las personas y que esto genere un cambio cultural.

En el caso del modelo macrointencional, el cómo se resuelve con el sentido que tiene para las personas involucrarse. Si existe ese sentido, los reeditores usan sus símbolos y códigos, reestructuran los mensajes y los adecuan. Es importante anotar que no se habla de lanzar una idea y dejarla suelta a estos actores de cambio; se propone que, junto con el mensaje inicial, el editor, además de conocimiento, proporcione tareas específicas o instrumentos para la actuación que lleven al cumplimiento del objetivo.

Por su parte, Logan señala que se debe hablar desde lo que atañe a las mayorías. Estas *elites de los derechos humanos* centran los mensajes en asuntos técnicos y jurídicos inaccesibles, pero hablar desde las afectaciones cotidianas a los derechos del gran público nos acerca. No hacerlo lleva a pensar que los derechos humanos existen sólo para las poblaciones vulnerables. Por ejemplo, los derechos humanos aparecen en la conversación pública, la mayoría de las veces por las denuncias de violaciones graves como la tortura; pero ésta afecta a un menor número de personas que la falta de acceso a un trabajo digno o a una vivienda adecuada. No se trata de no hablar de las violaciones graves sino de hacer de los derechos humanos un concepto con un objeto concreto, cotidiano y cercano.

¿Dónde se habla de los derechos humanos?

Luego de responder las dos preguntas anteriores, esta respuesta es sencilla, pero clave: la conversación debe gestarse, desarrollarse y salir desde los núcleos a los que se quiere influir. En el ámbito de influencia de los reeditores, según Toro y Rodríguez; y de las agendas y prioridades de las comunidades, según Logan.

Por supuesto que, como todo proceso de comunicación, la promoción de los derechos humanos requiere de los medios masivos tradicionales y las redes sociales, pero



éstos no deben ser el origen de la conversación. Las campañas por sí mismas, si no tienen arraigo, no generan el cambio cultural que se requiere.

Si bien el contexto social y político, de estereotipos y precaución, en medio de la propaganda y la publicidad, pareciera adverso para la promoción de los derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México tiene frente a sí una oportunidad a través de sus delegaciones en las alcaldías y el acercamiento con agendas emergentes. Ese trabajo debe ser paralelo al que tradicionalmente se hace desde la comunicación social o institucional para fijar las posiciones políticas y jurídicas frente a los temas; pero el abanico debe convocar no sólo a comunicólogos sino a toda una gama de operadores sociales: educadores, sociólogos, antropólogos, etc., para enriquecer el ejercicio.



La CDHCM antes y después de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos laborales. Retos e incidencias

Mireya Sánchez Galván*



94

* Directora de área de la Quinta Visitaduría General.

Han transcurrido 10 años de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México, y este gran acontecimiento nos ha encaminado a abrir espacio para atender diversos temas pendientes en la agenda del país, así como a formular distintos cuestionamientos tendientes al goce y ejercicio de los derechos humanos laborales, presentándose diferencias estructurales que actualmente nos han separado de las concepciones tradicionales a las evolutivas en sus distintos rubros, no sólo percibiendo el simple reconocimiento del derecho en el texto normativo y en el aparato gubernamental, sino también, entre otras, la existencia y funcionalidad de mecanismos no jurisdiccionales con los cuales estos derechos pueden ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados.

Por lo anterior, es pertinente reflexionar desde la experiencia de quienes arrastran el lápiz en la defensa en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de



México (CDHCM) en materia de derechos humanos laborales, cómo a partir de 2011 se concibió y se construyó un modelo institucional que, hasta hoy en día, atiende la conflictividad derivada de solicitudes de intervención de las personas habitantes de la ciudad en materia de derechos humanos frente al trabajo formal e informal. Dichas concepciones pudieron ser impensables ante la reestructuración del Estado mexicano en materia constitucional y han generado para la administración pública local el despliegue material y humano para cumplir con este mandato, resultando sin duda incidencias y retos para sus actores.

Al respecto y frente a este acontecimiento, la CDHCM ha incidido positivamente en diversos temas a partir de su presencia continua y encaminada a eliminar un elemento reactivo frente a las relaciones laborales, privilegiando elementos de atención pronta y preventiva en los casos que se le presentan de esta naturaleza y posicionando dichos temas lejos de la percepción ajena como propios. Ello ha ocurrido con la creación de la Quinta Visitaduría General mediante el Acuerdo 9/2012, un área específica dedicada a la defensa y promoción de estos derechos, en operaciones a la fecha, la cual a partir de los criterios que se han establecido en el artículo 123 de nuestra Carta Magna, y ahora con estándares internacionales en la materia¹ generó un efecto progresivo, contundente y relevante en la defensa de los derechos humanos laborales en la ciudad.

Incluso su labor ha servido como directriz para la elaboración de instrumentos que servirían de referencia no sólo a nivel local sino también federal (como el Catálogo de derechos humanos laborales,² construido a la luz de estándares nacionales e internacionales), la innovación en modelos de atención e investigación en diversas temáticas como seguridad e higiene en el trabajo, violencia laboral y sexual, estabilidad laboral, seguridad social con equidad y consolidación de la vida familiar-

¹ Es pertinente señalar el valor inaudito que tiene este artículo al determinar su naturaleza social en la norma suprema y bajo una responsabilidad estatal sin precedentes, presentado el encaminamiento de las relaciones laborales a la luz del principio pro persona y la justicia social.

² Este catálogo surge como resultado de la experiencia del personal de la Quinta Visitaduría General y responde al posicionamiento de instituciones públicas para atender las solicitudes de quejas en materia de derechos humanos laborales establecidos en la reforma constitucional. Puede descargarse en <https://nanopdf.com/download/catalogo-de-derechos-humanos-laborales_pdf>, página consultada el 1 de junio de 2021.



laboral; así como esquemas de atención en materia de vía pública frente al comercio informal y sobre la actuación policial hacia quienes tienen como actividad el ofrecimiento de productos y servicios en diferentes puntos fijos, semifijos o temporales en esta ciudad. Ello sin dejar pasar por alto pronunciamientos públicos en materia de género, maternidad, interés superior de la niñez y corresponsabilidad en el hogar frente al desempeño de actividades laborales; las condiciones laborales y de seguridad social de elementos policiacos; así como la inobservancia de cumplimiento de laudos, sentencias o resoluciones administrativas cuando éstas han causado estado por parte de autoridades locales.

La entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ya se hacía cargo de la defensa de los derechos humanos de manera local con incidencia en distintas materias antes de la reforma. Desde entonces ya se percibía la imperiosa necesidad de que las figuras institucionales no sólo se concentraran en generar certeza jurídica frente al trabajo, o bien se constriñeran única y exclusivamente a los mecanismos jurisdiccionales competentes para ser exigidos y verificados, sino que asumieran el reto ante el reconocimiento de derechos humanos laborales y la incidencia no sólo en la promoción y ejercicio de éstos frente a la ciudadanía.

96

Es relevante señalar que, a partir de la creación de dicha área de defensa de derechos humanos, estadísticamente el número de quejas relacionadas con personas trabajadoras en la ciudad ha ido en aumento, ya que a medida que los derechos humanos laborales son promovidos, difundidos y defendidos, se genera una cultura al respecto, y tanto las incidencias como los retos son constantes.

Ahora bien, en este planteamiento de introspectiva sobre los pendientes en la ciudad frente a un escenario actual, la CDHCM puede dar cuenta de que resulta necesaria la armonización de la normatividad, protocolos, lineamientos, códigos de ética, mecanismos de actuación e investigación en las instituciones públicas de esta ciudad en su acontecer laboral, no sólo concibiendo el tema como aspecto colectivo en cuanto a la organización del recurso humano sino también con mirada individual, digna y pro persona, reconociéndose ampliamente a los grupos en situación de vulnerabilidad en estas relaciones de trabajo o de actividad comercial, en la regulación y el reconocimiento de fenómenos que se presentan en el ambiente laboral, por ejemplo el *mobbing*, el *burnout*, así como directa o indirectamente el hostigamiento y acoso laboral y/o sexual en distintos niveles organizacionales.



Desde la práctica, aún quedan pendientes que, por citar algunos, es necesario acotar, tales como el conocimiento pleno y los alcances que implica la obligatoriedad por parte de las entidades estatales para que los derechos humanos laborales sean concebidos, y no bajo el señalamiento de la persona que solicita su ejercicio y que sea vista o estigmatizada. Asimismo, el reconocimiento de que los organismos públicos autónomos de derechos humanos tienen competencia material y jurídica para la atención de estos casos mediante el impulso procedimental de quien solicita la intervención (la persona peticionaria) o por oficio conlleva a señalar la necesidad de la armonización de mecanismos y criterios de investigación, así como de atención con otros organismos públicos autónomos en materia de defensa de tales derechos, buscando la aplicación de instrumentos internacionales, nacionales y locales.

Por otro lado, no dejar pasar la normatividad específica como las normas oficiales mexicanas resulta referencial, ya que aun cuando pudiera entenderse que son un mecanismo de adopción voluntaria para verificar prácticas y/o condiciones respecto de alguna materia, es dable destacar la aparición de la NOM-35-STPS-2018, la cual constituyó recientemente un parteaguas en el ámbito laboral, ya que a partir de su entrada en vigor en octubre de 2019 tiene como objetivo identificar elementos para examinar y prevenir factores de riesgo de naturaleza psicosocial (como el estrés laboral o el desequilibrio físico y emocional que impide el descanso), con el fin de generar un ambiente organizacional óptimo en los centros de trabajo.

La legislación obligatoria tanto en los centros públicos como privados, a pesar de que es un instrumento normativo innovador no se ha replicado lo suficiente. Tampoco se han generado los mecanismos de acción para su cumplimiento en los centros de trabajo y no hay seguimiento ni atención en materia de violencia sexual en el contexto laboral, que si bien es cierto dichas conductas pueden ser denunciadas ante la representación social, también lo es que cada mecanismo regulatorio y/o normativo tendría que ser contundente y referencial en dicho aspecto, lo que conlleva a señalar otro gran pendiente: la falta de acompañamiento a víctimas por parte de autoridades en los modelos de investigación y atención de violencia laboral y sexual repercute en las personas trabajadoras en ausentismo, renuncia del empleo y/o afectaciones físicas, emocionales y económicas.

Por lo tanto, y retomando la reforma en derechos humanos, ésta ha sido tan relevante porque nos hace ampliar horizontes más allá del artículo 123 constitucional,



la Ley Federal del Trabajo o la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (denominada como ley burocrática), ya que nos ofrece una visión en el sistema legal mexicano que necesariamente nos correlaciona con el derecho internacional, lo que sin duda abre una pauta para desenvolver figuras jurídicas y buenas prácticas, y encaminarnos de manera progresiva hacia el fortalecimiento de mecanismos e instrumentos que increíblemente deben ser creados, aplicados, revisados y renovados de forma permanente.



Transformaciones institucionales de la CDHCM a partir de la reforma de 2011. La creación de la Quinta Visitaduría General

Patricia Ariadna Olvera Islas*



* Visitadora adjunta de investigación de la Tercera Visitaduría General.

Planteamiento

Desde su nacimiento constitucional en 1992, los organismos públicos defensores de derechos humanos (OPDH) en México estaban impedidos para conocer de asuntos de carácter laboral.¹ Ello atendía principalmente a dos motivos: el primero, que consideraba que las personas trabajadoras podían acudir a las instancias jurisdiccionales a reclamar sus derechos laborales; y el segundo, que al Estado se le veía como patrón frente a la clase trabajadora mientras que la relación entre ambas partes era

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857”, disponible en <<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-102.pdf>>, página consultada el 14 de mayo de 2021.



considerada como de particulares. Así, cuando la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) vio la luz en 1993, no podía conocer de este tipo de asuntos. Posteriormente, este obstáculo fue superado el 10 de junio de 2011 con la *reforma constitucional en materia de derechos humanos*.

Análisis

La reforma constitucional en derechos humanos de 2011 impactó favorablemente en la concepción de los derechos humanos laborales, pues la restricción para que los OPDH intervinieran en asuntos de naturaleza laboral fue eliminada. Si bien no se reformó la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que específicamente impedía conocer sobre asuntos laborales, la modificación al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dio luz verde para hacerlo.

Antes de la reforma, la discusión sobre la limitante para conocer de conflictos laborales se centraba en que la administración pública no actúa en ellos como autoridad sino como patrón. No obstante, se extendía dicha interpretación tal como se apuntó por esta Comisión:²

En el ámbito de una relación institucional, una persona con jerarquía mayor abusa de otra que le es subordinada sin que el motivo del abuso involucre necesariamente una consideración laboral; o cuando, siendo así, ello obedece a una presión cuyo origen no es laboral. Ejemplos de este tipo de abuso los constituyen el acoso sexual y el acoso laboral –o *mobbing*– estos actos también se expresan en la ausencia o deterioro de las condiciones de trabajo que se traducen en violaciones a los derechos a la vida e integridad personal o a la salud.

² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, 2ª ed., México, CDHDF (serie Documentos oficiales, núm. 10), 2011, pp. 13 y 14.



[...] aunque existan los medios para atender la parte laboral o estrictamente jurisdiccional de los conflictos, se genera impunidad en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos.

Tal como lo señala Thalía Viveros,³ la modificación al artículo 102 constitucional tuvo como antecedente el dictamen de la Cámara de Senadores a partir del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, publicado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, que puso de manifiesto que la violación a los derechos laborales de las y los trabajadores de gobierno y su indefensión se debían a la falta de atribuciones de los OPDH en dicha materia. El gobierno mexicano recibió algunas observaciones de las que Thalía Viveros nos enfatiza la siguiente: “Conferir autonomía a todas las comisiones públicas de derechos humanos y dotarlas de la facultad de promover iniciativas de ley en sus ámbitos respectivos, presentar acciones de inconstitucionalidad y ampliar su competencia a asuntos laborales”.⁴

Esa ola progresista hizo imperiosa la reingeniería institucional, pues esta Comisión debía contar con un área específica que atendiera, documentara y acompañara los casos de naturaleza laboral.⁵ La empresa no era pequeña, ya que había que valorarse cuál iba a ser la forma de atender dichos asuntos. Así, el 1 de febrero de 2012 inició sus actividades la Quinta Visitaduría General. Los retos de esa incipiente visitaduría general no fueron pocos,⁶ aunado a que había temas que demandaban atención inmediata como los conflictos laborales al interior de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y el H. Cuerpo de Bomberos. Asimismo, el análisis y la discusión

³ Véase Thalía Viveros Uehara, “La Sexta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los derechos humanos laborales*, México, CNDH/TFCA, 2017, pp. 484-487.

⁴ *Ibidem*, p. 485.

⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Boletín 11/2012, CDHDF recibe queja de organizaciones sindicales y defensoras de derechos laborales, 10 de enero de 2012, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/category/boletines/boletines-2012/>>, página consultada el 14 de mayo de 2021.

⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Boletín 44/2012, Cambios en la estructura de la CDHDF, a partir de este 1 de febrero, 1 de febrero de 2012, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/category/boletines/boletines-2012/>>, página consultada el 14 de mayo de 2021.



de temas en boga como la figura del *outsourcing*, el *mobbing* y las condiciones en las que desarrollan sus actividades las personas trabajadoras del hogar ponían el acento en la relevancia de los derechos humanos laborales.

Otro desafío que sorteó la Quinta Visitaduría en esa fase inicial fue la renuencia de algunas autoridades de la ciudad para proporcionar la información que les fue requerida, arguyendo que la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal conservaba el impedimento para conocer sobre asuntos laborales. A pesar de lo anterior, la Quinta Visitaduría General no sólo realizaba actividades de defensa y protección de derechos humanos sino que también incidía en la promoción y difusión de los derechos humanos laborales al convocar a foros y conversatorios con especialistas en la materia.⁷

En el primer año de actividades, de manera puntual y atendiendo un tema relevante para las personas peticionarias, la Quinta Visitaduría General documentó la *Recomendación 11/2012*, presentada el 31 de julio de 2012 y dirigida a la Jefatura de Gobierno y a los órganos político-administrativos en Gustavo A. Madero, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo y Xochimilco por la omisión en el cumplimiento de 94 laudos, sentencias y resoluciones en los ámbitos laboral y administrativo que estaban firmes y afectaban a 148 víctimas.⁸ La investigación se centró en 84 casos, tanto individuales como colectivos, incluidos en 79 expedientes de queja.⁹ Los dere-

⁷ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Boletín 146/2012, La libertad sindical, uno de los valores de las sociedades democráticas, 21 de abril de 2012; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Boletín 168/2012, Contrastan compromisos internacionales y reforma constitucional de derechos humanos con la falta de certeza jurídica de las trabajadoras del hogar: CDHDF, 6 de mayo de 2012; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Boletín 307/2012, Necesario afianzar los derechos laborales como tema de derechos humanos: CDHDF, 23 de agosto de 2012; y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Boletín 374/2012, Ombudsman capitalino llama a cambiar la actitud de las autoridades ante los derechos humanos, 8 de octubre de 2012, todos disponibles en <<https://cdhcm.org.mx/category/boletines/boletines-2012/>>, página consultada el 14 de mayo de 2021.

⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Boletín 278/2012, Emite CDHDF su Recomendación 11/2012, por el incumplimiento de 94 laudos y sentencias en materia de derechos laborales, 31 de julio de 2012, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/category/boletines/boletines-2012/>>, página consultada el 14 de mayo de 2021.

⁹ Los números atienden a que había casos que tenían más de un laudo o resolución sin cumplir total o parcialmente.



chos humanos violentados por las autoridades fueron a una adecuada protección judicial y los derechos humanos laborales en su modalidad de derecho a un empleo estable, derecho a un salario suficiente y derecho a la seguridad social.

La investigación, hecha por la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, evidenció lo siguiente:¹⁰ *a)* los servidores públicos y autoridades de la administración pública local señalados como responsables fueron omisos en cumplir totalmente los laudos, sentencias y resoluciones con contenido de derechos laborales, dictados por las autoridades impartidoras de justicia competentes; *b)* las autoridades jurisdiccionales impusieron los medios de apremio para que sus fallos fueran cumplidos, sin lograrlo, y *c)* las autoridades responsables negaron con su omisión los derechos al empleo, a disponer de un salario, a la reinstalación, y a gozar de la seguridad social.

Si bien no fue la primera Recomendación emitida por esta Comisión por el incumplimiento de resoluciones, sí fue la primera que visibilizó las afectaciones laborales e hizo hincapié en el desgaste de las personas trabajadoras que trascendía a su esfera familiar al verse privadas de su remuneración o no poder atender alguna enfermedad emergente.

A casi 10 años de su creación, el progreso que ha tenido esta Quinta Visitaduría General ha sido enorme, tema que puede ser abordado posteriormente.

Conclusiones

La Quinta Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México cumple una función relevante de protección no jurisdiccional de los derechos humanos que demandaba esta ciudad desde hacía tiempo. Su creación e inicio de operaciones el 1 de febrero de 2012 acercó a las personas peticionarias a la posibilidad de resolver sus conflictos de carácter laboral de manera más rápida y efectiva. Asimismo, se visibilizó que las y los servidores públicos también pueden ser víctimas

¹⁰ Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 11/2012, 27 de julio de 2012, pp. 37-42, disponible en <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1211.pdf>, página consultada el 14 de mayo de 2021.



de violaciones a derechos humanos laborales y que los mecanismos jurisdiccionales no siempre son suficientes para lograr su respeto, garantía y protección.

Prospectiva

Una segunda ola de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, a la que este organismo defensor no fue ajeno, se materializó con la presencia en cada alcaldía de la ciudad de sus delegaciones. Asimismo, su normativa interna se ajustó a los cambios que demandaba una ciudad cada vez más consciente de sus derechos. Lo que se esperaría en esta época de amplia difusión y de acceso digital es que los derechos humanos, y particularmente los laborales, fueran respetados por las autoridades para que cada vez sea menor el número de quejas y mayor el de los casos en que las personas peticionarias tengan una solución rápida y efectiva a sus demandas.

Bibliografía

- Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/>>.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, 2ª ed., México, CDHDF (serie Documentos oficiales, núm. 10), 2011.
- , Recomendación 11/2012, 27 de julio de 2012, disponible en <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1211.pdf>, página consultada el 14 de mayo de 2021.
- , Boletín 11/2012, CDHDF recibe queja de organizaciones sindicales y defensoras de derechos laborales, 10 de enero de 2012, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/category/boletines/boletines-2012/>>, página consultada el 14 de mayo de 2021.
- , Boletín 44/2012, Cambios en la estructura de la CDHDF, a partir de este 1 de febrero, 1 de febrero de 2012, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/category/boletines/boletines-2012/>>, página consultada el 14 de mayo de 2021.



- , Boletín 146/2012, La libertad sindical, uno de los valores de las sociedades democráticas, 21 de abril de 2012, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/category/boletines/boletines-2012/>>, página consultada el 14 de mayo de 2021.
- , Boletín 168/2012, Contrastan compromisos internacionales y reforma constitucional de derechos humanos con la falta de certeza jurídica de las trabajadoras del hogar: CDHDF, 6 de mayo de 2012, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/category/boletines/boletines-2012/>>, página consultada el 14 de mayo de 2021.
- , Boletín 278/2012, Emite CDHDF su Recomendación 11/2012, por el incumplimiento de 94 laudos y sentencias en materia de derechos laborales, 31 de julio de 2012, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/category/boletines/boletines-2012/>>, página consultada el 14 de mayo de 2021.
- , Boletín 307/2012, Necesario afianzar los derechos de laborales como tema de derechos humanos: CDHDF, 23 de agosto de 2012, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/category/boletines/boletines-2012/>>, página consultada el 14 de mayo de 2021.
- , Boletín 374/2012, Ombudman capitalino llama a cambiar la actitud de las autoridades ante los derechos humanos, 8 de octubre de 2012, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/category/boletines/boletines-2012/>>, página consultada el 14 de mayo de 2021.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los derechos humanos laborales*, México, CNDH/TFCA, 2017.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, página consultada el 14 de mayo de 2021.
- La Constitución de 1917, disponible en <<https://www.constitucion1917.gob.mx/>>, página consultada el 14 de mayo de 2021.
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1993.
- Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 12 de julio de 2019.
- Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2014.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en <<https://www.scjn.gob.mx/>>, página consultada el 14 de mayo de 2021.



——, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857”, disponible en <<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-102.pdf>>, página consultada el 14 de mayo de 2021.

Viveros Uehara, Thalía, “La Sexta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los derechos humanos laborales*, México, CNDH/TFCA, 2017, pp. 477-504.



Defensa y garantía desde la CDHCM y el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos

Gabriela Torres Pérez*



107

* Directora de Atención y Orientación de la Dirección General de Quejas y Atención Integral.

La relevancia del principio pro persona para las funciones de defensa y garantía de la CDHCM

Es importante recordar que la protección y defensa de los derechos humanos en México fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ese año se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹ y el 30 de septiembre de 1993 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, hoy Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM).

¹ Si bien la Comisión Nacional de los Derechos Humanos inició sus funciones en 1990 por decreto del Ejecutivo, fue en 1992 cuando se le dio vida a partir de un proceso legislativo.



El actuar de la CDHCM se rige por su normatividad interna, así como por la normatividad internacional a la que se obliga el Estado mexicano al haber ratificado tratados internacionales para garantizar, promover, respetar y proteger los derechos humanos. Sin embargo, de acuerdo con la jerarquía establecida en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la normatividad internacional se consideraba supletoria y no complementaria.² No obstante, siempre se buscó que la normatividad aplicable tuviera como principal eje rector el principio *pro homine* o principio pro persona, es decir, lo que fuera más protector para la persona.

Para esta Comisión una de las labores principales, basadas en este principio, tiene que ver con salvaguardar los derechos de todos los seres humanos, coadyuvar para que sean reconocidos en cualquier lugar o momento y vigilar que algunos derechos no sean considerados como de mayor importancia en relación con otros. Por ello, resulta obligatorio desde el inicio de la queja que se interponga en este organismo –ahora solicitud inicial–³ utilizar la norma o el principio más protector, siempre en favor de la persona agraviada o víctima de una presunta violación a los derechos humanos.

Antes de la reforma constitucional de 2011, el artículo 133 era interpretado de diversas maneras y aplicable al caso concreto; incluso fue muy sonada la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1999, la cual señaló que los tratados internacionales se encontraban en una posición jerárquicamente superior a las leyes generales, federales y estatales, e inferior a la propia Constitución.⁴

Sin embargo, es importante destacar que para la CDHCM, antes y después de esta reforma, el principio pro persona siempre ha sido el estandarte en la atención de las personas que acuden a ella, tanto en asuntos que sean de su competencia como en

² Esto era antes de la reforma que se dio en junio de 2011.

³ No omito mencionar que derivado de la reforma del 12 de julio de 2019, la ahora Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México modificó el procedimiento de queja de esta Comisión y en su artículo 37 se estableció que el referido procedimiento actualmente se compone por las siguientes etapas: *solicitud inicial*, registro de petición (en caso de incompetencia o concurrencia, remisión a la autoridad competente), indagación preliminar, investigación, determinación y seguimiento.

⁴ Pleno, “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”, tesis P. LXXVII/99, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, noviembre de 1999, p. 46.



los casos donde no es así, en los cuales se realizan acciones para canalizarlas ante las instancias correspondientes.

La reforma constitucional de junio de 2011 obliga a todas las autoridades, entre otras cuestiones, a guiar su actuar con base en este principio que considera crucial para garantizar los derechos de las personas. Dicho principio quedó plasmado en el segundo párrafo del artículo 1º de la Constitución Política, que señala: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Esto podría tener como lectura simple el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas como regla general, y que la autoridad (administrativa o judicial) deberá elegir la norma de mayor protección para una persona. Es indispensable señalar que no deberá importar si se trata de la Constitución, un tratado internacional o una ley, ya que este texto ya no limita la aplicación de la normatividad y permite hacer valer los derechos de la persona y protegerlos.

En la Dirección General de Quejas y Atención Integral (DGQAI) de la CDHCM una de las atribuciones principales es atender a las personas peticionarias que acuden o llaman a la Comisión. De manera inicial se realiza una entrevista a la persona con el fin de valorar si del asunto se desprende una posible violación a derechos humanos competencia de este organismo. El personal está capacitado para que la entrevista cumpla, entre otros, con el principio pro persona y que se realice con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, con la intención de llevar a cabo acciones de máxima protección, verificando las omisiones en que hubieran incurrido las autoridades respecto de la protección establecida mediante mandato constitucional.

A 10 años de la reforma nos hemos dado cuenta de que no siempre la atención que se brinda a la ciudadanía contempla un enfoque de protección a derechos humanos ni considera el principio pro persona, sin que se entienda hasta ahora de qué se trata este nuevo paradigma y lo importante y necesario de dicha reforma. Cuando esto se hace evidente en la entrevista y atención que se dan, se impulsa el empoderamiento de las personas agraviadas, el cual puede ir desde proporcionar información sobre derechos y obligaciones, explicar los procedimientos jurídicos por los que atraviesen y hasta contener crisis emocionales.



Hablar de este principio, como se puede ver, implica hablar de otros principios, en particular del de ponderación de derechos o el de una protección más amplia. Para saber qué norma es la más favorable o por qué un derecho podría ser más importante que otro, el personal de la Comisión debe hacer una entrevista adecuada y de la situación expuesta verificar cómo hacer esta ponderación que conlleve a la aplicación de la norma más favorable.

En palabras del ministro José Ramón Cossío Díaz, “la ponderación se entiende sencillamente como la actividad consistente en sopesar dos principios que entran en colisión en un caso concreto para determinar cuál de ellos tiene un peso mayor en las circunstancias específicas y, por tanto, cuál de ellos determina la solución para el caso”.⁵

La ponderación en relación con el principio pro persona para la atención que se brinda en la DGQAI radica en identificar o hacer la interpretación que más favorezca a la víctima respecto de los hechos que plantea como presuntas violaciones, sin que tampoco se vea como un detrimento. Por ello se hace un abordaje principal de toda la situación y se evidencian situaciones graves o urgentes de atención inmediata para que, en seguimiento, se haga una investigación integral de los hechos por parte del personal de las visitadurías.

En los casos en que no se surte la competencia, se elaboran las solicitudes de colaboración o canalización con estándares de protección de derechos humanos para que se garantice la atención que requiere la persona por parte de la autoridad competente.

Como se ha visto, después de estos 10 años de reforma constitucional en materia de derechos humanos la CDHCM, y en particular la DGQAI, ha dado cumplimiento al mandato constitucional, especialmente garantizando y protegiendo los derechos de las personas que solicitan la intervención y atención de este organismo las 24 horas de los 365 días del año.

Al final, lo que se puede reflexionar es lo lamentable que resulta que hasta ahora haya instituciones y dependencias que no han cumplido a cabalidad el mandato

⁵ Ximena Medellín Urquiaga, *Principio pro persona*, México, SCJN/OACNUDH/CDHDF (col. reformadH, módulo 1), 2013, p. 74.



constitucional de proteger, respetar, promover y garantizar los derechos humanos de las personas, por lo que queda a esta Comisión continuar recibiendo quejas (hoy solicitudes iniciales) hasta que las autoridades entiendan que lo importante de esta reforma y de este principio consiste en no ir en contra de los derechos reconocidos.

Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y su incorporación al abordaje jurídico de las quejas

La reforma constitucional de 2011 implicó un cambio fundamental en cuanto a las obligaciones de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.⁶

La importancia de la reforma respecto de los principios en materia de derechos humanos radica en que éstos son necesarios para adecuar las demandas de las personas que acuden a la CDHCM y visibilizar su estatus de víctimas de violaciones a derechos humanos para poder requerir al Estado que cumpla con sus obligaciones y reconozca que todas las personas son iguales en dignidad y derechos.

Para este apartado es importante recordar en qué consiste cada uno de estos principios, los cuales serán vinculados con la atención que se da a cada persona que acude a esta Comisión, quienes en un primer momento son atendidas en la DGQAI con la finalidad de acompañarlas en los debidos procesos de protección y defensa y en la búsqueda de una reparación integral del daño que les haya sido causado.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 17 de mayo de 2021, artículo 1º, párrafo tercero, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf>, página consultada el 20 de mayo de 2021.



Principio de universalidad

Suele definirse tan sencillo, como que los derechos humanos corresponden a cada persona por igual, sin distinción o discriminación.

Para la CDHCM, en una entrevista inicial, en tanto se describe la acción u omisión de la autoridad, ha de verificarse, además, si las autoridades han garantizado y reconocido los derechos humanos de la persona; de lo contrario se hace evidente, sin más, una presunta violación.

Principio de interdependencia

Los derechos humanos están vinculados unos con los otros. El goce y el ejercicio de un derecho está vinculado a que se garantice el resto de los derechos. Si existe una violación a un derecho, el riesgo es que se violenten otros más.

Durante la entrevista inicial deberá verificarse esta situación respecto del actuar o la omisión de la autoridad. La queja (o solicitud inicial) habrá de cubrir todos y cada uno de los derechos que se han visto afectados. Por ejemplo, si el derecho a la alimentación se ejerce por una persona, su derecho a la salud también se ve beneficiado. Por el contrario, si una persona no ejerce su derecho a la alimentación, su derecho a la salud se verá afectado.

Principio de indivisibilidad

Junto con el principio de interdependencia, la indivisibilidad hace referencia a una visión integral de los derechos humanos, en tanto que todos los derechos son un conjunto y para existir dependen unos de otros. Por ejemplo, si las personas son detenidas en una protesta social, cobran relevancia otros derechos como la integridad personal, la libertad personal o el debido proceso.



Principio de progresividad

El principio de progresividad ha sido consagrado dentro del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 2.1, el cual prevé que cada uno de los Estados Parte se comprometa a adoptar las medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.⁷

Así, este principio podría ser definido como la obligación de las autoridades de realizar programas y acciones e implementar medidas o cualquier otra actividad que permita cumplir con sus obligaciones de protección a los derechos humanos de las personas.

Además, a este principio se le han adecuado definiciones como *gradualidad*, entendiendo ésta como la incorporación de políticas, programas, normas y medidas encaminadas a lograr que todas las personas puedan gozar efectivamente de sus derechos; y *progreso*, que hace referencia a la obligación del Estado de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos, lo cual también hace referencia a que no se permitirá que haya un retroceso por parte de la autoridad respecto de sus obligaciones.

Es importante señalar que la actuación de la CDHCM siempre se ha regido por la observancia a los principios de los derechos humanos.

La reforma de 2011 obligó a las autoridades a observar en su actuar la aplicación de estos principios. A 10 años de la reforma, para esta Comisión ha significado saber que las autoridades aún no dan cumplimiento a dichas obligaciones constitucionales, por lo que es evidente que todavía existe un camino que recorrer para lograr que estos principios se hagan efectivos en el actuar de la autoridad.

⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, artículo 2.1, disponible en <<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>>, página consultada el 20 de mayo de 2021.



A través de la Dirección General de Quejas y Atención Integral, como la primera instancia concedora de presuntas violaciones a derechos humanos en la CDHCM, se continúa atendiendo a las personas que así lo soliciten y en cada una de las entrevistas se verifica el actuar de la autoridad o su omisión respecto de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

A pesar de pensarse lo contrario, existen derechos especiales dirigidos a grupos de atención prioritaria (infancia, mujeres, personas mayores y personas con discapacidad, entre otras) que ponen en duda el cumplimiento de alguno de estos principios pero, contrario a ello, en esta Comisión se da la atención a la población con base en sus necesidades, con la única finalidad de brindar la protección más amplia frente a actos u omisiones de la autoridad que menoscaben su dignidad e integridad, entre otros derechos.

Sobre esto, además de dicha reforma, es importante señalar que el 17 de septiembre de 2018 entró en vigor la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual en su artículo 11, en su apartado Derechos humanos, sobre Ciudad Incluyente, ordena a las autoridades que garanticen la atención prioritaria a personas en desigualdad estructural y que enfrenten obstáculos en el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

Por todo esto, la atención de todas y cada una de las personas que habitan y transitan en esta ciudad estará garantizada por esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Para finalizar, es importante resaltar para estos dos puntos que se abordaron a 10 años de la reforma constitucional, la cual significó un gran avance en materia de derechos humanos, que se enfatizó que la persona debe ser el motivo principal de las actuaciones de las dependencias, instituciones y organismos autónomos y que las acciones que se implementen han de ser en su favor. Por otro lado, destaca que la actuación de las instituciones y dependencias debe cumplir con las obligaciones del Estado en la materia y la observancia de los principios de los derechos humanos. Ello ha puesto en evidencia que tales obligaciones no han sido cumplidas en su totalidad debido al desconocimiento de todo lo que esto significa, lo que lamentablemente nos permite continuar en esta lucha. Por tal motivo la CDHCM seguirá atenta para cumplir con el reto que la reforma implica en el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas en la Ciudad de México.



Investigación de violaciones graves a derechos humanos. El Protocolo de Estambul como referencia

Entrevista a Sergio Rivera Cruz*
por Margarita María Castilla Peón y Fabiola de Lachica Huerta



* Director de Servicios Médicos y Psicológicos de la Dirección General de Quejas y Atención Integral.

[E]l deber estatal de investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos [...] adquiere particular importancia ante la gravedad de los delitos cometidos y la naturaleza de los derechos lesionados.¹

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 1 de septiembre de 2015, serie C, núm. 299, párr. 217; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Herzog y otros vs. Brasil (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 15 de marzo de 2018, serie C, núm. 353, párr. 232, y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Arrom Suhurt y otros vs. Paraguay (Fondo)*, Sentencia del 13 de mayo de 2019, serie C, núm. 377, párr. 136.



La tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes son violaciones graves a los derechos humanos. Con la finalidad de explorar la relevancia que tuvo la reforma constitucional de 2011 para su investigación, se exponen algunos elementos de información y análisis sobre el Protocolo de Estambul y su aplicación antes y después de la referida modificación constitucional.

La práctica médica en la identificación de la tortura

El Manual para la investigación y documentación eficaces de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, también conocido como el *Protocolo de Estambul*, fue la primera pauta internacional enfocada a la investigación legal de la tortura y sus afectaciones en las personas.

El documento tiene sus antecedentes principalmente en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, así como en otro instrumento de derecho internacional firmado por México: la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Ambas convenciones están vigentes en nuestro país desde 1987.²

En materia del sistema universal, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes establece que los actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes deben ser castigados en la legislación de los Estados Parte. También señala que éstos deberán fijar las medidas legislativas, administrativas, judiciales o de cualquier otra índole para impedir que sucedan tales actos contra la dignidad de las personas.

² Véanse Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 39/46 del 10 de diciembre de 1984, en México entró en vigor en junio de 1987; y Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, adoptada por la Organización de los Estados Americanos el 12 de septiembre de 1985, fue firmada por México en 1986 y entró en vigor en noviembre de 1987.



Derivado del compromiso internacional adquirido por México tras la ratificación de las dos convenciones, en 1991 se publicó la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Posteriormente, en 1999, el Protocolo de Estambul fue presentado por diversas organizaciones a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y fue adoptado por esta instancia un año después.³

Aun cuando en la materia se contaba con la Convención de las Naciones Unidas, la OACNUDH adoptó el Protocolo de Estambul y gestionó su aceptación por los Estados debido al déficit común en la investigación adecuada de los hechos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes en los países.

A partir de 2000, México impulsó, desde la entonces Procuraduría General de la República, la aplicación de esta guía metodológica basada en prácticas médicas y psicológicas para la investigación legal de las graves violaciones a derechos humanos. Al respecto, en entrevista, Sergio Rivera Cruz, director de Servicios Médicos y Psicológicos de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM), comenta que el Protocolo tuvo más difusión para su aplicación en 2001 y representó una guía metodológica fundamental que exigía a personal dedicado a la dictaminación del delito de tortura.

Si bien la reforma constitucional de 2008 en materia penal contribuyó a modificar las obligaciones de las autoridades de investigación y favoreció la implementación del Protocolo, fue hasta la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 que se elevó al mayor nivel jerárquico el contenido de los tratados internacionales en materia de derechos humanos signados por nuestro país. Puede decirse que esta reforma constitucional de gran calado permitió subir el estándar para la tipificación penal de los delitos derivados de las convenciones antes referidas, y con ello se sentaron las bases para su homologación en el país.

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Protocolo de Estambul. Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Ginebra, OACNUDH, 2004, disponible en <<https://www.ohchr.org/documents/publications/training8rev1sp.pdf>>, página consultada el 4 de junio de 2021.



Tal homologación y coordinación para la investigación y sanción de la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes se consolidó con la nueva Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes de 2017.

Esta nueva ley incorporó el dictamen médico-psicológico del Protocolo de Estambul en su contenido de referencia y estableció su aplicación obligatoria. Además, armonizó en gran medida su contenido con las convenciones internacionales en la materia.

Con lo anterior se terminó la discrecionalidad que existía desde 17 años atrás en torno a su aplicación por parte de las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno en el país.

Este recuento cronológico es útil para plantear algunos aspectos sobre el antes y después de la reforma de 2011, en esencia para la temática sobre la documentación y dictaminación de hechos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, y para la investigación legal de estos delitos y graves violaciones a derechos humanos.

Un primer planteamiento es que, tanto de manera narrativa como en la realidad jurídica del país, la carga depositada en los actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes cobró un peso y dimensión mayores, además de que se incrementó la responsabilidad para las instituciones del Estado.

Un segundo planteamiento es que se sentaron las bases de una mejor plataforma normativa en el país para la exigibilidad de investigar y sancionar tales violaciones a derechos humanos. A su vez, esto derivó en una mayor presión para motivar los procesos de capacitación que conlleva la aplicación del Protocolo de Estambul, los cuales fueron apresurados todavía más con la entrada en vigor de la ley general de 2017.

A decir de Rivera Cruz, el equipo institucional para la aplicación del Protocolo de Estambul ha pasado por diferentes etapas. Él mismo colaboró en dos periodos en la Comisión, primero de 2001 a 2006 y, posteriormente, de 2009 a la fecha. En la primera etapa –cuenta Rivera– sólo se contaba con personal médico. En 2010 se sumó personal especializado en psicología y atención psicosocial, lo que fortaleció las dictaminaciones. Algo que destaca es que el trabajo que lleva a cabo el personal médico y de atención psicosocial se realiza en colaboración con el personal jurídico.



Lo anterior no es menor, ya que desde el punto de vista de este especialista, el gran déficit de las instituciones de seguridad y procuración de justicia en el país para prevenir, investigar y sancionar la tortura, los tratos crueles, inhumanos y degradantes radica en que no han logrado involucrar al personal jurídico legal de investigación en la aplicación y uso del Protocolo de Estambul, porque éste suele ser relegado a las áreas médicas y de psicología, sin trascender –como debería– a las investigaciones legales.

De acuerdo con la experiencia de Rivera Cruz, una de las maneras más eficaces para la protección de las personas ante la tortura es tener una documentación eficiente que permita sacar a la luz las pruebas de tortura y malos tratos. Esto permite dar cuenta de los actos de quienes torturan y buscar acceder a la justicia, es decir, satisfacer el derecho a la verdad y a la justicia. Para él, el Protocolo de Estambul es un referente fundamental porque unificó una metodología para la investigación de violaciones graves a derechos humanos, y destacó la importancia del aspecto interdisciplinario en la labor de garantía y defensa de los derechos humanos.

Desde el inicio de la conformación del equipo del área de Servicios Médicos y Psicológicos de la Comisión, las dictaminaciones del Protocolo de Estambul fortalecieron las recomendaciones emitidas por este organismo público de protección de derechos humanos. Con el tiempo se ha afinado la experiencia, y en la actualidad se cuenta con dictámenes más completos destinados a documentar la tortura. Hoy, el equipo de la CDHCM se ha vuelto un referente nacional e internacional en esta materia para casos de violaciones graves a derechos humanos.

El lento avance en la aplicación adecuada y sistemática del Protocolo de Estambul como herramienta de dictaminación de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes en las instituciones de procuración de justicia contrasta con el trabajo de la Comisión, que está orientado a su correcta aplicación para fortalecer las determinaciones de violación a derechos humanos, y el énfasis en la profesionalización de su equipo. También contrasta con el hecho de que son numerosas las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) donde se ha señalado que el Estado mexicano ha cometido violaciones al artículo 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que prohíbe la tortura.



Nuestro país reconoció la competencia contenciosa de la Corte IDH en 1998 y fue aplicable para los casos cuyos hechos sucedieron de manera posterior a esa fecha.⁴ La jurisprudencia de la Corte Interamericana sostuvo desde 2003 que los Estados tienen un deber especial de investigar actos de tortura.⁵ A partir de entonces, las sentencias en contra de México en esta materia ejercieron más presión para el cumplimiento de las obligaciones internacionales; sin embargo, sus efectos tuvieron un campo más fértil con la reforma de 2011, que permitió contar con una mejor legislación en 2017.⁶

Rivera Cruz y su equipo de trabajo colaboraron en la elaboración de la ley general tras ser consultados a raíz de su experiencia en el tema, por lo que algunos aspectos que considera importante mencionar de esta norma son los siguientes:

- Las víctimas tienen el derecho a ser examinadas por el personal médico y psicológico de su elección.
- Las dictaminaciones pueden ser hechas por personas independientes –una cuestión que había sido una limitante en las procuradurías–. Hoy este aspecto le otorga poder a las víctimas sobre su proceso.

⁴ Decreto por el que se aprueba la Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de diciembre de 1998, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4902104&fecha=08/12/1998#:~:text=Los%20Estados%20Unidos%20Mexicanos%20reconocen,de%20la%20misma%2C%20a%20excepci%C3%B3n>, página consultada el 4 de junio de 2021.

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de noviembre de 2003, serie C, núm. 103, párr. 127.

⁶ 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; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de noviembre de 2013, serie C, núm. 273, párr. 58; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 28 de noviembre de 2018, serie C, núm. 371; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 216, y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Fernández Ortega y familia vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215.



- Los dictámenes médicos y psicológicos pueden ser complementados con otros elementos probatorios y siguen una metodología donde el centro es la víctima.
- La práctica del dictamen médico-psicológico debe respetar la no revictimización.
- El acompañamiento de los padres en caso de ser niña, niño o adolescente.
- El aseguramiento de un lugar salubre, seguro y privado donde se garanticen las condiciones mínimas para la víctima.⁷

A manera de conclusión

La reforma constitucional de derechos humanos fue un parteaguas para la vida democrática del país, pues concretamente permitió la investigación de violaciones graves a derechos humanos, como lo son la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes. Esta reforma dio pie a la generación de otras normas en el país con un estándar internacional como lo es Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, que tiene como referencia la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas, y el Protocolo de Estambul como la parte metodológica y de investigación en torno a ésta.

Aunque los avances son notables, se ubican algunos retos para proteger más a la víctima, los cuales deben ser tomados en cuenta para la identificación y defensa de las víctimas de tortura a través del Protocolo de Estambul:

- Considerar la declaración pormenorizada de la víctima.
- Contar con el consentimiento informado de las víctimas cuando declaran.

⁷ Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Cruelles, Inhumanos y Degradantes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2017; última reforma publicada el 20 de mayo de 2021, artículos 5º; fracción v, 36, 37 y 39.



- Garantizar el refuerzo y aseguramiento de las condiciones privadas y seguras para la declaración de las víctimas, así como de intérpretes en caso de que lo requieran.
- Además de los dictámenes médico legales, se debe indagar en otras formas que sustenten la tortura.

En México es necesario visibilizar y capacitar a equipos interdisciplinarios para que en conjunto se logren mejores resultados. En la medida en que los dictámenes del protocolo se realicen de manera adecuada y su uso sea el correcto, se fortalecerá la defensa de las víctimas de tortura. Cabe señalar que a la legislación en la materia se le suman otras –como la Ley General de Víctimas– que favorecen la aplicación de los más altos estándares para la prevención, investigación, sanción y erradicación de la tortura en nuestro país. Sin embargo, es necesario acelerar los cambios estructurales para hacer una correcta dictaminación de los casos con el fin de evitar que persistan las resistencias institucionales y así contribuir a que no haya impunidad.





REFORMA
DERECHOS HUMANOS
PRO PERSONA
GÉNERO
RESPECTAR
GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA
PROTEGER
INVESTIGAR
GARANTIZAR
NO DISCRIMINACIÓN
ADOLESCENTES
PERSONAS MIGRANTES
MUJERES
REPARACIÓN DEL DAÑO
SISTEMA JUDICIAL
UNIVERSAL

La reforma constitucional y su impacto en los derechos de los grupos de atención prioritaria

Grupos de atención prioritaria, una nueva conceptualización de las exclusiones desde un enfoque de derechos

Nashieli Ramírez Hernández*



124

* Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Como parte del desarrollo teórico sobre el principio de igualdad y no discriminación, así como de la evolución del enfoque de derechos humanos para concretar políticas públicas y acciones legislativas y de acceso a la justicia apegadas a tal principio, se han acuñado conceptos para nombrar la exclusión de ciertos grupos de personas en función de las categorías típicas de discriminación en cada país, tales como orientación sexual, pertenencia étnica, discapacidad u origen nacional, entre muchas otras.

En el argot de la agenda pública, de manera principal, la referencia hacia las personas identificadas con estas características fue la de *personas vulnerables*, que cambió pronto a personas en *situación de vulnerabilidad*.

Lo anterior correspondió al reconocimiento de tres aspectos asociados a las personas pertenecientes a esta caracterización: 1) exclusión social histórica en función de su asociación con ciertas categorías consideradas fuera de lo deseable o normal, y por lo tanto depositarias de estigma; 2) asociación de esa vulnerabilidad con una



cadena mayor de eventos que la profundizan, y 3) la necesidad de una actuación externa –pública o privada– para disminuir o eliminar la brecha de desigualdad.¹

Fue acertada la transformación del concepto de personas vulnerables a personas en situación o condición de vulnerabilidad, ya que en el cambio estaba implícito el reconocimiento de que política y normativamente la vulnerabilidad no debe ser entendida como una condición inherente a las personas y su naturaleza, sino como el resultado del contraste entre la persona, su entorno y los sistemas políticos, económicos, sociales y culturales.²

Con esto me refiero a que si las personas tenemos una condición humana que nos hace precarias –y por lo tanto con la necesidad de la otredad–, ya sea por ciclo de vida, salud o capacidad física e individual, vale la pena reconocer que los efectos de esa precariedad se distribuyen de manera desigual en función de otros factores determinantes en lo económico, social, cultural y político.³

En tal sentido, desde la visión de lo público y del enfoque de derechos humanos, al Estado no le corresponde *asistir* a las personas sino *atenderlas* en función de sus obligaciones de respetar, garantizar, promover y proteger sus derechos humanos. Aunado a ello, esas obligaciones deben llevarse a cabo con apego a los principios consagrados en el nuevo artículo 1º derivado de la reforma constitucional de 2011, dentro de los que destaco los de igualdad y de progresividad de derechos humanos.

Con respecto al principio de *igualdad*, el papel del Estado es doble: en primer lugar, revertir la discriminación estructural que tiene impacto en las personas en función de ciertas características detonantes de desigualdad como resultado de diseños excluyentes; y en segundo lugar, detener la reproducción de la desigualdad.

En lo que toca al principio de *progresividad*, el papel del Estado es avanzar de manera sostenida en la garantía, el respeto, la promoción y la protección de los

¹ Véase Judith Butler, *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*, Buenos Aires, Paidós, 2006; Miriam Jerade Dana, “Ontología de la vulnerabilidad y políticas del duelo en Judith Butler”, en *Revista de Filosofía Open Insight*, vol. VII, núm. 11, Centro de Investigación Social Avanzada, enero-junio de 2016, pp. 119-137, disponible en <<https://www.redalyc.org/pdf/4216/421643624008.pdf>>, página consultada el 7 de junio de 2021.

² Véase Judith Butler, *op. cit.*

³ *Idem.*



derechos humanos en los ámbitos administrativo, legislativo y judicial respecto del catálogo de derechos humanos de todas las personas, para lo cual se deben diseñar diversos mecanismos con el fin de agotar todas las posibilidades con tal de evitar regresividad en el ejercicio de derechos.

Por lo anterior, la evolución de los términos de *personas vulnerables* a *grupos de atención prioritaria* ha transcurrido, a su vez, a partir de una evolución de la visión de derechos humanos en el país constitucionalizada en junio de 2011.

Tres años antes, desde 2008, las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad fueron un referente para el manejo de este concepto en el contexto del ejercicio de derechos. Las Reglas consideraron a las personas en condición de vulnerabilidad como aquellas que por razón de su edad, género, estado físico o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.⁴

Un elemento importante que enfatizó el texto de referencia fue la “concreta determinación de que las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerán de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico”.

La referencia anterior respecto del contexto es muy relevante para la evolución del término no sólo de *personas vulnerables* a *personas en situación de vulnerabilidad*, sino también de este último a la actual categoría normativa de *grupos de atención prioritaria*, consagrada en la Constitución Política de la Ciudad de México y que contribuye a insistir en que la responsabilidad en torno al contexto y su efecto en la posibilidad de ejercicio de derechos de las personas, e incluso en el fortalecimiento de su capacidad de agencia, es del Estado.

Corolario de lo anterior es el planteamiento de que la situación de vulnerabilidad es un constructo en el que se imbrican elementos sociales, culturales y políticos que

⁴ Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia, marzo de 2008, disponible en <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>>, página consultada el 7 de junio de 2021.



es preciso observar para la adopción de responsabilidad pública respecto de la desigualdad y sus factores.

Al cambiar el enfoque depositado originalmente en la persona con ciertas características y colocarlo en el contexto que contribuye con sus determinantes sociales a imponer obstáculos para la realización de los derechos de las personas en igualdad, se promueve el necesario cambio social y cultural para pasar del asistencialismo al paradigma de derechos y obligaciones del Estado, en un marco de derechos humanos consolidado en nuestro país –a nivel normativo– a partir de la reforma constitucional de 2011.

El cambio entre nombrar a una persona como *vulnerable* –como en un inicio– a identificar que las personas requieren acceder a medidas provistas por el Estado (acción u omisión) para ejercer sus derechos en igualdad y con ello subsanar una brecha histórica de discriminación no es menor. La narrativa contribuye a un énfasis puesto en la migración de la responsabilidad y al reconocimiento de la precariedad propia de la raza humana que se subsana sólo a partir del armado social de instituciones y la repartición del acceso a ellas.⁵

En tal sentido, otro aspecto es que el llamado a atender a grupos de atención prioritaria tendría que activar una ruta de diseño, presupuestación, implementación y evaluación de la política pública que, con un enfoque diferencial en función del género, la edad y otras categorías, permita a su vez un análisis interseccional que tenga por resultado orientar la acción pública para el ejercicio de derechos y para la modificación de contextos que generan las desigualdades.⁶

⁵ Véase Judith Butler, *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*, Barcelona, Paidós, 2010. La autora diferencia entre *precarity* y *precariousness* para referirse a la condición de necesidad inherente a la raza humana frente a la capacidad de adaptar sistemas e instituciones para distribuir esa precariedad que resulta entonces de la interacción entre el entorno y los diseños políticos, normativos y sociales, entre otros.

⁶ Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017; última reforma publicada el 31 de agosto de 2020, artículo 11. Ciudad incluyente: “A. Grupos de atención prioritaria. La Ciudad de México garantizará la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales. B. Disposiciones comunes. 1. Las autoridades de la Ciudad adoptarán las medidas necesarias para promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos, así



No sólo las acciones propias del Poder Ejecutivo, como la implementación de políticas públicas, deben activarse como reconocimiento de la atención prioritaria a ciertos grupos a partir de la identificación de la desigualdad que les impacta. También la labor legislativa y la judicial tendrían que depurar los dejos de asistencialismo para adoptar un verdadero enfoque de derechos.

Como tercer elemento derivado de la mudanza de conceptos, y que vale la pena resaltar, es que categorizar los grupos facilitaría, en principio, la identificación del *enfoque diferencial* en función de conceptos como el género o la edad. Seguido de esto, la impronta de observar el contexto y su impacto en las condiciones estructurales para el ejercicio de derechos de las personas tendría que conducir a acciones públicas que partan de un *análisis interseccional* y que tengan como consecuencia la satisfacción de los atributos de adaptabilidad y aceptabilidad propios de los derechos humanos, en especial los económicos, sociales y culturales.⁷

El paradigma del asistencialismo como forma de aproximación del Estado con los grupos de población minorizados y con mayores brechas de desigualdad –por ejemplo: como personas indígenas; personas con discapacidad; mujeres, niñas y niños; personas privadas de la libertad; personas de la diversidad sexual y de género, entre otros–, aún está presente en políticas gubernamentales, legislación, decisiones judiciales e incluso en esquemas de responsabilidad social empresarial. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos existe una plataforma jurídica que impulsa una relación entre el Estado y las personas, basada en la titularidad de los derechos de las últimas frente a las obligaciones del primero, cuyo objetivo debería ser la igualdad formal y sustantiva para el ejercicio de derechos humanos y cuyo medio tendría que ser el avance progresivo que permita una evolución para lograr la igualdad.

como para eliminar progresivamente las barreras que impiden la realización plena de los derechos de los grupos de atención prioritaria y alcanzar su inclusión efectiva en la sociedad”.

⁷ El atributo de adaptabilidad en derechos humanos tiene que ver con la capacidad de atender al contexto y adecuar las medidas de garantía, protección, respeto y promoción a éste para el avance progresivo. Por su parte, la aceptabilidad tiene que ver con la pertinencia cultural y de género. Para un mayor desarrollo y aplicación de estos conceptos, consúltense las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que interpretan cada atributo aplicado al caso concreto.



El derecho a ser diferente y la garantía de inclusión

Nadia Sierra Campos*



* Titular de la Quinta Visitaduría General.

129

La ampliación de categorías sospechosas en el párrafo quinto del artículo 1º constitucional puso énfasis en los temas de igualdad y dignidad, que son básicos para el ejercicio de la ciudadanía como punto de partida para el goce y disfrute de otros derechos. Y aunque la normatividad constitucional y convencional trata a todas las personas como libres e iguales, la supuesta neutralidad involucra dos exigencias que no se cumplen: el reconocimiento de la diversidad como parte de la naturaleza humana y el deber ético-jurídico de generar políticas de igualdad. El presente artículo dará cuenta de las deudas históricas que aún se tienen con *las y los invisibles*.

La no discriminación como derecho humano constituye uno de los pilares del sistema mexicano e internacional de los derechos humanos. Se desprende del principio de igualdad y está reconocida en el artículo 1º, párrafo quinto, de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque ya estaba contemplada desde 2001 en su párrafo tercero.¹

El que la reforma constitucional de hace 10 años haya incorporado diversos principios de interpretación de los derechos humanos en el artículo 1º ha brindado la pauta para que el derecho a la igualdad se haya actualizado y hoy tenga un sentido más incluyente, lo cual contribuye al desarrollo social del país.

El vocablo *discriminación* es amplio y variado, pues engloba diversas situaciones en las que una persona o grupo definido, que es señalado como inferior en tanto distinto, recibe un tratamiento diferente –y a veces hasta degradante– que se aleja del que se da a otras personas. Las explicaciones que ofrecen para ello van desde el origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la preferencia sexual y el nivel socioeconómico, y hasta las particularidades o los comportamientos poco comunes. Todas estas distinciones se encuentran prohibidas, y por ende garantizan a todas las personas el derecho a ser diferentes.

Analizado así, México es su gente: la diversidad de personas que vivimos y transitamos por su territorio y que, precisamente por nuestros diferentes orígenes y condiciones personales, físicas, económicas, sociales, políticas o culturales, lo hacemos un país socialmente rico y complejo.

Sin embargo, cuando conjugamos el marco jurídico con las realidades sociales es claro que, a pesar de los innegables avances legales que hoy se tienen, queda mucho camino por recorrer para que el territorio mexicano y las personas que convergen en él conformen en sus distintas convivencias espacios para el ejercicio de las libertades, donde el reconocimiento a la diversidad sea vivido plenamente en igualdad.

Si bien México cuenta con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación de 2003 y las legislaciones locales que posteriormente surgieron; la definición del tipo penal de discriminación en el Código Penal Federal de 2012 y su incorporación a los códigos estatales en los años subsecuentes; la creación y funcionamiento, desde 2003, del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y los organismos autó-

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma del 28 de mayo de 2021, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf>, página consultada el 30 de mayo de 2021.



nomos de derechos humanos cuya labor fundamental es garantizar tales derechos, no hemos logrado que las y los diferentes alcancen un plano de igualdad de trato, de oportunidades, de protección y de capacidad.

Hoy, de las 32 entidades federativas del país dentro de su legislación civil o familiar sólo una –la de Coahuila– no contempla el estado de interdicción para las personas mayores de edad que viven con discapacidad intelectual o mental; lo que quiere decir que sólo las personas que viven con dichas discapacidades en Coahuila pueden ejercer sus derechos por sí mismas, gozar de autonomía y tomar decisiones propias. El resto del país no lo vive así, con sistemas normativos no actualizados que, además, resultan inconstitucionales e inconventionales, y que a toda luz atentan contra el artículo 1º, párrafo quinto, de la Carta Magna y el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En 20 estados de la república mexicana² las parejas del mismo sexo pueden formar una familia como lo decidan, sea a través del matrimonio, el concubinato o la unión libre, sin necesidad de un amparo, sino por el pleno reconocimiento en la ley. De tal forma que en 12 estados las parejas del mismo sexo tienen negado el reconocimiento legal de su formación, siendo ello absolutamente contrario a lo que establecen los artículos 1º, párrafo quinto; y 4º, párrafo primero, de la Constitución federal.

Los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanas no tienen el reconocimiento de su personalidad jurídica, lo cual les imposibilita ejercer sus derechos colectivos de propiedad o tenencia, disponer de sus recursos naturales, así como de un sinnúmero de derechos económicos, sociales, económicos y culturales, situación que los sigue dejando en clara desventaja de oportunidades y desarrollo.

Las personas migrantes extranjeras, a pesar del amplio reconocimiento de sus derechos cuando ingresan a nuestro país, ven vejados éstos durante su simple tránsito, y en su acceso a la educación, la salud o el trabajo.

Los ejemplos anteriores demuestran que, aunque el derecho a la diferencia se encuentre reconocido de manera poética en la Carta Magna y en diversos instrumen-

² Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Chiapas, Chihuahua, Colima, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tlaxcala.



tos normativos –como los ya señalados aquí–, cuando lo reflejamos en el espejo de las realidades vemos que algo no estamos haciendo bien, que el garantizar la inclusión de la diversidad de las personas atraviesa no sólo por marcos legales, sino por instituciones y políticas públicas. Es decir, se requiere de la inclusión como garantía para alcanzar la igualdad.

México, en los últimos 10 años y los 20 que le siguen experimentará cambios sociodemográficos importantes: el mayor envejecimiento poblacional, los procesos migratorios y el desarrollo social, entre otros factores. Y del mismo modo como la globalización ha traído consigo nuevos desafíos en el terreno de los derechos humanos, ésta no será la excepción.

Un punto importante para acompañar y vigilar es garantizar que todas las personas pueden ser incluidas con sus distintas características en el ejercicio de sus derechos, éste será el trabajo que desarrollen y los estándares que fijen los organismos autónomos de derechos humanos, para lo cual se requerirá de grandes dosis de flexibilidad, innovación y creatividad, aunadas a la conciencia de que la necesaria aceptación de la diferencia es clave para reconocer la igualdad y la inclusión de las o los diferentes.

No son suficientes los principios de interpretación conforme, el control de convencionalidad y el pro persona, ni el test de igualdad o de escrutinio estricto, porque la inclusión va más allá de sólo el análisis jurídico. Entre las acciones a realizar se encuentran: tener un acercamiento a las necesidades de los distintos grupos en situación de exclusión, como una forma de comprender mejor la diversidad; proporcionar información a todas las personas en lenguajes claros, sencillos y adaptados a las distintas formas de comunicación y entendimiento posibles, por ejemplo a través de las tecnologías de la información y comunicación; crear y generar climas públicos y privados que coincidan con la diversidad de la población; actualizar la legislación local, y propiciar la interacción de las personas diferentes a efecto de consolidar políticas públicas y procesos productivos o culturales que les reconozcan.

La igualdad es un principio y un derecho, pero también es un proceso inacabado. Fomentar e impulsar el valor de la diversidad a través de aceptar el sello propio de cada persona, plasmar un compromiso de respeto por la diferencia y promover espacios públicos y privados inclusivos, son la clave para que el Estado cumpla su obligación de garantizar las libertades, los derechos humanos y la no discriminación.



Todo ello permitirá que sigamos siendo la nación abierta y acogedora que otras y otros conocen, que las y los nuestros vivan sus derechos y, principalmente, que la o el diferente no sea una persona extraña, sino que tenga garantizados sus derechos humanos y construya su proyecto de vida.



Reforma política de la Ciudad de México, posibilidad material derivada de la reforma de 2011

Margarita María Castilla Peón*



* Coordinadora Técnica de la Oficina de Presidencia.

La Constitución Política de la Ciudad de México, publicada el 5 de febrero de 2017, como la conocemos, no hubiera sido posible de no haber ocurrido en 2011, seis años antes, la reforma a la Constitución federal en materia de derechos humanos.

Esta afirmación no sorprende. Es claro que por mera jerarquía normativa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos marca la pauta de cualquier texto constitucional local. Si bien las constituciones de las entidades federativas fueron armonizadas en función de la reforma en materia de derechos humanos que cambió el paradigma constitucional mexicano, en el caso de la Ciudad de México se dio la oportunidad de contar con una Constitución que desde sus orígenes fuera concebida por completo a partir de dicho paradigma.

Ningún constituyente local ha promulgado un texto constitucional posterior a la reforma de 2011, con excepción de la Ciudad de México. Tan sólo seis cartas



magnas locales fueron publicadas después de 1970¹ y parece que corresponden más a una etapa social del constitucionalismo latinoamericano, tal como lo clasifica Roberto Gargarella, que a la llamada etapa de derechos humanos que este autor identifica hacia la década de 1970.² Es decir que si bien todas corresponden a un modelo democrático caracterizado por contar con “a) una Constitución escrita, rígida y suprema; b) un amplio catálogo de derechos fundamentales (libertades, derechos políticos y derechos sociales); c) reglas para organizar democráticamente el acceso y la gestión del poder político; d) mecanismos de control constitucional sobre leyes (cortes o tribunales constitucionales)”³, podría decirse que sólo la Constitución *chilanga*⁴ está originariamente atenta al paradigma de derechos humanos y a la corriente progresista del nuevo constitucionalismo latinoamericano representado por textos como los de Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela.

Una de las características relevantes de la Carta Magna de la Ciudad de México es la inclusión de 14 grupos de atención prioritaria en su artículo 11. Esto es así desde una perspectiva pragmática para la legislación y la política pública, pero también en términos incluso de medidas de satisfacción por la visibilización de las personas y los grupos excluidos históricamente respecto de los cuales existe una deuda para disminuir la brecha de desigualdad sustantiva y ante la ley.

¹ Las constituciones de Querétaro, Quintana Roo, Zacatecas, Chiapas, Baja California Sur y Ciudad de México.

² Roberto Gargarella, “Sobre el ‘Nuevo constitucionalismo latinoamericano’”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 1, Montevideo, junio de 2018, disponible en <http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2018000100109>, página consultada el 8 de junio de 2021. La evolución del constitucionalismo regional podría ser dividida en cuatro etapas dirigidas: i) el constitucionalismo *experimental*, particularmente preocupado por la consolidación de la independencia (1810-1850); ii) el *fundacional*, interesado sobre todo en la consolidación económica (1850-1917); iii) el *social*, orientado a recuperar la olvidada *cuestión social* (1917-1980), y iv) el de los derechos humanos, dirigido a sanear la crisis de derechos humanos propia de la década de 1970 (1980-2000).

³ Pedro Salazar Ugarte, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica)”, p. 347, disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3271/22.pdf>>, página consultada el 8 de junio de 2021.

⁴ “Chilango: adj y s (*popular*) Que es originario de la Ciudad de México, que pertenece a esta ciudad o se relaciona con ella; capitalino”; véase *Diccionario del Español en México*, disponible en <<https://dem.colmex.mx/Ver/chilango>>, página consultada el 8 de junio de 2021.



El catálogo del artículo 11 plasma el enfoque diferencial y contribuye a su incorporación en la acción pública. Los 14 grupos de atención prioritarias son: mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas con discapacidad; personas LGBTTTI+;⁵ personas migrantes y sujetas de protección internacional; víctimas; personas en situación de calle; personas privadas de la libertad; personas que residen en una institución de asistencia social; personas afrodescendientes; personas de identidad indígena; y minorías religiosas.

Este enfoque ha sido impulsado desde la doctrina del derecho internacional de los derechos humanos y es la antesala para el análisis interseccional que reconoce a las personas y las comunidades en sus particularidades, pero añade un reconocimiento posterior que permite *acumular* las características que concurren en una persona y que configuran contextos específicos que deben ser analizados en su conjunto para concretar de manera adecuada las obligaciones del Estado.

El análisis interseccional es una herencia del feminismo acuñado como concepto por la abogada afroamericana Kimberlé Crenshaw y cuestiona la idea de que las mujeres formamos parte de un grupo homogéneo para proponer que, más bien, en nosotras coexisten características que nos hacen *padecer* el sistema de opresión basado en el género y al que se suman los de clase y *raza*. Con el tiempo, este planteamiento ha permitido observar metodológicamente la coexistencia de otras características como la discapacidad.

Para el marco doctrinario en derechos humanos, el análisis interseccional es el resultado de las cualidades de adaptabilidad y aceptabilidad de los derechos humanos descrito en las observaciones generales de diversos comités del sistema universal de derechos humanos, en especial el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Mientras que la adaptabilidad impone como estándar el acomodo al contexto local, la aceptabilidad apunta a la pertinencia cultural y de género, entre otras.

Es decir que si bien el paradigma constitucional de derechos humanos consolidado normativamente a partir de 2011 ya abría la puerta a una exigibilidad de derechos humanos más integral y atenta a las características particulares de personas y comunidades, al estar armonizada con ese paradigma la Constitución Política de la

⁵ Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis, intersexuales y otras.



Ciudad de México suma una ruta de reconocimiento al ser más prolija en el reconocimiento explícito de los grupos de atención prioritaria, el catálogo de derechos y los mecanismos de protección y garantía, entre otros, por lo que no sólo pretende facilitar esa exigibilidad sino que también consagra un pacto social renovado en el que más personas nos vemos reflejadas en ese texto justiciable. Ello no es menor si pensamos en que la construcción normativa originaria se ha caracterizado por estar diseñada por y para hombres con patrimonio, ciudadanía y otras características que han constituido un privilegio a costa de los grupos y las personas no representadas en el sistema normativo y social.

Por lo tanto, la Constitución Política de la Ciudad de México es resultado de diversos factores entre los que se mencionan por lo menos los siguientes: la reforma en materia de derechos humanos de 2011; la reforma que modifica la naturaleza jurídico-política de la Ciudad de México de 2016; una sociedad civil diversa, activa y muy involucrada en el proceso constituyente como consecuencia de aspectos como la concentración de estrategias de exigibilidad por el hecho de ser la capital del país; y una organización creciente a partir de 1985, entre otros.⁶

Los dos primeros elementos sentaron las bases de posibilidad material, pero es importante insistir en que la Constitución Política de la Ciudad de México atiende sustantivamente al paradigma de derechos humanos en tanto que establece un amplio catálogo de derechos desde el enfoque diferencial ya comentado, cuenta con mecanismos de garantía para tales derechos y plantea una amplia gama de instituciones orientadas, al menos en su diseño, a la progresividad de los derechos humanos.

Nuestra Constitución chilanga atravesará con seguridad reformas que la modifiquen, pero partirá de una base difícil de retroceder en términos del reconocimiento de una deuda histórica que obliga al diseño normativo, de política pública y de reconocimiento social que antes no era tan explícito en su origen de desigualdad.

En la medida en que un joven trans acceda sin discriminación a un servicio ginecológico público adaptado, de calidad y pertinente en términos culturales y de

⁶ Con sociedad civil me refiero no sólo a organizaciones de la sociedad civil constituidas sino también a grupos organizados en torno a agendas definidas como la de la diversidad sexual y de género con una amplia trayectoria en la ciudad; la representación de las comunidades indígenas residentes, pueblos y barrios originarios; y feminista, entre otras.



género; que la ciudadanía conozca cuántas personas utilizan la lengua de señas mexicana en la ciudad y se establezca una política lingüística congruente con el carácter de oficialidad de esta minoría lingüística; y que la población con discapacidad pueda acceder a una consejería sobre salud sexual y reproductiva pertinente al género y a la diversidad lingüística o hacer justiciables en sede judicial local estos derechos, podremos constatar la aportación de nuestro texto constitucional en términos sociales, políticos y normativos, y reconocer también la herencia del paradigma de derechos humanos instaurado con la reforma constitucional de 2011.



Reforma constitucional en materia de derechos humanos en las agendas de migración y asilo

Nancy Pérez García*



139

* Titular de la Secretaría Ejecutiva.

La reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación* es una de las más importantes que se han hecho a la Constitución de 1917, ya que las modificaciones a los artículos 1º, 3º, 11º, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102, apartado B, y 105 han sido de gran relevancia en materia de derechos humanos. Lo anterior, de manera particular por el principio pro persona que debe regir en la aplicación de las normas jurídicas, de tal manera que se considere la mayor protección a las personas desde los diferentes ámbitos de actuación de las autoridades.

En lo que respecta al derecho de asilo, la reforma permitió modificar el artículo 11, el cual incluye un apartado donde se señala que: “En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; o bien por causas de carácter humanitario, se recibirá refugio”.



A su vez, el artículo tercero transitorio obligó a expedir, en un plazo máximo de un año, la ley en materia de asilo. Cabe señalar que en México, previo a la reforma, los temas de asilo y migración eran regulados por la Ley General de Población de 1974.¹

En mayo de 2011, poco antes de la reforma constitucional, se publicó la Ley de Migración en un contexto nacional e internacional sumamente cuestionado: la masacre de personas migrantes en San Fernando, Tamaulipas.² En su parte positiva este contexto favoreció la participación de la sociedad civil y colocó el tema en la agenda política y social nacional, con lo que se configuró el primer instrumento normativo específico de la política migratoria en el país. En el preámbulo de dicha ley se reconocieron los derechos humanos de las personas migrantes independientemente de su condición migratoria, y se contemplaron diversos grupos en situación de vulnerabilidad como niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas y personas mayores.

Sin embargo, en el articulado se mantuvo el *enfoque de seguridad nacional*, con restrictivas acciones de control, verificación y revisión migratoria, además de la continuidad de la detención de personas en las llamadas *estaciones migratorias*. Con este enfoque se hizo la mayoría de las reformas a la ley.

La reforma al artículo 33 de la Carta Magna favorece a las personas migrantes, en el sentido de que establece que gozan de los mismos derechos humanos y garantías. También a las personas extranjeras que podrían ser expulsadas del país se garantiza el derecho a audiencia, situación que no estaba prevista antes de 2011. A partir de la reforma se obliga a hacer un procedimiento administrativo, aunque esta regulación sigue pendiente.

En materia del derecho al asilo es importante recordar que, de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo, el cual, además de considerarse como un derecho humano, debe

¹ Karina Arias Muñoz y Nancy Carmona Arellano, *Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: una perspectiva histórica*, México, Sin Fronteras, I. A. P., 2012, disponible en <<https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Evoluci%C3%B3n-y-retos-del-marco-normativo-migratorio-en-M%C3%A9xico.-Una-perspectiva-hist%C3%B3rica.pdf>>, página consultada el 31 de mayo de 2021.

² Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, “Masacre de 72 personas migrantes en San Fernando”, disponible en <<https://www.fundacionjusticia.org/masacre-de-72-personas-migrantes-en-san-fernando/>>, página consultada el 31 de mayo de 2021.



entenderse también como la protección que otorgan los Estados a las personas que se encuentran en sus territorios.³ Por lo tanto, es importante destacar que México firmó tratados internacionales en la materia; sin embargo, el proceso para el reconocimiento de la condición de personas refugiadas se basó en las disposiciones de la Ley General de Población de 1990 y su reglamento.

En la década de 1980 se creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar),⁴ la cual era un órgano intersecretarial –conformado por las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, y del Trabajo y Previsión Social– que atendía principalmente a las y los refugiados guatemaltecos asentados en la frontera sur del país. El reconocimiento de la condición de personas refugiadas durante muchos años se realizó bajo el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y los documentos migratorios se otorgaban como *visitantes fronterizos temporales*. Fue a partir de 2000 que el gobierno mexicano comenzó a asumir el proceso de elegibilidad para otorgar asilo, ello a raíz de la ratificación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967.

Transcurrió más de una década para que finalmente se publicara la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político –el 27 de enero de 2011–, esto tras una larga historia de trabajo de personas defensoras de derechos humanos, académicas y actores interesados en la materia. Dicha ley se alineó a la reforma constitucional y un año después, el 21 de febrero de 2012, se emitió su reglamento. La ley referida tuvo una modificación que se publicó el 30 de octubre de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Por otro lado, cabe decir que la reforma constitucional se vio reforzada con la reforma de amparo –ocurrida el 6 de junio de 2011–, ya que se volvió una garantía jurisdiccional de los derechos humanos.

³ Sin Fronteras, I. A. P., *Evolución y retos del asilo en México. 20 años de asistencia legal e incidencia por las personas refugiadas*, México, Sin Fronteras, I. A. P., 2016, disponible en <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/InformeAsilo_2016_WEB_02.pdf>, página consultada el 31 de mayo de 2021.

⁴ Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Boletín núm. 242/2020, Reconocen Gobernación y ACNUR labor de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en su 40 aniversario, 23 de julio de 2020, disponible en <<https://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-no-242-2020?idiom=es>>, página consultada el 31 de mayo de 2021.



Pendientes normativos en materia migratoria

Como se indica en el inicio del texto, contar con una legislación particular en temas de asilo y migración significó un gran avance; sin embargo, desde su origen ambos instrumentos no contemplaron algunos derechos y/o procedimientos específicos que en la realidad les eran afectados a las personas en contextos de movilidad humana.

En lo que respecta a la Ley de Migración se identifican como algunos de los pendientes: incluir el enfoque de seguridad humana; regir las alertas migratorias; el acceso a la defensoría pública, particularmente de aquellas personas que se encuentran en detención migratoria; la certificación de servidoras y servidores públicos y todo lo relativo al sistema de carrera en el Instituto Nacional de Migración (INM), así como alternativas a la detención migratoria.

Los grandes retos de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político son los siguientes: cumplir el plazo legal para la determinación de la condición de persona refugiada (45 días hábiles); subsanar las limitaciones institucionales que interfieren para que las personas puedan acceder al procedimiento, por ejemplo no hay oficinas de la Comar en todo el país y aun cuando las oficinas del INM están consideradas para coadyuvar, en la práctica no es posible; reglas del debido proceso, por ejemplo, los procesos de revisión de casos en los que la Comar es juez y parte; garantizar la no devolución de personas refugiadas, y una vez que se les reconozca con tal condición, asegurarles el acceso a sus derechos económicos, sociales y culturales.

Desafíos de la reforma constitucional

Se ha discutido que la reforma constitucional y la reforma de amparo han marcado un hito en la historia de nuestro país y han tenido mejor suerte en su aplicación con respecto a otras reformas legislativas. A partir de la reforma y la promulgación de las leyes específicas se derivó todo un andamiaje institucional: por primera vez se contó a nivel nacional con un Programa especial de migración; nacen las comisiones de migración en las cámaras de Diputados y Senadores; y en lo local, por ejemplo, se promulga también en 2011 la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal. Sin embargo, los pendientes que hay en materia de



migración y asilo aún no permiten hablar de impactos positivos de la reforma en la población en movilidad y, por el contrario, ahora más que nunca se enfrentan grandes y graves desafíos a pesar del marco normativo y programático que se ha generado a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Aún queda un largo camino para lograr implementar esta reforma y tocar verdaderamente la vida de las personas migrantes y de aquellas sujetas de protección internacional.

Otras fuentes de consulta

Morales Sánchez, Julieta, “Reforma constitucional de derechos humanos: hacia un nuevo derecho en México”, en *Perseo*, núm. 19, septiembre de 2014, disponible en <<http://www.pudh.unam.mx/perseo/reforma-constitucional-de-derechos-humanos-hacia-un-nuevo-derecho-en-mexico/>>, página consultada el 31 de mayo de 2021.

Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2014, 245 pp., disponible en <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>>, página consultada el 31 de mayo de 2021.

———, “Diez años. Las reformas de amparo y derechos humanos de 2011 tuvieron promotores comprometidos, acompañantes ciudadanos y, sobre todo, protectores jurisdiccionales”, en *El Financiero*, 26 de enero de 2021, disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pedro-salazar/diez-anos/>>, página consultada el 31 de mayo de 2021.

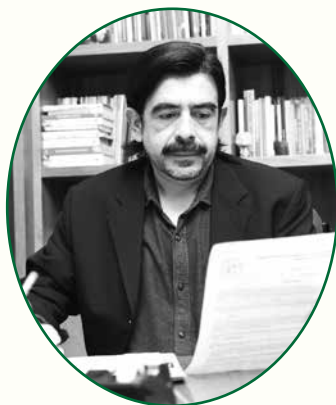
Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Reformas constitucionales”, disponible en <<https://www.scjn.gob.mx/10ddhh/reforma-constitucional>>, página consultada el 31 de mayo de 2021.

———, “La reforma constitucional de derechos humanos y amparo #10AñosDDHH”, *YouTube*, 18 de mayo de 2021, disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=QDpNwZwQJj8>>, página consultada el 31 de mayo de 2021.



Alcances del artículo 18 constitucional: un sistema penitenciario con enfoque de derechos humanos

Iván García Gárate*



144

* Titular de la Segunda Visitaduría General.

Introducción

El presente texto analiza los alcances del artículo 18 constitucional a partir de la reforma constitucional de 2011 respecto de la ampliación del Catálogo de derechos de las personas privadas de la libertad y de las obligaciones de las autoridades estatales de organizar el sistema penitenciario con un enfoque de derechos humanos. A partir de ello apunta a las posibilidades del trabajo de los órganos de protección de derechos humanos del sistema no jurisdiccional en la realización efectiva de las garantías establecidas en el mencionado artículo.



El artículo 18 constitucional

El artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases de la ejecución de sanciones en el sistema de justicia penal mexicano. La historia de este artículo desde 1917 muestra la trayectoria de los modelos de ejecución penal en el país, el cual inicia con un modelo de regeneración que en 1965 fue reformado y estableció un modelo de readaptación social. Con la transformación al sistema de justicia penal de 2008 y la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 se configura el actual texto cuyo objetivo es dejar atrás los modelos basados en la idea de tratamiento del delincuente para dar lugar a procesos de reinserción social de una persona privada de la libertad, entendida como un sujeto de derechos en un sistema penitenciario que se basa en los derechos humanos.

Cuadro 1. Artículo 18 constitucional

Constitución de 1917	Reforma de 1965	Reforma de 2008	Reforma de 2011
<p>Artículo 18. [...] Los Gobiernos de la Federación y los estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal –colonias, penitenciarias o presidios– sobre la base del trabajo como medio de <i>regeneración</i>.</p>	<p>Artículo 18. [...] Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la <i>readaptación social</i> del delincuente.</p>	<p>Artículo 18. [...] El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la <i>reinserción</i> del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.</p>	<p>Artículo 18. [...] El sistema penitenciario se organizará sobre la base <i>del respeto a los derechos humanos</i>, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.</p>

Fuente: Elaboración propia. La cursiva es énfasis añadido.

Si bien la transformación hacia un modelo de reinserción social iniciado con la reforma de 2008 significó un avance sustancial para dejar atrás los modelos basados en



la modificación de la personalidad de quien delinque, la incorporación en 2011 de la expresión “sobre la base del respeto a los derechos humanos” como pilar del sistema penitenciario ha tenido implicaciones profundas, ya que significa la transformación de un modelo de cárcel y de entendimiento de los procesos de ejecución penal a partir de los principios generales de los derechos humanos y de los derechos de las personas privadas de la libertad en específico.

La interpretación de los artículos 18 y 1º constitucionales tiene dos implicaciones: primera, el robustecimiento del catálogo de derechos de las personas privadas de la libertad; y segunda, que toda la organización penitenciaria debe construirse con un enfoque de derechos humanos.

Derechos de las personas privadas de la libertad

De la lectura del artículo 1º constitucional en relación con el artículo 18 de la Carta Magna se deriva que las personas privadas de la libertad son sujetas de todos los derechos humanos que no sean limitados legítimamente por una sentencia judicial y éstos les serán restituidos tras su cumplimiento. Así, con este enfoque:

Se despoja a la pena de prisión de su pretensión curativa para asumirla como una restricción coactiva de libertad, así como de otros bienes jurídicos. Quien cumple una pena o sobrelleva un proceso penal en reclusión, enfrenta un problema de naturaleza jurídica con múltiples implicaciones, pero no requiere ser *patologizado* ni antes ni después de la sentencia.¹

En ese sentido, aunque el artículo 18 del texto constitucional federal parecería permitir algún tratamiento psicológico, religioso, moral o médico para *procurar* que una persona privada de la libertad *no vuelva a delinquir*, la conclusión de una interpreta-

¹ Miguel Sarre, “Ejecución de Sanciones y medidas penales privativas de libertad”, en José Luis Caballero Ochoa *et. al.*, *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana II*, México, SCJN/IIJ-UNAM/Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 1841.



ción armónica con el artículo 1º es que no puede obligarse a una persona sentenciada a recibir un procedimiento que tenga como objetivo que no vuelva a delinquir, ya que debido a los derechos a la no discriminación, a la identidad o al libre pensamiento y, en su caso, a los de petición o de acceso a la justicia, no podría obligársele a éste.

En ese mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que: “la reinserción social, como fin de la pena, no acepta la idea de que al culpable se le caracterice por ser degenerado, desadaptado o enfermo, y que hasta que sane podrá obtener no sólo la compurgación de la pena, sino inclusive alguno de los beneficios preliberacionales que prevé la norma”.²

Esta lectura del artículo 18 constitucional es la base la Ley Nacional de Ejecución Penal,³ que tiene entre otros objetivos *regular los medios para lograr la reinserción social*. De acuerdo con esta ley, la reinserción social es un principio rector del sistema penitenciario que debe entenderse como la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos. Es decir, la reinserción social no quiere decir una reintegración a la sociedad con la convicción de culpabilidad, arrepentimiento y promesa de no volver a delinquir, sino un proceso de restitución de libertades individuales de la persona privada de la libertad cuya situación jurídica cambia para reintegrarse a la sociedad.

En esa misma línea, la Ley Nacional de Ejecución Penal reconoce que las personas privadas de la libertad en un centro penitenciario durante la prisión preventiva o ya sentenciadas tienen todos los derechos previstos por la Carta Magna y los tratados internacionales, siempre y cuando éstos no hayan sido restringidos por una resolución judicial o su ejercicio fuera incompatible con el objeto de ésta. En consecuencia, la ley desarrolla, en sus artículos 9º y 10, un catálogo de derechos de las personas privadas de la libertad y de las mujeres privadas de la libertad, cuyo sentido es reiterar y robustecer las obligaciones de las autoridades penitenciarias como garante de estos derechos.

² SCJN, Primera Sala, “Reinserción social. Alcances de este principio establecido en el artículo 18, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, tesis aislada 1ª CCXXI/2016 (10ª) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación*, décima época, t. I, 9 de septiembre de 2016, p. 509, registro digital: 2012511.

³ Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2016.



Por último, en el ámbito local, y en consecuencia a este reconocimiento de las personas privadas de la libertad como sujetos de derechos, la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce en su artículo 11, apartado L, a este grupo de la población como un grupo de atención prioritaria. Además, la Ley Constitucional de Derechos y sus Garantías de la Ciudad de México reitera en su artículo 88 los derechos de las personas privadas de la libertad, e inclusive establece una serie de obligaciones de las autoridades locales para el diseño y la ejecución de programas de atención postpenitenciaria que permitan facilitar la reinserción social de las personas que egresan de los centros penitenciarios tras haber cumplido su sentencia.

Organización del sistema penitenciario con un enfoque de derechos humanos

Además de la ampliación del Catálogo de los derechos de las personas privadas de libertad, el artículo 18 de la Constitución Política federal tiene implicaciones profundas en el diseño de las políticas penitenciarias y en la gestión de los centros penitenciarios debido a que señala que el sistema penitenciario debe organizarse sobre la base del respeto a los derechos humanos.

Si bien es cierto que la Ley Nacional de Ejecución Penal establece la obligación de varias autoridades administrativas y judiciales como responsables en materia de reinserción social y ejecución penal, la atención de los centros penitenciarios, la custodia y el cuidado de las personas privadas de la libertad, el deber de garantizar todos los derechos a la población penitenciaria y la reinserción social recaen inicialmente en las autoridades penitenciarias. Son estas autoridades, tanto a nivel local como federal, las que en la atención cotidiana de los centros penitenciarios deben considerar un enfoque de derechos humanos en cada una de las decisiones que tomen respecto de la administración de estos centros.

Por ejemplo, uno de los ejes de la reinserción social es la educación. Para cumplir con este eje las autoridades de educación del Estado a nivel federal o local deberán diseñar políticas en materia de educación que consideren a las personas privadas de la libertad. Sin embargo, derivado del deber reforzado de custodia que tienen las autoridades penitenciarias y la obligación de organizar el sistema penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, se debe tener al interior de los centros



penitenciarios programas de educación de diferentes niveles. Estos programas de educación deberán cubrir con los estándares del derecho a la educación de igual forma que si se tratara de la educación pública impartida por el Estado a personas no privadas de la libertad.

Inclusive podría no tratarse de uno de los ejes de la reinserción, sino algo más cotidiano pero trascendental como la alimentación: al momento de decidir sobre los menús diarios en los centros penitenciarios se deben considerar todos los elementos establecidos como parte del núcleo básico del derecho a la alimentación –que sea nutritiva, suficiente y de calidad– y considerar las diferencias entre la población penitenciaria y aquellas personas con alguna situación de vulnerabilidad que requieran de una dieta especial, o quienes por identidad cultural o libertad de conciencia o de pensamiento tengan una alimentación específica o no puedan consumir ciertos alimentos.

La dimensión de las obligaciones de las autoridades penitenciarias en este sentido es mayúscula y requiere de un trabajo especializado y complejo de revisión constante de todos los elementos de la administración penitenciaria desde un enfoque de derechos humanos. Es ahí donde el trabajo de los órganos de protección del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos juega un papel fundamental.

El trabajo de los órganos del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos y los sistemas penitenciarios

A diferencia de otros ámbitos y dada la condición jurídica de las personas peticionarias, el trabajo que realizan los órganos de protección del sistema no jurisdiccional respecto de los derechos de las personas privadas de la libertad tiene que efectuarse en el interior de los centros penitenciarios con la presencia constante de las servidoras y los servidores públicos de estos órganos. Las y los visitantes de las comisiones u órganos de derechos humanos no sólo tienen la facultad de ingresar a los centros penitenciarios para hacer visitas de verificación, sino también la obligación de atender de forma directa a las posibles víctimas a través de la comunicación y el diálogo con las autoridades de tales centros.



Esta facultad implica no sólo recibir el testimonio de las personas privadas de la libertad e iniciar una investigación, sino que en primera instancia se tiene la obligación de atender la problemática de manera inmediata y restituir en la medida de lo posible el derecho que haya sido afectado mediante la gestión con las diferentes áreas de los centros penitenciarios, y es a partir de esta interacción colaborativa que los órganos de protección de los derechos humanos coadyuvan y dialogan con las autoridades de los centros penitenciarios con el objetivo de garantizar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

En ese sentido, el trabajo de los órganos de protección de derechos humanos del sistema no jurisdiccional no sólo consiste en llevar a cabo las investigaciones sobre posibles violaciones a los derechos humanos. La presencia constante y recurrente de las visitadoras y los visitadores en los centros penitenciarios y el contacto con las víctimas, además del conocimiento especializado en materia de los derechos de las personas privadas de la libertad, permiten aportar elementos importantes a las autoridades responsables para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

El mandato del artículo 18 constitucional de organizar el sistema penitenciario sobre la base de los derechos humanos y materializar los objetivos de la Ley Nacional de Ejecución Penal es una transformación paradigmática cuya realización no será posible sino mediante los esfuerzos institucionales de dependencias, órganos y personas servidoras públicas trabajando en forma conjunta. En ese contexto, el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos, en ejercicio de sus facultades constitucionales y con presencia física de sus visitadoras y visitadores en los centros penitenciarios federales y locales, puede aportar sustancialmente a esa transformación necesaria para garantizar un sistema penitenciario con enfoque de derechos humanos.



Influencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la garantía y protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad

Cruz Arteaga Chicotencatl*



151

* Directora de área de la Segunda Visitaduría General.

El 10 de junio de 2011 se publicó la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la cual abarcó diversos artículos de la Constitución federal. Sin embargo, para efectos del presente trabajo nos ocuparemos de los artículos 1º y 18 con el fin de, en un primer momento, analizar su impacto en la protección y garantía de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad; y en un segundo momento se procederá a exponer la influencia de esta reforma en la creación de la normatividad que refleja el nuevo parámetro que emergió a partir de ella. Finalmente, se enunciarán algunos de los retos y pendientes para la Ciudad de México al respecto.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 surgió en un momento en el que nuestro país atravesaba por circunstancias políticas, sociales y económicas difíciles que en toda época son el caldo de cultivo para la violación a los



derechos humanos, pero indudablemente constituyó un avance en los esfuerzos por construir y afianzar el Estado democrático de derecho.¹

En el texto reformado de los artículos 1º y 18 constitucionales se incorporaron modificaciones que han influido de manera importante en la forma de mirar la cárcel y los derechos de las personas privadas de la libertad, como son las siguientes:

Cuadro 1. Artículo 1º constitucional

Contenido de la reforma	Impacto
Se incorpora el término <i>persona</i> y se reconoce que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.	Como personas sujetas de derechos, las personas privadas de la libertad deberán ser reconocidas y nombradas como tales, por lo que debe evitarse llamarlas reclusos(as), reos(as), internos(as) y con cualquier otra denominación que niegue o invisibilice sus derechos, sea cual sea la fuente de éstos.
El ejercicio de los derechos humanos y las garantías para su protección no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y las condiciones que establece la Constitución.	Los derechos de las personas privadas de la libertad se suspenden o restringen únicamente en los casos y condiciones establecidos en la Constitución y en las leyes de la materia.
Incorpora el principio pro persona.	La interpretación de las normas de derechos humanos de las personas privadas de la libertad se realizará favoreciendo en todo momento su protección más amplia.
Establece obligaciones de las autoridades para el respeto y la garantía de los derechos humanos, como son las de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos.	Las autoridades penitenciarias en todos sus niveles tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

¹ Para profundizar en el contexto, condiciones y motivos que hicieron posible la reforma que nos ocupa se puede consultar Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos*, 2ª ed., México, CDHDF (col. Cuadernos de capacitación), 2013, disponible en <https://cdhcm.org.mx/serv_prof/pdf/lasreformasconstitucionalesenmateriede.pdf>, página consultada el 21 de mayo de 2021.



Cuadro 1. Artículo 1º constitucional (*continuación*)

Contenido de la reforma	Impacto
Incorpora los principios conforme a los cuales las autoridades deberán cumplir sus obligaciones: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.	La protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad se llevará a cabo de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
Como consecuencia, integra que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos.	Todas las autoridades tienen la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.
Establece la prohibición de toda discriminación que atente contra la dignidad humana y menoscabe los derechos y libertades de las personas.	Se prohíbe toda discriminación que agrave a las personas privadas de la libertad.

Cuadro 2. Artículo 18 constitucional

Contenido de la reforma	Impacto
Se introduce el respeto a los derechos humanos como base y medio para lograr la reinserción social.	El principio de respeto a los derechos humanos está presente de manera transversal en todos los ámbitos de la privación de la libertad.

El análisis de las modificaciones a los artículos materia de esta reforma ha sido motivo de diversos estudios,² por lo que no nos detendremos en ello en este momento; pero sí destacaremos sus implicaciones a nivel legislativo,³ que consisten en la creación de la nueva normatividad y la revisión de la ya vigente con el fin de adecuarla al nuevo parámetro incorporado por la reforma y a las nuevas obligaciones de las autoridades en todos los ámbitos y niveles.

² Véanse Susana Núñez Palacios, "Comentarios a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos en el periodo 2006-2011", en *Alegatos*, núm. 80, enero-abril de 2012, pp. 43-58, disponible en <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28951.pdf>>; y Tonatiuh García Castillo, "La reforma constitucional mexicana de 2011 en materia de derechos humanos. Una lectura desde el derecho internacional", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 48, núm. 143, mayo-agosto de 2015, disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332015000200005>, ambas páginas consultadas el 21 de mayo de 2021.

³ Pedro Salazar Ugarte (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2014, p. 27.



Por ello los cambios producidos por la reforma constitucional en materia de derechos humanos no se pueden entender del todo, tratándose de personas privadas de la libertad, si no es en el contexto de la reforma constitucional de 2008 que transformó radicalmente la manera de impartir justicia en nuestro país e introdujo una modificación sustantiva en el modo de entender la prisión al sustituir el concepto de *readaptación social* por el de *reinserción social*.⁴ Ello significó el reconocimiento de las personas privadas de la libertad como sujetas de derechos, abandonando de forma definitiva la postura de considerarlas objetos de estudio en aras de *redimirlas, corregirlas* y/o modificar su personalidad.⁵

Es así que en junio de 2016 se publicó la Ley Nacional de Ejecución Penal,⁶ en la cual se conjuga la vocación protectora y respetuosa de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad⁷ con el nuevo paradigma de la reinserción social, pues las normas que deben observarse abarcan la prisión preventiva y la ejecución de penas y medidas de seguridad, garantizando condiciones dignas y brindando certeza respecto de los procedimientos para resolver las controversias que se susciten con motivo de la ejecución.⁸

Tomando en cuenta que la ejecución de la pena privativa de libertad no está exenta de la práctica de tortura como forma de castigo o de control de la población

⁴ Véase Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*, México, CDHCM, 2018.

⁵ No es coincidencia que en marzo de 2016 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1003/2015, haya declarado inconstitucional la aplicación de exámenes de personalidad para conceder beneficios de preliberación al considerar que violan el principio de reinserción social previsto en el artículo 18 constitucional. Con esto también se avanzó en el cumplimiento de la recomendación de eliminar los estudios de personalidad por ser contrarios a la Convención Americana, realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre la situación de los derechos humanos en México de 1998.

⁶ Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2016. Aunque la creación de esta ley responde a la reforma constitucional del 16 de junio de 2008, incorporó el estándar derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011.

⁷ Ley Nacional de Ejecución Penal, artículo 9°.

⁸ *Ibidem*, artículos 1°, 4° y 9°.



penitenciaria,⁹ cobra relevancia la publicación de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,¹⁰ que integra que su interpretación se realizará de conformidad con la Constitución y el derecho internacional, lo que favorece en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas víctimas de tortura¹¹ y crea el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura,¹² señalando sus facultades y las obligaciones de las autoridades penitenciarias.¹³

De igual manera, en el ámbito local la reforma de derechos humanos ha dejado su impronta, pues la protección a los derechos humanos es el fundamento de la Constitución Política de la Ciudad de México,¹⁴ que además reconoce a las personas privadas de la libertad como grupo de atención prioritaria para el pleno goce y ejercicio de sus derechos, históricamente obstaculizados por diversas condiciones estructurales.¹⁵

En el mismo sentido, la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México establece, entre otras, las obligaciones de las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, a quienes se les reconocen todos los derechos, entre ellos el derecho a la reinserción social; así como el mecanismo para facilitar y fortalecer el proceso de reinserción a través de la atención postpenitenciaria.¹⁶

⁹ I(dh)reas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A. C., *Guía para las juzgadas y juzgadores del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México sobre prevención, investigación, sanción y reparación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, México, TSJCDMX, 2017, p. 52.

¹⁰ Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2017.

¹¹ *Ibidem*, artículo 3º.

¹² En cumplimiento de lo establecido en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

¹³ Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículos 72 a 82.

¹⁴ Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017; última reforma publicada el 31 de agosto de 2020.

¹⁵ *Ibidem*, artículos 3º y 11.

¹⁶ Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 8 de febrero de 2019.



La normatividad analizada también incluye principios como la perspectiva de género, el interés superior de la infancia y el enfoque diferencial, entre otros, que fortalecen el estándar de protección y garantía de los derechos humanos, los cuales por razones de espacio no serán materia de este trabajo.

Este breve recorrido parte de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y su fuerte influencia en la creación de leyes que resultan fundamentales para la protección y garantía de los derechos humanos, tanto a nivel federal como local, de la que surge un estándar fortalecido que permite de manera particular a la Ciudad de México situarse a la vanguardia.

No obstante, es necesario enfatizar que los cambios no se presentan por decreto y que aún es necesario trabajar intensamente para que esta legislación protectora rinda los frutos buscados.

En tal sentido, históricamente la prisión ha estado regida por prácticas que no solamente es necesario erradicar sino *desaprender*, lo que implica un proceso de información, concientización y sensibilización de las personas servidoras públicas en el sistema penitenciario, a todos los niveles, que les permita conocer y reconocer su papel de garantes de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión de la Ciudad de México.

La garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad requiere del fortalecimiento de la coordinación de diversas autoridades para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, coadyuven en la protección y el respeto de los derechos de esta población.

También resulta necesario que las personas privadas de la libertad participen de manera activa conociendo sus derechos y ejercitando los mecanismos y recursos para hacerlos exigibles, por lo que las autoridades de la Ciudad de México deberán asegurar que dichos recursos estén disponibles y sean accesibles.

Un reto importante para el sistema penitenciario local es dar certeza de que las condiciones de la privación de la libertad sean compatibles con la dignidad humana, erradicando prácticas nocivas como la tortura y la violencia institucional, y garantizando derechos y servicios como la atención de la salud, la alimentación, el agua, la luz, etcétera.



Para que la atención postpenitenciaria¹⁷ con un enfoque de derechos humanos pueda incidir en la recuperación del sentido de vida digna y facilitar el proceso de reinserción de las personas que egresan de los centros de reclusión es necesario dar mayor impulso a los programas diseñados para ese fin, de manera tal que respondan a las necesidades de la población a la que van dirigidos.

En conclusión, actualmente la Ciudad de México cuenta con una legislación de avanzada para la protección y garantía de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad; sin embargo, es necesario un esfuerzo vigoroso para que ésta se traduzca en acciones concretas en el interior de los centros de reclusión y se eliminen prácticas nocivas que colocan en riesgo a su población.

Bibliografía

- Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos*, México, CDHCM, 2018.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos*, 2ª ed., México, CDHDF (col. Cuadernos de capacitación), 2013, disponible en <https://cdhcm.org.mx/serv_prof/pdf/lasreformasconstitucionalesenmateriade.pdf>, página consultada el 21 de mayo de 2021.
- Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017; última reforma publicada el 31 de agosto de 2020.
- García Castillo, Tonatiuh, “La reforma constitucional mexicana de 2011 en materia de derechos humanos. Una lectura desde el derecho internacional”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 48, núm. 143, mayo-agosto de 2015, disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332015000200005>, página consultada el 21 de mayo de 2021.
- I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A. C., *Guía para las juzgadoras y juzgadores del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México sobre prevención, investigación,*

¹⁷ A cargo del Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México, disponible en <<https://www.sec.gob.cdmx.gob.mx/servicios/servicio/reinsercion-social>>, página consultada el 21 de mayo de 2021.



sanción y reparación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, México, TSJCDMX, 2017.

Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 8 de febrero de 2019.

Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2017.

Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2016.

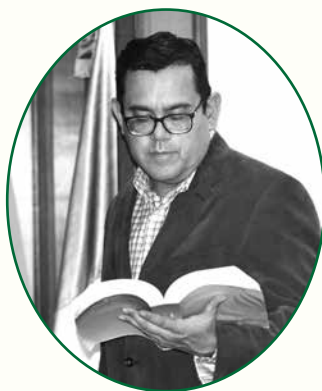
Núñez Palacios, Susana, “Comentarios a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos en el periodo 2006-2011”, en *Alergatos*, núm. 80, enero-abril de 2012, pp. 43-58, disponible en <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28951.pdf>>, página consultada el 21 de mayo de 2021.

Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2014.



La reforma constitucional en derechos humanos y el sistema de justicia para adolescentes

Jesús Adrián Piña Alcántara*



* Director de área de la Segunda Visitaduría General.

159

En memoria de Jorge Guillermo Apáez Godoy quien, en su carácter de director general de Atención Especializada para Adolescentes en la Ciudad de México, fue uno de los servidores públicos que más contribuyó a transformar las comunidades de adolescentes a partir de una cultura de derechos humanos.

Uno de los grupos de atención prioritaria que más ha resultado beneficiado por la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 es el de las y los adolescentes en el sistema de justicia, el cual se aplica cuando ellas y ellos incurrir en una conducta que las leyes tipifican como delito.

Para dar cuenta de ello es necesario analizar cuál era el contexto en materia del sistema de justicia para adolescentes que prevalecía antes de la reforma consti-



tucional referida y cómo se ha evolucionado hacia un esquema más garantista, sin descuidar en ningún momento los derechos de las víctimas de algún probable ilícito.

En México, históricamente cada uno de los modelos de justicia juvenil tiene su génesis en reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, como en el caso del llamado sistema ecléctico, por la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño. Como veremos más adelante, también a dichas reformas le siguieron leyes que regularon los sistemas de justicia correspondientes. De esta manera es que podemos hablar de que hubo tres esquemas previos al actual.

El *esquema tutelar o proteccionista*¹ entró en vigor a partir de la reforma al artículo 4º de la Constitución Política del 31 de diciembre de 1974, y de la que derivó la Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales del 2 de agosto de 1975. En esta ley se consagra el derecho a la protección de la familia y la infancia. En el esquema tutelar la justicia era aplicada por instituciones dependientes del Poder Ejecutivo y no del Poder Judicial, que consideraban a las personas adolescentes como inimputables porque no contaban con la madurez necesaria y, por lo tanto, no eran capaces de ejercer la totalidad de sus derechos, de ahí que era necesario que el Estado tutelara la vida de quienes habían cometido un ilícito mediante un sistema de control paternalista.

En este esquema prevalecía el derecho penal de autor, desde el cual un consejo técnico evaluaba la personalidad y *la peligrosidad* de la persona adolescente para aplicarle, en lugar de una pena, una *medida de seguridad* que consistía generalmente en la privación de la libertad, la cual duraba según al criterio del referido consejo.

El *sistema ecléctico*² nació en el contexto de la entrada en vigor en México de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 –instrumento que en nuestro país, a partir de la reforma constitucional de 2011, es como ley suprema equiparable a la propia Constitución–, la cual dio lugar a la promulgación de la Ley para el Tratamiento

¹ Luis González Placencia, *La política criminal en materia de niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal en México*, México, PGR, 2006, pp. 15-25.

² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el Sistema de Justicia para Adolescentes 2008-2009*, México, CDHDF, 2009, p. 13.



de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal.³

A partir de este sistema ya se maneja la preponderancia del principio del interés superior de las niñas, los niños y las y los adolescentes, que se caracteriza por otorgar una mayor garantía de seguridad jurídica al establecer un proceso formal para juzgar la falta administrativa (en lugar del delito), y consagrar el derecho de defensa a favor de la persona adolescente imputada, así como el surgimiento de la figura del *consejero* para aplicar la medida de seguridad en lugar de la pena; sin embargo, la carga de la prueba para acreditar la inocencia recaía en la persona adolescente acusada.

El tercer paso hacia un *modelo garantista*⁴ se dio con la reforma al artículo 18 de la Carta Magna del 12 de diciembre de 2005, que se vio reflejada en la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal de 2007.⁵ El objetivo de esta ley fue crear un *sistema de justicia integral para adolescentes*, es decir, para personas mayores de 12 años y menores de 18, con lo que se homologó en todo el país la edad penal a partir de los 18 años. Asimismo, estableció que el nuevo sistema está a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia para adolescentes, que actúan en todo momento conforme a los principios de protección integral y el interés superior de ellas y ellos.

Si bien este esquema significó un adelanto que dio lugar a un sistema oral que permitió desahogar los procedimientos jurídicos y cambiar el sistema de *castigo* por un sistema de *tratamientos* en el que la persona adolescente entraba a una dinámica de educación, trabajo y deporte, también privilegió más el tratamiento bajo privación de la libertad que en libertad.

El cuarto esquema es el *garantista-restaurativo*, que actualmente está vigente, tuvo su origen en una reforma a la Constitución federal –específicamente en la que

³ Véase la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1991.

⁴ Paula Ramírez España Beguerisse, “El sistema de justicia para adolescentes frente al reto de su implementación”, en *DFensor*, año VIII, núm. 5, mayo de 2010, p. 8.

⁵ Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de noviembre de 2007.



ocupa esta obra– en materia de derechos humanos que se promulgó el 10 de junio de 2011. En esta ocasión, la elaboración de una ley adecuada a los principios consagrados en dicha reforma fue más tardía que en las anteriores etapas, llegándose a publicar la Ley Nacional del Sistema de Justicia Integral para Adolescentes en el *Diario Oficial de la Federación* hasta el 16 de junio de 2016.

No es posible seguir hablando de los efectos de esta reforma si no acudimos nuevamente a los antecedentes. Cuando entró en vigor el sistema integral de justicia para adolescentes, con la reforma constitucional de 2005, una de las consecuencias fue que en 2008 el gobierno federal traspasó tanto el sistema de impartición de justicia como la administración de los denominados Centros de Tratamiento a Menores ubicados en la Ciudad de México –con todo y las personas adolescentes que en ese momento se encontraban privadas de la libertad– al Gobierno del Distrito Federal. Cabe recordar que se invitó a la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), hoy de la Ciudad de México, a ser observadora de dicho acto.

Con ello, la Segunda Visitaduría General de la CDHDF asumió la competencia para velar por el respeto a los derechos humanos de las personas adolescentes y constató de manera inmediata que se encontraban en condiciones de hacinamiento, que vivían precariedad en sus estancias, específicamente ausencia de ventanas, paredes pintarrajeadas y semidestruídas, aunado a pésimas instalaciones eléctricas e hidráulicas, esto de forma particular en los centros de San Fernando y Petén.⁶

En lo que corresponde a los programas de actividades, no había un criterio homologado y sólo se concretaba a cursos escolares que no estaban acreditados ante la Secretaría de Educación Pública, y no se desarrollaban más actividades para lograr su reinserción social. También se encontraron zonas de aislamiento –ya entonces prohibidas por la ley–; deficiencias en la preparación y distribución de alimentos, así como excesivas revisiones corporales y constantes maltratos por parte de los denominados *guías técnicos*. Todas estas anomalías provocaron que el 26 de enero de 2009 tuviera lugar un fuerte motín en la Comunidad para Adolescentes de San Fernando, que captó la atención de los medios informativos nacionales e internacionales.⁷

⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*, pp. 9 y 10.

⁷ *Idem.*



Esta problemática fue tratada por la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Secretaría de Gobierno del entonces Distrito Federal, mientras la CDHDF realizó las respectivas observaciones mediante la atención de expedientes de quejas y vistas *in loco* a todas las comunidades de adolescentes, y proporcionando capacitación a las y los servidores públicos de dichas comunidades, emitiendo recomendaciones y pronunciamientos en general cada que se documentaban vulneraciones graves a sus derechos humanos.

Sin embargo, el problema toral estaba en el hecho de que, a pesar de los cambios y los esfuerzos de algunas autoridades para mejorar el sistema de justicia para adolescentes, aún faltaba cambiar el paradigma y la concepción de la persona adolescente, debido a que si bien podía ser sujeta de derechos, también era vista como un ser que, por su incapacidad e inmadurez, podría provocar problemas –y por eso lo mejor era privarla de la libertad.

Lo cierto es que existía mucha resistencia al cambio, y aunque ya se hablaba del principio del interés superior de la infancia y la adolescencia, al momento de llevarlo a la práctica muchas y muchos servidores públicos de dependencias, federales y locales, se escudaban en el pretexto de que no eran principios sustentados en la Constitución Política y que los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales sólo eran simples sugerencias sobre cómo tratar a las personas adolescentes en conflicto con la ley; lo anterior dejaba de lado la instrucción que ya en ese tiempo señalaba el artículo 133 de la Constitución, en el sentido de que las leyes aprobadas en el Congreso de la Unión y en los tratados internacionales constituían la Ley Suprema de la Unión.

Con ello se presentaba la inercia de combinar algunos principios garantistas con el modelo tutelar proteccionista, sobre todo al momento de establecer las medidas de tratamiento para las y los adolescentes.

Afortunadamente, en 2011 se llevó a cabo la reforma constitucional en materia de derechos humanos que cambió en su artículo 1º el término *garantía* por el de *derechos humanos*, incluyó la vigencia de los derechos fundamentales señalados en la Carta Magna y en los tratados internacionales, e incluyó el criterio de la interpretación conforme para aplicar la protección más amplia a favor de las personas.

Esto fue lo que abrió la puerta para hacer vigentes y exigibles los derechos a favor de las personas adolescentes, los cuales están señalados en la Convención



sobre los Derechos del Niño, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing) y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), entre otros.

Con ello se abrió la puerta a los sistemas legislativos, tanto federal como estatales y locales, para adoptar la posición en la que la persona adolescente, aparte de ejercer sus derechos también asuma su responsabilidad frente a la comisión de una conducta contraria a la legislación penal, a la vez que acceda a opciones que le permitan desarrollar sus capacidades de manera positiva, y atendiendo los mecanismos que posibiliten la reparación de daño a favor de quien haya sido víctima de algún acto ilícito.

El primer cambio legislativo a nivel federal fue cuando se promulgó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes,⁸ en la cual se consagran entre sus derechos el de la seguridad jurídica y al debido proceso cuando se vean involucrados en un proceso administrativo y/o judicial (artículos 82 al 88).

Posteriormente, tuvo lugar una segunda reforma constitucional más especializada en este ámbito: la del artículo 18 de la Constitución Política del 2 de julio de 2015, en la cual se instituyó que el sistema de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, y que la autoridad juzgadora debe observar la garantía del debido proceso legal, para hacer posible que sean autoridades diferentes las que investiguen algún posible ilícito, y las que juzguen dichos actos e impongan las medidas.

En el ámbito de las medidas sancionadoras, dicha reforma instruye que al imponer medidas a la persona adolescente éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado, y deja de lado el juicio de reproche para obtener como fin la reinserción y la reintegración social y familiar de la o el adolescente, buscando el desarrollo pleno de esa persona y sus capacidades. De esta manera, el internamiento se utiliza únicamente como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda.

⁸ Esta ley fue aprobada por el Congreso de la Unión el 6 de noviembre de 2014. Véase Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2014.



Es importante hacer mención que, conforme a la experiencia de quien esto escribe, a pesar de las referidas reformas constitucionales y legislativas el cambio más radical se observó en la Ciudad de México y a nivel nacional cuando se promulgó el instrumento legal que estableció la certeza y la plataforma básica para aplicar todos los principios ya mencionados en este sistema: La Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, que fue promulgada el 16 de junio de 2016.

Una vez señalado lo anterior, ¿cuáles son los efectos de esta reforma en el sistema de justicia para adolescentes?

- a) Es que por fin se pudo hacer un cambio del sistema tutelar-paternalista al modelo garantista-restaurativo, con todas las ventajas que esto implica.
- b) Al implementarse el modelo garantista-restaurativo la persona adolescente en conflicto con la ley observa que, aun en esa situación, es objeto de derechos, y con ello aprende que la mejor perspectiva de vida se realiza respetando los derechos de las y los demás.
- c) Se implementó un procedimiento penal más sencillo y que no lleva mucho tiempo para definir la situación jurídica de las personas involucradas, el cual garantiza tanto los derechos de la persona adolescente como de la víctima.
- d) Salvo en casos extremos y excepcionales las medidas de sanción consistentes en la privación de la libertad han sido cambiadas por medidas más prácticas encaminadas a restaurar a la víctima, la reintegración social y familiar de la o el adolescente involucrado, y también a procurar la recomposición del tejido social.
- e) Innova un nuevo un modelo de justicia restaurativa⁹ donde tanto la persona adolescente involucrada en los hechos ilícitos como las personas víctimas y la comunidad en la que ocurrieron los hechos participan de manera conjunta para atender los problemas derivados de la conducta ilícita desde su origen, con el objetivo de identificar las necesidades y responsabilidades individua-

⁹ Para conocer más sobre este tema véase José Benito Pérez Saucedo y José Zaragoza Huerta, “Justicia Restaurativa. Del Castigo a la Reparación”, en *Política penal y criminológica en una sociedad posmoderna*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2019, disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3104/38.pdf>>, página consultada el 12 de mayo de 2021.



les y colectivas, también apoya a la reintegración de la víctima y la persona adolescente a quien se le dictó la medida de sanción.

- f) Ha disminuido el número de las personas adolescentes que se encuentran al interior de las comunidades de internamiento, lo que ha propiciado que existan mejores condiciones en los centros de internamiento, se evite la sobrepoblación; y por consecuencia, que existan mayores posibilidades de lograr la reintegración social y familiar de la persona adolescente.

Definitivamente la reforma constitucional en materia de derechos humanos vino a transformar de manera positiva al sistema de justicia para adolescentes; sin embargo, aún falta mucho por concretar. De nada sirve un sistema que esté dispuesto a cambiar la vida de las personas adolescentes involucradas en un hecho ilícito si el contexto familiar y socioeconómico no es favorable, a tal grado que no permitan a estas personas otra opción para sobrevivir más que delinquir.

Por ello, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes ha contemplado en el Libro Quinto las medidas de prevención social de la violencia y la delincuencia para las personas adolescentes, en las que se hace partícipe desde la familia en la que se desarrolla la persona adolescente hasta las dependencias de gobierno y el sector empresarial, y se busca brindar oportunidades de educación y empleo para estas y estos jóvenes que al confrontar al mundo exterior después de vivir un proceso legal –y en algunos casos alguna medida en internación– tienen que experimentar la falta de oportunidades para lograr un mejor desarrollo personal.

No se puede hablar de una total eficacia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos que incida en el mejoramiento del sistema de justicia para adolescentes si no existe una plataforma de políticas públicas que les permita el ejercicio de sus derechos económicos y sociales para su desarrollo como personas económicamente activas e independientes, si no existe un esquema de capacitación para ejercer un oficio, capacitarse y educarse hasta lograr el ejercicio de una profesión, y si no hay mecanismos de orientación y práctica del deporte para evitar caer en vicios y adicciones.

Así, es necesario seguir trabajando con las autoridades judiciales y administrativas para que no se pierdan los avances logrados. El hecho de que el sistema de justicia para adolescentes quede en manos del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo fortalece



un balance equitativo entre ambos poderes y busca evitar que alguna autoridad incurra en abusos. No obstante, es necesario seguir trabajando para que estos avances no retrocedan cuando existan relevos por parte de quienes dirigen la función judicial (juezas y jueces de Control, juezas y jueces de Ejecución); así como en la parte administrativa (Dirección General de Atención Especializada para Adolescentes y quienes encabezan las comunidades para adolescentes). Las personas en nuestro carácter de servidoras y servidores públicos somos prescindibles, pero las políticas de administración de justicia y de la reintegración social de las y los adolescentes basadas en el ejercicio y respeto a los derechos humanos siempre serán inmutables.



Infancias defensoras de sus derechos humanos

Andrea Márquez Guzmán*



168

* Subdirectora de Agenda por los Derechos de Niños, Niñas y Juventudes de la Dirección Ejecutiva de Promoción y Agendas en Derechos Humanos.

Yo creo que todos somos defensores de derechos humanos a nuestra manera. Algunos de nosotros de maneras pequeñas y tranquilas porque así es como nos sentimos y eso es todo lo que podemos dar al mundo y algunos lo hacen de manera grande. El impacto puede ser grande o pequeño, pero todos luchamos por lo que creemos.¹

VOCES DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES
DE EUROPA OCCIDENTAL Y OTROS

¹ Child Rights Connect, *Las opiniones, perspectivas y recomendaciones de niñas, niños y adolescentes alrededor del mundo*, Ginebra, Child Rights Connect, s. f., disponible en <https://www.childrightsconnect.org/wp-content/uploads/2018/09/DGD-REPORT_WEB_es_def_web.pdf>, página consultada el 21 de mayo de 2021.



Mirar y tratar a niñas, niños y adolescentes como personas defensoras de sus derechos humanos es un reconocimiento social y jurídico ya que, si bien ya empieza a ser visibilizado, la realidad muestra lo complicado que es dejar atrás las representaciones sociales que siguen refiriendo a niñas, niños y adolescentes como propiedad privada de las personas adultas, como valores de futuro, como víctimas o victimarios, o como personas incapaces de actuar e incidir conforme a sus propios intereses, lo que limita en todo sentido su reconocimiento de actores sociales con capacidad de goce, ejercicio y defensa de sus derechos humanos.

A casi 32 años de la adopción de la Convención sobre los Derechos de Niñas y Niños de las Naciones Unidas² (CDN), los avances han sido muchos y muy variados. Para el caso mexicano, la reforma constitucional de 2011 marcó un hecho sin precedentes en torno al reconocimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el marco constitucional. Esto ha significado poner en el centro del análisis a las infancias y sus derechos, afectando de manera positiva el andamiaje jurídico que existe actualmente para la promoción, protección, supervisión y defensa de sus derechos humanos.

Sin embargo, aún estamos lejos de transitar hacia un paradigma en el que se reconozca y asuma a niñas, niños y adolescentes como personas defensoras de sus derechos humanos, ya que ello implica una ruptura en la manera en que la sociedad adulta se relaciona, dialoga, y comparte intereses y decisiones con este grupo social.

Por lo tanto, si se decide de manera legítima avanzar hacia tal reconocimiento de las niñas, los niños y las y los adolescentes es necesario romper con el modelo adultocéntrico de poder de quienes lo detentan, y construir nuevas formas respetuosas desde y con las propias infancias y adolescencias, lo que significaría compartir el poder y la toma de decisiones, y por ende la generación de espacios de relación más horizontales, es decir, que estén a la altura de quienes forman parte de este colectivo.

Las infancias defensoras tienen su origen en el artículo 1º de la CDN, que define a *una niña o un niño* como una persona menor de 18 años de edad; y en el artículo 1º de

² Para efectos del presente documento y en reconocimiento a la importancia de incorporar un lenguaje incluyente y con perspectiva de género en todo tratado y/o marco normativo en materia de derechos humanos referiré de manera explícita a niñas, niños y adolescentes.



la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, el cual establece que “cualquier persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”.

Por lo tanto, una niña, un niño y una o un adolescente, si así lo decide, es una persona defensora de sus derechos humanos, ya que no hay una edad mínima para serlo mientras tenga el interés legítimo para defender sus derechos en lo individual y de manera colectiva.

Para avanzar en este reconocimiento se requiere de por lo menos dos grandes elementos: *a)* la existencia de un marco normativo que les reconozca, proteja y promueva como personas sujetas de derechos, y *b)* que como grupo social tenga la capacidad de alzar su voz para llamar la atención respecto de los temas que le afectan, preocupan e interesan, y que puedan ser compartidos para incidir en la opinión pública y en la toma de decisiones.

En términos generales,³ la primera condición necesaria está dada a partir de la reforma de 2011, mientras que la segunda requiere de mayores esfuerzos institucionales para consolidarse. El riesgo que tienen las infancias al ejercer su derecho a defender derechos humanos puede incrementarse y afectarles de manera significativa ya que, por un lado, podrían ser víctimas de agresiones físicas, ejecuciones, tortura, detenciones arbitrarias, amenazas y hostigamientos –como cualquier otra persona defensora–; y por el otro, si no son tratadas como personas plenas de derechos, su opinión se vería disminuida y/o limitada al tratar de incidir en los asuntos que les afectan. Por esa razón no se les reconoce como interlocutoras e interlocutores significativos para la defensa de sus propios derechos.

Es en este sentido que cobra especial relevancia que el Comité de los Derechos de Niñas y Niños de las Naciones Unidas (CRC, por sus siglas en inglés) haya adoptado en 2018 un día de debate general para proteger y empoderar a niñas, niños y adoles-

³ Aún existen pendientes de armonización legislativa en el país, especialmente en lo que toca al ámbito local. Sumado a lo anterior, la normativa de naturaleza administrativa y procedimental también requiere ser actualizada.



centes como personas defensoras de derechos humanos,⁴ y para el cual se hicieron diversas consultas cuyo propósito fue conocer las opiniones de niñas, niños y adolescentes de diversas partes del mundo.

El informe *Las opiniones, perspectivas y recomendaciones de niñas, niños y adolescentes alrededor del mundo*,⁵ elaborado por Child Rights Connect, refiere que la mayoría de las niñas, los niños y las y los adolescentes que fueron consultados para este proceso expresaron que, aun cuando se consideran personas defensoras de derechos humanos, la gente adulta con la que interactúan no les considera así, ya sea porque sólo les quieren proteger o porque dudan de sus capacidades y no les toman en serio.

Algunos datos importantes que se deben destacar son que 92% de las niñas, los niños y las y los adolescentes que respondió la encuesta en línea se percibe a sí mismo como persona defensora de derechos humanos; 40% afirmó que uno de los principales retos que enfrentan al ser personas defensoras de derechos humanos es la falta de información; 43% señaló que no tiene información sobre cómo generar el cambio en sus propias comunidades, y 27% reportó que la falta de apoyo por parte de las personas adultas es uno de los principales retos que enfrentan niñas, niños y adolescentes defensores.

Cabe expresar que ellas y ellos se han atrevido a alzar la voz en diversas partes del mundo con el fin de defender el derecho a un medio ambiente sano y el acceso universal a la educación, exigir un alto a los feminicidios y a las violencias que viven las niñas y las mujeres, y también se han organizado para salir a las calles y demandar de manera colectiva el derecho que tienen las mujeres de decidir sobre lo que les interesa y afecta –como son sus derechos sexuales y reproductivos–, por mencionar sólo algunos ejemplos.

Estas respuestas son las que nos deben interpelar para asumir con responsabilidad y seriedad a niñas, niños y adolescentes como personas defensoras de derechos humanos.

⁴ Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, *Proteger y empoderar a los niños, niñas y adolescentes defensores de los derechos humanos. Informe*, 2018, disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2018/crc_dgd_2018_outcomereport_es.pdf>, página consultada en 21 de mayo de 2021.

⁵ Child Rights Connect, *op. cit.*



En el caso mexicano, es una responsabilidad tomar en cuenta las recomendaciones derivadas del día de debate organizado por el CRC con el fin de garantizar espacios seguros y confiables para que niñas, niños y adolescentes puedan expresar su opinión de manera voluntaria, plena y sin miedos; y proteger a las infancias defensoras de derechos humanos de cualquier forma de intimidación, represalia o temor a sufrirlas, así como garantizar que sus opiniones sean debidamente consideradas en los procesos de toma de decisiones en todos los asuntos que les interesan, afectan y defienden.

Por otro lado, y de manera particular, es necesario recordar el papel que tienen las instituciones nacionales y estatales de derechos humanos en torno a la importancia de difundir y de promover información accesible y asequible sobre su mandato a todas las niñas, los niños y las y los adolescentes en general, y a las infancias y adolescencias defensoras en particular, con el objetivo de que tengan los elementos suficientes para identificar cuando sus derechos son violentados y de esta manera se acerquen a solicitar orientación y, en su caso, denunciar las violaciones a sus derechos humanos.

Un Estado y una sociedad respetuosos de los derechos de las infancias y adolescencias tendrían la obligación de generar y garantizar espacios seguros y confiables para que las niñas, los niños y las y los adolescentes que decidan ser personas defensoras puedan manifestar su opinión de manera libre y voluntaria, tomen decisiones que afecten de manera positiva su vida, dispongan de información accesible y asequible, y cuenten con las medidas de seguridad y protección suficientes para ejercer el derecho a defender sus derechos humanos.



Explotación laboral infantil: retos pendientes en la agenda de atención a la infancia en la Ciudad de México

Carmen Isabel Esteinou Dávila*



173

* Jefa de Departamento de Contenidos para la Formación Profesional y Capacitación de la Dirección General de Administración.

De acuerdo con el Módulo de Trabajo Infantil (MTI), en 2017 se contabilizó en la Ciudad de México a 84 857 personas entre los cinco y 17 años de edad en situación de trabajo infantil. De éstas, 51.7% son niños y 48.3% niñas. La pregunta obligada en 2021, en un periodo postpandemia, es reflexionar si estos datos sirven como referencia para realizar un análisis integral de la situación.

El trabajo infantil es una de las problemáticas más complejas de analizar, pues en su propia definición contiene diversos indicadores que, a la vez, representan grandes problemáticas de desigualdad, exclusión y discriminación.

Desde hace más de cinco años la Ciudad de México ha intentado armonizar sus esfuerzos con las estrategias nacionales y trabajar en la erradicación del trabajo infantil y en proteger el trabajo adolescente en edad permitida, con todos los obstáculos y dificultades que el tema implica.



En este sentido, en el presente trabajo abordaremos la problemática mediante un recorrido por los datos del MTI, para llegar a un análisis sociológico que permita interrelacionar diferentes aristas y así establecer los retos y desafíos que deben tomar en cuenta las políticas públicas encaminadas a mejorar la situación de miles de niñas, niños y adolescentes en la ciudad frente a un panorama complejo como el actual.

Lo anterior también permitirá reflexionar si posterior a la reforma constitucional de 2011 puede afirmarse que existe un mejor panorama para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Introducción

En 2019, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía realizó la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) en colaboración con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el cuarto trimestre de 2019, entrevistando a una muestra de 82 888 personas de entre cinco y 17 años, lo que representa a 28.5 millones de personas en este rango de edad.

Entre los principales resultados se reporta que 3.3 millones de niñas y niños participan en distintas formas de trabajo prohibidas, lo cual representa 11.5% de la población total de personas entre cinco y 17 años. De éstos, 1.8 realiza sólo labores no permitidas, 1.3 millones sólo labores domésticas en condiciones no adecuadas y 262 000 combinan ambas actividades.

Es interesante resaltar que 1.5 millones realizan quehaceres domésticos no adecuados dentro de sus hogares sin recibir remuneración, y además observamos que existe una importante división sexual dentro de estas actividades.

Un último elemento que se debe considerar a manera de introducción es la existencia de la Comisión Interdependencial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida de la Ciudad de México (Citi-CDMX), el cual es un mecanismo en el que coinciden los sectores público, privado y social para generar acciones y políticas en la materia.

Una de las principales iniciativas fue que se crearan sus símiles a nivel estatal y que pudieran confluir gobierno, empresas y organizaciones de la sociedad civil locales para que, de una manera mucho más focal, se pudiera prevenir y erradicar



el trabajo infantil, garantizar que en las cadenas de valor de las empresas no exista mano de obra de niñas y niños, y que las personas adolescentes en edad permitida de laborar lo hagan de manera segura y con la garantía del respeto a todos sus derechos.

Definiciones conceptuales

El concepto siempre ha sido y seguirá siendo un tema de discusión; sin embargo, la OIT brinda una definición que permite analizar la problemática desde un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de infancia que resulta adecuada y permite anteponer el interés superior de niñas, niños y adolescentes.

Para la OIT, las labores que realizan niñas y niños en el contexto familiar; que transmiten conocimientos, destrezas y experiencias culturales sin interferir en su desarrollo escolar o poner en riesgo su salud y bienestar, son consideradas actividades positivas de formación que refuerzan los lazos comunitarios, generan sentido de pertenencia y contribuyen a su desarrollo, siempre y cuando se realicen a partir de los 12 años y se considere la importancia del derecho al juego, el descanso y el esparcimiento.

Por lo tanto, el trabajo infantil es todo aquel que no cumple con lo arriba descrito, debido a que excede los horarios que se destinan a éste, interfiere en el desarrollo escolar, representa una carga desproporcionada de horas de labores y no permite las actividades recreativas o les obliga a abandonar los estudios o a combinar el trabajo con éstos.¹

En las formas más peligrosas o extremas del trabajo infantil, niñas y niños son sometidos a esclavitud; separados de sus familias, y expuestos a entornos, situaciones o actividades peligrosas y extenuantes que ponen su seguridad, desarrollo y bienestar en peligro.

En México, con la reforma en 2015 a la Ley Federal del Trabajo se elevó la edad mínima permitida para trabajar –de 14 a 15 años– y se modificaron diversos artículos relacionados con su protección, específicamente en los artículos 175 y 176 se estable-

¹ Organización Internacional de Trabajo, “¿Qué se entiende por trabajo infantil?”, disponible en <<https://www.ilo.org/ipcc/facts/lang-es/index.htm>>, página consultada el 2 de junio de 2021.



ció el listado de trabajos peligrosos o insalubres y quedó expresamente prohibido el trabajo de personas menores de 18 años en estas actividades.

Asimismo, en el artículo 175 *bis* se hizo explícita la importancia de que los trabajos que realicen las personas adolescentes mayores de 15 años no pueden interferir con su educación y esparcimiento, y se aseguró el pago justo por dichas labores. La reforma al artículo 178 amplió la edad a personas *menores de 18 años* para dejar explícitamente prohibida su utilización en horarios extraordinarios, domingos y días de descanso.

Dicha reforma legal, aunada a lo dispuesto en la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como a la ratificación del Convenio núm. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, firmada en 2000, y el Convenio núm. 138 sobre la edad mínima permitida, ratificado en 2015, dan un amplio marco normativo a la situación y permiten que el Estado mexicano realice las acciones necesarias y urgentes para la erradicación del trabajo infantil y las peores formas de éste, así como que garantice el cumplimiento de los derechos de las personas adolescentes trabajadoras en edad permitida.

Las modificaciones legislativas mencionadas no se hubieran concretado o avanzado armónicamente con el contenido del derecho internacional de los derechos humanos de no haberse resuelto en 2011 el conflicto de la jerarquía constitucional frente a los tratados internacionales.

El trabajo infantil en la Ciudad de México

De acuerdo con la ENTI 2019, la Ciudad de México se ubica como la segunda entidad de la república mexicana con la tasa más baja de trabajo infantil (5.4), cifra que no tuvo una variación con respecto al MTI realizado en 2017.

Sin embargo, en distintos estudios e informes se registra que el trabajo infantil continúa siendo una práctica cotidiana y que existen todavía muchos espacios de vacío institucional y de política pública que atiendan esta problemática.

En este sentido, en el informe especial *La situación del trabajo infantil y el trabajo adolescente en edad permitida en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, la Central de Abasto y otros espacios públicos de la Ciudad de México*, realizado por la Comisión



de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) en 2019, se identifican ocho temáticas que generan una serie de problemáticas que van desde la inasistencia o el abandono escolar, hasta la presencia de explotación con fines de trabajo forzado y la trata de personas con fines de explotación laboral.²

Por su parte, el reporte final del proyecto “Mapeo de actores e insumos hacia un plan de acción para prevenir y erradicar el trabajo infantil en el sector de residuos de la Ciudad de México”³ analiza uno de los sectores más complejos y riesgosos que tiene una importante presencia de trabajo infantil en prácticamente toda su cadena de valor.

De acuerdo con el estudio, la presencia de niñas, niños y adolescentes trabajando en la recolección de basura, los centros de acopio y la selección (pepena) en los tiraderos y rellenos sanitarios es especialmente grave si se considera que permanecen en espacios de riesgo e insalubres, además de que tienen contacto con maquinaria pesada o peligrosa, y viven expuestos a gases tóxicos, etcétera.

Dentro de toda la problemática que implica el trabajo infantil, tanto en el informe de la CDHCM como en el reporte final de Braulio Torres se identifican factores económicos, sociales y culturales que obstaculizan o dificultan la implementación de políticas públicas, acciones y programas que están encaminados a erradicar la problemática.

Por un lado, tenemos la importante desigualdad de México y la cada vez más aguda precarización de la sociedad, lo cual hace que el trabajo infantil se convierta en una forma de contribuir al ingreso familiar. Y, por otro lado, la precarización social, la falta de movilidad, la violencia, entre otros factores, hacen que los horizontes de vida de las niñas y los niños se construyan sobre principios distintos a la educación y el desarrollo profesional.

² Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *La situación del trabajo infantil y el trabajo adolescente en edad permitida en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, la Central de Abasto y otros espacios públicos de la Ciudad de México. Informe especial*, México, CDHCM, 2019, pp. 61 y 62, disponible en <https://directorio.cdhd.org.mx/informes/Informe_trabajo_infantil_mod.pdf>, página consultada el 2 de junio de 2021.

³ Braulio Torres, “Mapeo de actores e insumos hacia un plan de acción para prevenir y erradicar el trabajo infantil en el sector de residuos de la Ciudad de México”, OIT/OIE, s. f. (próximo a publicarse).



El trabajo infantil se deja de reflexionar y se convierte en el aparente vehículo que llevará a mejorar la situación y calidad de vida. De esta manera, vemos en los resultados de la ENTI 2019 que 27.2% de las personas de entre cinco y 17 años que participaron en la encuesta trabajan por gusto o sólo por ayudar, esto representa un aumento de 5.3 puntos porcentuales con respecto a los resultados obtenidos del MTI 2017.

Si bien en todos los datos que hemos revisado durante el presente texto hay variaciones en algunos indicadores entre 2015, 2017 y 2019, en términos generales no hay diferencias sustanciales, pero todos se realizaron antes de la pandemia del virus SARS-CoV-2 (enfermedad de COVID-19), lo cual ha tenido un impacto económico y social que según algunos organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe podremos recuperar hasta 2025.⁴

Esta crisis pandémica, de acuerdo con la Encuesta de Seguimiento de los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos (Encovid-19), realizada por la Universidad Iberoamericana en conjunto con el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef),⁵ muestra que “la reducción en los ingresos ha afectado a 7 de cada 10 de los hogares con niños, desde el inicio del confinamiento hasta julio de 2020”, esto tiene y tendrá en los siguientes meses de “nueva normalidad” un impacto significativo en el tema del trabajo infantil.

Estaremos pendientes de los trabajos de investigación que surjan en este nuevo contexto, sin embargo, los retos que se plantean invitan a pensar en acciones mucho más coordinadas y creativas.

⁴ Clara Zepeda, “Recuperación de la economía de México a nivel previo a la pandemia será hasta 2025: Cepal”, en *El Financiero*, 6 de octubre de 2020, disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/recuperacion-de-la-economia-de-mexico-a-nivel-previo-a-pandemia-sera-hasta-2025-cepal/>>, página consultada el 2 de junio de 2021.

⁵ Universidad Iberoamericana *et al.*, “ Encovid-19. Resultados de la Encuesta de Seguimiento de los efectos del Covid-19 en el bienestar de los hogares mexicanos . Encovid-19, junio y julio 2020”, disponible en <https://ibero.mx/sites/default/files/comunicado_encovid19_junio-julio_2020.pdf>, página consultada el 2 de junio de 2021.



Retos pendientes

Con la reforma constitucional en 2011 en materia de derechos humanos, los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad quedaron ampliamente reconocidos y el principio pro persona quedó plasmado como la directriz con la cual se deben legislar y proyectar los planes y programas institucionales.

Esta reforma permitió que los tratados internacionales cobren el peso y la importancia que tienen y que el compromiso del Estado mexicano de acatarlos se materialice en políticas públicas dirigidas a cumplirlos.

En este sentido, México tiene firmados varios convenios, convenciones, protocolos y tratados internacionales encaminados a la protección y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes y, en este caso, a la prevención y erradicación del trabajo infantil, las distintas formas de explotación y la protección de las personas adolescentes trabajadoras.

El reto que enfrenta México en el diseño e implementación de políticas públicas para atender este tema, sobre todo a la luz de los efectos que la pandemia está dejando, cuenta en este momento con un marco normativo amplio que permite tener una perspectiva clara y centrada en la garantía de los derechos humanos.

Conclusiones

El trabajo infantil es un tema complejo que necesita ser analizado desde diferentes perspectivas, y también de acciones coordinadas, institucionales e integrales para su prevención y erradicación.

Sin embargo, y frente al nuevo escenario que nos presenta la pandemia por la COVID-19, la Ciudad de México tendrá que sumar esfuerzos, experiencias y saberes de distintos actores sociales, gubernamentales, académicos y empresariales para prevenir y erradicar la problemática.

Si bien el presente trabajo no tiene la intención de hacer un análisis de profundidad, sí podemos proponer una serie de acciones a realizarse en los siguientes meses para prevenir y, si es posible, frenar el aumento que se parece vaticinar del trabajo infantil y de las peores formas de éste en los siguientes meses y años.



En el marco de las acciones referente a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de Naciones Unidas, es necesario que en los siguientes meses:

- Se intensifiquen las acciones y los programas encaminados a fortalecer la economía de las familias de la Ciudad de México.
- Se continúe el trabajo coordinado con la Citi-CDMX y se realicen reuniones extraordinarias para el análisis del contexto y la generación de estrategias.
- Se realicen encuestas e investigaciones a profundidad para tener datos precisos sobre el trabajo infantil y el trabajo adolescente en edad permitida, sobre todo en el contexto que se presenta a partir de la COVID-19.
- Se incrementen las acciones de difusión sobre el tema, la problemática y los mecanismos institucionales de protección.
- Se invite con mayor énfasis a que las empresas y el sector privado de la Ciudad de México participen activamente en las mesas de análisis y trabajo para la generación de estrategias y políticas públicas.

El trabajo infantil pasa por varias aristas. Su análisis y combate depende de muchos factores que varían de acuerdo con el sector en el que se presenta. Sin embargo, esto no puede servir nunca como obstáculo para crear estrategias de prevención y erradicación, sino que debe ser una motivación para que todas las esferas concurrentes en la problemática generen canales de diálogo y construcción que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de las niñas, los niños y las y los adolescentes.



El principio pro persona aplicado al trabajo diario institucional

Lutwin López López*



* Director de Procedimientos de Transparencia de la Dirección General Jurídica.

181

El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional en materia de derechos humanos, reforma que fue bien recibida y con grandes expectativas entre diversos actores como lo son las organizaciones de la sociedad civil y personas académicas y defensoras de derechos humanos, entre otros.

Pero, ¿qué pretendemos con el presente texto? En él nos enfocaremos en cómo la entonces novedosa incorporación del párrafo segundo al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se incluyó el principio pro persona, puede ser aplicada en el quehacer institucional como eje de servicio por parte de cada persona servidora pública que así lo desee. Que esta aplicación se traduzca en un actuar diario que mejore el servicio que prestamos; esto último, en nuestro caso, platicado desde una óptica relacionada con el derecho de acceso a la información.

De acuerdo con el ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Silva Meza, el principio pro persona constituye una clave de interpretación hacia la



protección más amplia de los derechos y acompaña a la interpretación conforme al exigir que se opte por las interpretaciones más favorables a los derechos; es necesario que “la armonización de todas las piezas normativas [...] se enfile en todo tiempo a favorecer a las personas con la protección más amplia”.¹ Pero qué sucede si llevamos el principio de interpretación al terreno de lo cotidiano, a la toma de decisiones por parte de la o el servidor público, a la injerencia en la vida de las personas que acuden a esta Comisión en búsqueda de respuestas y ayuda. ¿Es posible?

La última gran reforma en materia de transparencia en la Ciudad de México se realizó el 6 de mayo de 2016, cinco años después de la reforma constitucional que está próxima a cumplir 10 años. Esta nueva legislación provenía de la armonización normativa a nivel nacional derivada de la publicación y entrada en vigor de la Ley General de Transparencia, el 4 de mayo de 2015, leyes que a su vez reflejan, adoptan y adecuan conceptos constitucionales novedosos, como el principio pro persona.

La ley local de transparencia señala en su artículo 4º que en su aplicación e interpretación deberán prevalecer los principios de máxima publicidad y pro persona conforme a lo dispuesto en la Constitución federal, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Se destaca que la ley actual reemplaza a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, publicada el 28 de marzo de 2008, que si bien contemplaba buenas prácticas respecto de las personas que requerían información, y en específico las personas con alguna discapacidad que ejercieran el derecho de acceso, no señalaba más que la obligación del Instituto de Acceso a la Información del Distrito Federal de contar con la infraestructura y los medios tecnológicos necesarios para garantizar el efectivo acceso a la información de las personas con discapacidad.²

¹ Juan N. Silva Meza, “El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México”, en Ricardo Sepúlveda y Diego García Ricci, *Derecho constitucional de los derechos humanos. Obra jurídica enciclopédica en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario*, México, Porrúa/Escuela Libre de Derecho, 2012, p. 85.

² Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de marzo de 2008; última reforma publicada el 18 de diciembre de 2014, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-694f880aef4664d7c807939f85f9231c.pdf>>, página consultada el 3 de junio de 2021.



Es decir que existe un abismo visible entre la base normativa en el derecho de acceso a la información en 2008 y la incorporación de estos preceptos que nacieron de la reforma constitucional (la norma actual). Dichos preceptos, al estar incluidos en la norma específica de transparencia, deben adoptarse por todas y cada una de las unidades de transparencia de la Ciudad de México. Una vez descrita la evolución normativa en materia de transparencia, continuamos con el cuestionamiento acerca de si el principio pro persona, ya en la norma, se puede y debe traducir en un mejor actuar de las y los servidores públicos o sólo es accesible y utilizable para la interpretación cuando existe una posible disyuntiva normativa.

Para dar respuesta a estos planteamientos podemos analizar dos ejemplos de cómo un cúmulo de personas servidoras públicas han actuado en este contexto.

El pasado 5 de febrero de 2021 se recibió la solicitud de información con número de folio 3200000006821. En ella se requirió lo siguiente:

- ¿Cuál es el presupuesto que se les asignó para este ejercicio fiscal vigente?
- ¿En qué fue utilizado o será utilizado dicho presupuesto? (desglosar los gastos por partida, gasto por gasto).
- ¿Cuánto dinero se destinó a mejorar la inclusión social dentro de estas instituciones, tanto en lo material, es decir infraestructura, como en lo cultural?
- ¿Qué tipo de servicios, apoyos, ajustes razonables, acciones afirmativas, acciones, políticas, o cualquiera que sea la denominación, han desempeñado en favor de mejorar la atención a las personas con discapacidad que acuden a esta institución a recibir algún servicio, dentro de sus facultades y funciones? Por ejemplo los edificios cuentan con rampas, señalización *braille*, hay capacitación del personal para la correcta atención a personas con discapacidad, etc[étera].
- ¿Desde cuándo desempeñan dichas acciones, en caso de aplicarlas?
- ¿Cómo aplican lo establecido en la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad?
- ¿Cuántas personas con discapacidad se encuentran actualmente trabajando o colaborando con esta institución, ya sea mediante contrato, convenio, prestación de servicios, voluntariado, servicio social o cualquier otra figura que implique un servicio personal, remunerado o no con esta institución y sus demás a su cargo?
- ¿Qué tipo de discapacidad tienen dichas personas?



- ¿Cuáles son los criterios con los que cuentan a la hora de contratar a una persona en cualquier esquema de contratación?
- ¿Cuáles son los criterios que tomaron en cuenta para contratar a las personas con discapacidad que actualmente colaboran en esta institución y las demás a su cargo?
- ¿Desde cuándo contratan a personas con discapacidad en esta institución?
- ¿Cuántas convocatorias para trabajos, plazas o puestos, es decir, para llenar alguna vacante dentro de esta institución han publicado de 2018 a la fecha?
- ¿Cuántas de esas convocatorias han sido dirigidas para mujeres, cuántas han sido mixtas, cuantas han sido dirigidas sólo a personas con discapacidad?
- ¿Cuántas personas con discapacidad tienen ocupando puestos de alta dirección?
- ¿Cuántas plazas y de qué tipo se encuentran ocupadas por personas con discapacidad?
- Solicito se me entregue la información en sistema de lectoescritura *braille* y de igual forma en formatos accesibles digitales, documentos de Word o PDF pero que cuenten con reconocimiento óptico de caracteres, pues los PDF de imagen son ilegibles para mi lector de pantalla.

La solicitud destaca por sus contenidos de información, los cuales involucran a diversas áreas de la Comisión, pero sobre todo por la modalidad de entrega y la necesidad de realizar los ajustes necesarios para proporcionarla. Si bien la ley local da la opción de entregar la información en el estado en que se encuentra en los archivos del sujeto obligado, a nuestro entender la reforma constitucional no sólo puede quedarse en un plano de interpretación sino que se debe reflejar en el actuar de dichos servidores públicos.

Una vez turnada la solicitud para su atención, con la colaboración de la Dirección Ejecutiva de Promoción y Agendas en Derechos Humanos, la Cuarta Visitaduría General, la Secretaría Ejecutiva, la Dirección Ejecutiva de Educación, la Primera Visitaduría General y la Dirección General de Administración se conformó una respuesta que proporcionaba la información a la persona solicitante, pero sobre todo se elaboró una versión de la respuesta en sistema *braille* de manera digital y se hizo el envío de dicha respuesta en formatos aptos para su lectura por programas especializados, Word y PDF; asimismo, se puso a su disposición una impresión de la respuesta en sistema de lectoescritura *braille*.



En tal sentido, el requerimiento realizado se contestó de manera adecuada en tiempo y forma, pero sobre todo en la modalidad en que se solicitó la información, preponderando los derechos del peticionario. Si bien pareciera que no fue necesaria una interpretación de normas donde se utilizara el principio pro persona, también lo es que en la toma de decisiones el servidor público pudo optar por decenas de opciones que darían una respuesta adecuada, e incluso legal, pero que no atendían todas las necesidades del solicitante. En el presente ejemplo se proporcionaron todas y cada una de las modalidades requeridas cuando con una sola se hubiera satisfecho el derecho del solicitante; es decir que el servidor público optó por un actuar integral, por un ejercicio de su función pro persona.

Segundo ejemplo: el 25 de noviembre de 2019 se requirió mediante solicitud de acceso a datos personales lo siguiente:

Solicito el estatus de la investigación que se lleva a cabo en esta Comisión sobre el caso que expuse por posibles violaciones a los derechos humanos de mi menor hija.

La solicitud fue turnada al responsable del sistema de datos personales, quien en vía de respuesta nos señaló que el expediente aún se encontraba en etapa de investigación.

Ahora bien, en el proceso de la entrega de la información, mediante llamada telefónica el peticionario señaló que ejercía su derecho en representación de su hija de 10 años, y requirió que para la entrega de la información se realizara una diligencia con la presencia de un intérprete de lengua de señas mexicana, toda vez que ella tenía una discapacidad auditiva y lingüística.

Por lo anterior, se procedió a solicitar la colaboración del personal intérprete de señas con que cuenta esta Comisión. Así, la entonces Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas designó para la colaboración a la compañera Karla Elena Mendoza Guzmán.

El 18 de diciembre de 2019 el padre acompañado de su hija, dos representantes de la Unidad de Transparencia y la intérprete de lengua de señas mexicana se reunieron con la finalidad de proporcionar la información requerida.

Los pormenores de la reunión se pueden encontrar en el acta que se llevó a cabo con este motivo, pero de ninguna manera reflejan lo ahí vivido. En dicha reunión se proporcionó algo tan sencillo como el estatus de una queja, pero en el fondo el padre



nos explicaba cómo era necesario que su hija recibiera por parte de la autoridad una respuesta directa, accesible y conforme a sus necesidades.

En lo personal, puedo opinar respecto de ese momento que ahí se ve retratada la difícil situación de miles de mexicanas y mexicanos que viven con alguna discapacidad, los cuales no encuentran la vía, el acompañamiento, el entendimiento y la empatía de diversas autoridades; sin embargo, mediante la colaboración interinstitucional, los mecanismos con los que cuenta esta Comisión, y la labor de su personal, nos convertimos en una pequeña solución y no en parte del problema.

¿Se puede aplicar el principio pro persona en el actuar diario del personal de este organismo?

Estamos convencidos de que en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México se cuenta con los insumos, la disposición y la base multidisciplinaria para la aplicación diaria de éste y de los demás principios consagrados en la reforma.

Los medios están a la mano de cualquier servidora o servidor público que los requiera y es nuestra obligación, no sólo moral sino también legal, hacerlos valer en nuestro trabajo diario.

Debemos recordar siempre que detrás de cada expediente, cada actuación, cada diligencia, se encuentra una persona, y que por mandato constitucional tenemos la obligación de que nuestro actuar refleje la capacidad institucional en favor de quien se acerca a solicitar nuestros servicios.

A 10 años de la reforma constitucional, sin lugar a dudas, falta un largo camino por transitar, pero tenemos la mesa puesta para hacer la diferencia; y no es necesario llevar a cabo grandes acciones, el cambio se realiza día con día. Empecemos por que el principio interpretativo se convierta en un principio de actuar para todos y cada uno de las y los servidores públicos de esta Comisión.



Nada sobre ellas sin ellas. Ejercicio del derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la diversidad

Marcela Tárano Vázquez Mellado*



187

* Subdirectora de Agenda por los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Dirección Ejecutiva de Promoción y Agendas en Derechos Humanos.

¿No estáis a favor de que las personas con diversidad funcional¹ reciban información accesible sobre las cosas que pasan a su alrededor? ¿No creéis que si no recibimos una información accesible seremos ignorados y habrá otras personas que decidirán y elegirán por nosotros?

MARÍA DE LOS ÁNGELES, PERSONAJE DE LA NOVELA
LECTURA FÁCIL, DE CRISTINA MORALES.

¹ *Diversidad funcional* es un término para referirse a la discapacidad utilizado en algunos países, en este caso, España.



Hace 13 años entró en vigor en México la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad² y su Protocolo Facultativo,³ convirtiéndose en parte de los Estados comprometidos en respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos de este grupo de atención prioritaria. Posteriormente, en 2011 se publicó la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual fortaleció la Convención recién firmada, ya que se establece en el artículo 1º que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el país sea parte.

Las personas con discapacidad desempeñaron un papel central en la redacción y negociaciones de la Convención; incluso la propuesta ante la Organización de las Naciones Unidas para elaborar este tratado internacional la realizó México a través de Gilberto Rincón Gallardo.⁴ La participación de las personas con discapacidad influyó en la pertinencia de la Convención, la cual tiene como lema “nada sobre nosotras, sin nosotras”, precedente para visibilizar la importancia de que sean parte de todos los procesos y asuntos que les afectan.

Es así que uno de los aspectos centrales de la Convención, establecido en su artículo 4º, numeral 3, señala que los Estados Parte deben realizar consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan; este derecho también está reconocido en el artículo 33, numeral 3. Posteriormente, se elaboró en esta materia la Observación General núm. 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.⁵

² Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 61/106 del 13 de diciembre de 2006 y abierta a la firma el 30 de marzo de 2007, entró en vigor el 3 de mayo de 2008, disponible en <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=1288&depositario>, página consultada el 1 de junio de 2021.

³ Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 61/106 del 13 de diciembre de 2006 y abierto a la firma el 30 de marzo de 2007. Entró en vigor el 3 de mayo de 2008, disponible en <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=1297&depositario=0>, página consultada el 1 de junio de 2021.

⁴ Gilberto Rincón Gallardo fue un político y activista mexicano con discapacidad que impulsó el reconocimiento de los derechos humanos de distintos grupos de atención prioritaria.

⁵ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapa-



A 13 años de la entrada en vigor de la Convención en México y una década después de la reforma constitucional de 2011, en México y la Ciudad de México existen avances para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad; sin embargo, aún hay retos importantes para garantizar que las políticas y leyes sean consultadas y tengan como resultado la participación y una plena inclusión.

El derecho a la consulta se refiere a que los gobiernos les deben preguntar a las personas con discapacidad cuando elaboren leyes, políticas públicas, normas, o cualquier otra medida que les afecte, con el fin de conocer su opinión. Esto es importante porque ayuda a que se generen propuestas que realmente atiendan las necesidades e intereses de este grupo de población. La acción de *consultar* incluye cualquier proceso de adopción de decisiones, ya sea de carácter general o relacionado específicamente con la discapacidad, que pueda afectar de alguna forma su vida.

En el informe de 2016 de la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad⁶ se señalan algunos puntos sobre aspectos que deben considerar los Estados para garantizar el derecho a la consulta. Uno de los principales es garantizar la participación efectiva y activa de las personas con discapacidad en la adopción de decisiones públicas, entre ellas la elaboración de leyes y políticas, y crear mecanismos para impugnar las decisiones que se adopten sin el requisito previo de validez. A partir de la reforma constitucional de 2011 es más sólida la base de exigibilidad judicial para la garantía del derecho a la consulta y participación tanto de las personas y comunidades indígenas como de las personas con discapacidad.

Las consultas también implican reconocer el derecho a la participación y la asociación, y adoptar un marco jurídico en el que se especifique que las instituciones públicas deben celebrar consultas estrechas con las personas con discapacidad, a través de sus organizaciones, en la elaboración y la aplicación de leyes y políticas

cidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, disponible en <<http://www.convenciondiscapacidad.es/wp-content/uploads/2019/01/Observacion-7-Articulo-4.3-Participacion-C3%B3n-sociedad-civil.pdf>>, página consultada el 1 de junio de 2021.

⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad*, A/HRC/31/62, 12 de enero de 2016, pp. 17 y 18, disponible en <<https://undocs.org/es/A/HRC/31/62>>, página consultada el 1 de junio de 2021.



que les atañen. Para esto es crucial modificar o eliminar instrumentos legislativos, reglamentos, costumbres y prácticas que limiten la capacidad de las personas con discapacidad.

Ahora sabemos que estos elementos configuran el deber ser, la pauta establecida desde las Naciones Unidas y desde las propias personas con discapacidad y las leyes nacionales y locales. Sin embargo, aún es grande la brecha entre lo indicado en los documentos y la realidad, una en la que hace falta llenar huecos que dificultan el ejercicio de los derechos a la consulta y a participar.

Como resultado de la reforma constitucional de 2011 y la Convención, en México se elaboraron leyes que establecen las obligaciones en materia de derechos de las personas con discapacidad consagrados en el derecho internacional de los derechos humanos. Se incorporó el modelo social en el que la discapacidad es resultado de las barreras sociales que limitan su inclusión y participación en igualdad de condiciones que las demás personas. De forma particular, en diversas leyes se especifica la importancia de la consulta y participación en los asuntos que les atañen.

El derecho a la consulta se menciona en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (2011) y en la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México (2010). No obstante, éstas no fueron consultadas plenamente con las personas con discapacidad, y se han generado distintas leyes en la materia y algunas iniciativas que han sido invalidadas debido a la falta de este ejercicio. Es el caso de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, la cual fue impugnada por esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y definida como inválida por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷

En la Ciudad de México se han realizado algunos ejercicios de acercamiento con las personas con discapacidad y organizaciones de la sociedad civil durante procesos

⁷ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Boletín 53/2020, La CDHCM se congratula con la decisión de la SCJN de declarar inconstitucional la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, 22 de abril de 2020, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/2020/04/la-cdhcm-se-congratula-con-la-decision-de-la-scn-de-declarar-inconstitucional-la-ley-para-la-atencion-integral-de-las-personas-con-sindrome-de-down-de-la-ciudad-de-mexico/>>, página consultada el 1 de junio de 2021.



de interés público, como fue el caso de la Constitución Política local. Sin embargo, aún es necesario fortalecerlos para que las consultas sean plenas y abiertas y consideren a la diversidad en la discapacidad.

Consultar a las personas con discapacidad debe ser parte de los procesos legislativos, políticos y públicos desde que éstos inician. Para ello se deben considerar elementos que configuren una consulta previa, amplia, inclusiva y sobre todo cercana a las personas para resolver las problemáticas que viven, derribar las barreras que enfrentan y plantear soluciones reales plasmadas en políticas funcionales.

Para generar procesos de consulta que realmente funcionen se debe considerar la diversidad de las personas con discapacidad. Esto es conocer sus contextos, necesidades, intereses y propuestas; y tener en cuenta el perfil de la población con discapacidad que se va a consultar. De forma específica, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la relatora especial de las Naciones Unidas⁸ han señalado la importancia de consultar a las mujeres y a las y los niños con discapacidad.

Considerar la diversidad también implica tener en cuenta las intersecciones de la discapacidad con otros grupos de atención prioritaria, como las personas LGBT+⁹, afrodescendientes, en situación de calle y migrantes, entre otros. La pertenencia a estos grupos resulta en barreras y discriminaciones múltiples, además de los distintos contextos, necesidades e identidades. Es necesario conocer las realidades de las personas con discapacidad para generar propuestas que atiendan esta diversidad. En tal sentido, también se debe asegurar que se consulte a todas las discapacidades: motriz, intelectual, psicosocial, visual, auditiva y múltiple.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta al realizar un proceso de consulta es la accesibilidad.¹⁰ Esto significa que se consideren las características necesarias para que las personas con discapacidad puedan acceder a todas las etapas de la consulta y participar en igualdad de condiciones, incluida la información y las comunicaciones en distintos formatos. Al respecto, también es necesario que las consultas sean

⁸ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *doc. cit.*, pp. 17 y 18.

⁹ Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis, intersexuales, *queer*, asexuales y otras.

¹⁰ La *accesibilidad* se refiere a que las personas con discapacidad puedan acceder, en igualdad de condiciones que las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y la comunicación.



transparentes, con convocatorias amplias y que tengan como resultado conclusiones que produzcan obligatoriedad.

Generar procesos de consulta que consideren estas características tiene complejidades; sin embargo, es necesario empezar a formularlas de la mano de las personas con discapacidad y buscar la representatividad en la diversidad, partir siempre de que *nada sobre ellas se decida sin ellas*. La participación activa e informada de todas las personas en las decisiones que afectan sus vidas garantiza una buena gobernanza. Avanzar en esta dirección aportará elementos para identificar problemáticas, eliminar barreras y generar políticas que las atiendan y garanticen sus derechos humanos. A 10 años de la entrada en vigor de la reforma constitucional de 2011, el respeto al derecho a la consulta y participación de este grupo de atención prioritaria aún es un pendiente importante, en especial en lo que toca a los procesos legislativos y el diseño de los procedimientos administrativos.



Reforma en derechos humanos: puerta de entrada para el reconocimiento de los derechos de los pueblos afromexicanos

Miguel Ángel Alanís Hernández*



193

* Analista de la Dirección de Agendas en Derechos Humanos de la Dirección Ejecutiva de Promoción y Agendas en Derechos Humanos.

El presente artículo tiene como objetivo desarrollar el impacto que tuvo la reforma en materia de derechos humanos de 2011 en la formulación de estrategias y acciones de exigibilidad, las cuales abonaron de manera significativa a la consolidación del reconocimiento de los derechos de los pueblos, comunidades y población afromexicanos, tanto en la Constitución federal como en las constituciones de Guerrero, Oaxaca y la Ciudad de México.

Asimismo, analiza algunos pendientes que existen en la agenda pública para el reconocimiento integral de los derechos de la población afromexicana y el fortalecimiento del bienestar social sin exclusión, discriminación ni racismo.



Un horizonte favorable para el reconocimiento de los derechos

2011 fue un año clave donde convergieron diversas acciones internacionales, nacionales y desde la sociedad civil que contribuyeron a la construcción de las bases normativas para el reconocimiento de los derechos colectivos de las poblaciones afrodescendientes en México.

Por un lado, Naciones Unidas declaró 2011 como el Año internacional de los afrodescendientes con la finalidad de fortalecer las medidas nacionales de reconocimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de dicha población. Con esa declaración se hizo un llamado a los Estados Parte para retomar el compromiso adquirido con el fin de combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia; así como reforzar la implementación de los objetivos establecidos en la Declaración y el Programa de Acción de Durban, Sudáfrica, ya que las acciones realizadas hasta el momento eran pocas e insuficientes.¹

Por otro lado, en el plano nacional la reforma constitucional permitió un proceso de transformación normativa e institucional que colocó a los derechos humanos como tema central de la agenda de las instituciones del Estado. Con la paulatina apertura del derecho internacional, los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil incluyeron en los procesos de exigibilidad y argumentación jurídica las *obligaciones* respaldadas en el marco constitucional.

Desde esta narrativa, el reconocimiento de derechos ya no depende de la voluntad política del gobierno en turno; por el contrario, se posiciona como una obligación constitucional del Estado. Asimismo, la reforma no sólo impactó en la transformación institucional para su aplicación sino que también generó un proceso de ciudadanía y apropiación que potencializó la construcción de una ciudadanía activa que refrenda la exigibilidad y justiciabilidad de derechos.

En ese mismo año, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) llevó a cabo la Consulta para la identificación de las comunidades afro-

¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Unidos contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia*, Nueva York, OACNUDH, 2012, p. 10.



descendientes en México en los estados de Coahuila, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Michoacán.² Este acercamiento de identificación atendía a una demanda formulada por las organizaciones y los pueblos afroamericanos para ser reconocidos e incluidos en los instrumentos demográficos y estadísticos oficiales.

Por su parte, en el Encuentro de Pueblos Negros realizado en noviembre de 2011 Charco Redondo, Tututepec, Oaxaca, se consolidó la Red Afroamericana con la finalidad de sumar esfuerzos y fortalecer las acciones de reconocimiento constitucional a nivel federal. Además, se decidió adoptar los términos *afroamericanas* y *afroamericanos* como una forma de reconocer su historia y su pertenencia a un país.³

Como se puede observar, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 llegó en un momento clave enmarcado de esfuerzos que fueron nodales para el reconocimiento y la implementación de los derechos de las poblaciones afrodescendientes en México, tanto en los marcos constitucionales como en el censo de población.

De la invisibilidad al reconocimiento constitucional de los pueblos, comunidades y población afroamericana

La suma de esfuerzos generados desde las comunidades, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y representaciones institucionales hicieron posible colocar en la agenda pública la demanda de reconocimiento de los pueblos afroamericanos a través de proyectos productivos, la revitalización de prácticas músico-dancísticas y la lucha por el reconocimiento refrendada en los Encuentros de Pueblos Negros desde 1997, así como en los foros, coloquios y seminarios convocados por las instituciones del Estado.

² Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Informe final de la Consulta para la identificación de comunidades afrodescendientes en México*, México, CDI, 2012.

³ México Negro, A. C., "Breve informe. Los pueblos negros en movimiento por su reconocimiento. Los 10 acuerdos de Charco Redondo", 22 de febrero de 2012, disponible en <<http://mexiconegroac.blogspot.com/2012/02/breve-informe-los-pueblos-negros-en.html>>, página consultada el 20 de mayo de 2021.



Las mesas de diálogo con autoridades de los diferentes niveles de gobierno y de los grupos consultivos en la formulación de programas, campañas y propuestas de ley fueron claves. La inclusión de los componentes normativos establecidos en los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración, el Programa de Acción y el Documento de Examen Final de Durban de las Naciones Unidas, y los alcances de la reforma en derechos humanos en cuestión tomaron mayor peso en los argumentos generados desde la sociedad civil para el reconocimiento.

El primer logro del movimiento se materializó con el reconocimiento de los derechos de los pueblos y las comunidades afro Mexicanos en el estado de Oaxaca, en 2013.⁴ Al siguiente año, el estado de Guerrero realizó una reforma en su Constitución para incluir la sección De los derechos de los pueblos indígenas y afro Mexicanos. En las reformas constitucionales se reconocieron los derechos de la población afro a la luz de los derechos conquistados por los pueblos indígenas: a la libre determinación y autonomía; al acceso, uso y disfrute colectivo de las tierras, territorios y recursos naturales; así como a preservar y enriquecer los elementos que constituyen su cultura e identidad, entre otros.

Los avances para el reconocimiento de los pueblos y las comunidades afro Mexicanos no sólo se realizaron en los marcos constitucionales de Guerrero y Oaxaca. En la Encuesta Intercensal realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2015 se incluyó por primera vez una pregunta para la autoadscripción dirigida a la población afro Mexicana. Los resultados demográficos de la Encuesta sirvieron para continuar con los procesos de exigibilidad y reconocimiento tanto en el ámbito local como en el federal.

En 2016, durante el proceso constituyente de la Ciudad de México, las bases argumentativas de las demandas sociales presentadas por la población afro Mexicana en el Decálogo para el Reconocimiento de las Personas y Poblaciones Afro Mexicanas y sus Derechos en la Constitución Política de la Ciudad de México⁵ se centraron

⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, promulgada en el *Periódico Oficial* el 4 de abril de 1922; última reforma publicada el 12 de abril de 2014, artículo 16.

⁵ “Decálogo para el Reconocimiento de las Personas y Poblaciones Afro Mexicanas y sus Derechos en la Constitución Política de la Ciudad de México”, disponible en <<http://www.migrantologos.mx/es/images/pdf/reconocimientoafrocdmxfl.pdf>>, página consultada el 20 de mayo de 2021.



en la garantía de los derechos humanos. El resultado de este importante trabajo decantó en la incorporación de los derechos de las personas afrodescendientes en la Constitución local, de forma específica y como grupo de atención prioritaria.

Por su parte, en 2019 se reconocieron los derechos de los pueblos y las comunidades afrodescendientes en el artículo 2º, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este hecho histórico rompió con la invisibilidad de más de 500 años y dio respuesta a las exigencias de reconocimiento a nivel nacional formuladas desde el pueblo afrodescendiente, la sociedad civil y diversos grupos académicos.

Asimismo, en el Censo de Población y Vivienda 2020 se incluyó la pregunta de autorreconocimiento de las personas afrodescendientes y afrodescendientes. Los resultados obtenidos corroboraron la presencia de 2 576 213 personas de este grupo en el país y 186 914 en la Ciudad de México.⁶ Con dicha información estadística se tiene un componente clave para la generación de análisis y diagnósticos que se aproximen a atender las problemáticas que enfrenta este sector de la población.

Anotaciones para la agenda pendiente

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 se abrió una puerta para la consolidación del reconocimiento como sujeto colectivo de derechos de la población afrodescendiente, tanto a nivel federal como en las entidades federativas descritas. Sin embargo, quedan pendientes en la agenda para su implementación.

A pesar de los avances para la garantía de los derechos de los pueblos y población afrodescendientes con la adición de un apartado en el artículo 2º de la Constitución federal, es indispensable continuar con los esfuerzos para hacer efectivo el reconocimiento pleno de los derechos de esta población. Dicho reconocimiento es sólo el inicio de la agenda pública de derechos, los cuales deben ser incorporados en la legislación secundaria; ésta es una tarea pendiente en el cambio institucional y de visibilidad

⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Presentación de resultados. Ciudad de México. Censo 2020", INEGI, 2020, p. 51, disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_cdmx.pdf>, página consultada el 20 de mayo de 2021.



para que el acceso a los derechos de este grupo de atención prioritaria sea cada vez más efectivo.

Asimismo, en la gestión pública han de ser incluidas las poblaciones afrodescendientes como un grupo de atención prioritaria para el diseño y la implementación de políticas públicas, programas sociales y planes de desarrollo, con la finalidad de resarcir las brechas de desigualdad y pobreza múltiple que históricamente han marcado a esta población.

También es indispensable retomar las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas y las líneas de acción del Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024), con el fin de que estas poblaciones sean incluidas en los instrumentos de información estadística generados por el Estado para conocer los contextos territoriales y las desigualdades que enfrentan.

Por lo anterior, podemos decir que existe un andamiaje institucional que abona a la garantía de los derechos humanos de todos los pueblos, comunidades y población afromexicanos en igualdad de condiciones y sin discriminación ni racismo. Existen las bases para saldar de manera efectiva la deuda histórica que tiene el Estado mexicano con la población afro y hacer realidad la demanda colectiva de ¡Nunca más un México sin personas afrodescendientes!



Los alcances argumentativos de la igualdad de género después de la reforma

Nicole Stefani Jaimes Morán*



199

* Jefa de Departamento de Análisis y Perspectiva de Género de la Secretaría Ejecutiva.

Esta colaboración pretende aportar un análisis del estatus jurídico de las mujeres ante el derecho para aterrizar en los cambios que pacta la reforma constitucional en derechos humanos de 2011. La comparación pretende ilustrar cómo la sujeta imaginaria colectiva mujeres fue construida y cómo el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) la recogió, concluyendo con la reforma que abre la puerta a la articulación de la igualdad de género en un sentido interseccional amplio en México.

La *deferencia* de la sujeta *mujer* en el derecho es reciente. En el derecho internacional los primeros instrumentos que retomaron los contextos de vida de las mujeres fueron en materia laboral y versaban sobre la *protección* de la maternidad. En tal sentido, el Convenio núm. 3 de la Organización Internacional del Trabajo, de 1919, reconocía a la mujer en la medida en la que gestaba y amamantaba. Los derechos reconocidos se relacionan con no ser despedidas y el acceso a licencias, prestaciones, asistencia médica, etcétera.



La protección se plantea en términos prohibicionistas; por ejemplo, el artículo 3º establece que la mujer no estará autorizada para trabajar durante un periodo de seis semanas después del parto. En dicho estadio, el estatus jurídico de la mujer se resumía a su función reproductiva, mientras que el término *mujer* era entendido como toda persona del sexo femenino, cualquiera que fuera su edad o nacionalidad, casada o no.¹

En esta escala, con el respaldo de un orden de significación binaria,² la mujer respondía a una clasificación *genital* antagónica al hombre *como el ser humano estándar*.³ La representación de la mujer en el derecho pasó de ser equivalente a la de un inmueble a ser objeto de protección por “su vulnerabilidad intrínseca e incapacidad de ser libres”.⁴

Posteriormente, en 1952 con la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer se rompió con el discurso restrictivo de la pertenencia de las mujeres al espacio clasificado como lo *privado*.⁵ Ésta y la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada de 1957 toman en consideración supuestos *fácticos* y de derecho: la legislación existente en la materia, la incidencia de ésta en la condición jurídica, la equiparación del estatus jurídico nacional de la mujer al del hombre y la medida en cómo perjudica a la mujer.⁶

Dichos instrumentos compartían elementos conceptuales similares en cuanto a que la sujeta de derecho *mujer* es definida por algo que *hace o no*, bien sea gestar,

¹ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 3 sobre la protección de la maternidad, adoptado por la Conferencia General de la OIT durante su primera reunión, Washington, 29 de noviembre de 1919, artículo 2º.

² Estela Serret, “Hacia una redefinición de las identidades de género”, en *GénEros. Revista de investigación y divulgación sobre los estudios de género*, núm. 9, 2011, pp. 71-97.

³ Charlotte Perkins Gilman, *The Man-Made World, or Our Androcentric Culture*, Charlton Company, 1911, p. 23.

⁴ Estela Serret, “Igualdad y diferencia: la falsa dicotomía de la teoría y la política feministas”, en *Debate feminista*, núm. 52, México, PUEG-UNAM, 2016, p. 20.

⁵ Que se corresponde con lo reproductivo siguiendo la lógica dicotómica.

⁶ Véase *La mujer en el 2000 y después*, Nueva York, División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer, junio de 2003, disponible en <<https://www.un.org/womenwatch/daw/public/jun03s.pdf>>, página consultada el 1 de junio de 2021.



amamantar, votar o casarse; es decir el papel social que desempeñaba, mas no como algo que es: persona.

La construcción jurídica del sujeto imaginario de *la mujer* naturalizaba las *desigualdades* entre hombres y mujeres con la finalidad de negarles el reconocimiento de derechos, la condición de capacidad, la posibilidad de ser libres y por ende ser iguales. Esto expone las incongruencias de las ideas de la Ilustración, por ejemplo, y abre paso al antifeminismo romántico y eventualmente a la misoginia romántica.⁷

En 1979 se reconocen de manera expresa la discriminación contra las mujeres y la desigualdad de género como un tema propio de los derechos humanos, a través de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).⁸ Este breve recorrido histórico permite identificar el vínculo que existe entre el reconocimiento de derechos y la igualdad de género.

Muchos de los contextos sociales e históricos locales han encontrado una plataforma a nivel global para hacer eco de la denuncia que la desigualdad de género significa para las mujeres en todas las partes del mundo. Sin embargo, los vasos comunicantes entre los cuerpos normativos se encontraban limitados al diseño, firma y ratificación de un convenio.

La relación entre las esferas del DIDH y la nacional se encuentra mediada por el diálogo. Entre éstas es donde geográficamente se ubica la argumentación e interpretación de los derechos humanos a la luz de sus principios y obligaciones institucionales,⁹ y donde se ponen en práctica los principios de igualdad y no discriminación expresos en la categoría de género. Éste es el espacio que se extendió después de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011: las implicaciones interpretativas amplias de los artículos 1º y 4º constitucionales en relación con el cambio de denomi-

⁷ Véase Amelia Valcárcel, “Misoginia romántica: Hegel, Schopenhauer, Kierkegaard, Nietzsche”, disponible en <<https://valcarcelamelia.files.wordpress.com/2015/07/misoginia-romantica.pdf>>, página consultada el 1 de junio de 2021.

⁸ Hilary Charlesworth, “Women”, en Simon Chesterman *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of United Nations Treaties*, Oxford University Press, 2019, p. 3.

⁹ Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso-México, 2013, pp. 1-139.



nación de *todo individuo a todas las personas*, sobre todo la neutralidad genérica que representa el término *personas* y el sentido de colectividad.

Estos artículos se corresponden por el principio de no discriminación postulado en las condiciones de prohibición en el párrafo quinto del artículo 1º, el principio pro persona reconocido en el párrafo segundo del mismo artículo, y la igualdad formal entre la mujer y el hombre reconocida en el artículo 4º.

Éste es un ejemplo de cómo la reforma constitucional en mención impactó la interpretación de otros artículos preexistentes, ampliando la noción de igualdad formal del artículo 4º a las extensiones en las que lo recoge la CEDAW: igualdad de facto, condiciones, oportunidades, trato y acceso concatenados con políticas públicas, acciones afirmativas, etcétera.

La inclusión del parámetro de derechos humanos reconocidos en tratados internacionales conlleva el reconocimiento implícito del proceso de construcción detallado en este ensayo de la sujeta de derechos *mujer* mencionado. Dicho proceso se deslinda de lo individual y produce este concepto paraguas para la titularidad de derechos, como es el caso del derecho a una vida libre de violencia de las *mujeres*.

El uso de herramientas de argumentación que la reforma habilita para el ámbito de protección no jurisdiccional de los derechos humanos nos permite habitar el espacio público llenas de agencia, ilustrar a la colectividad de mujeres como una heterogénea, plasmar la necesidad de nombrarnos en femenino, crear un *nosotras* en el derecho, construir identidad colectiva a través de códigos¹⁰ desde un entramado de intersecciones y sobre todo acceder a espacios para la vivencia de los derechos humanos de todas las mujeres, pero también para exigirlos.

Esta noción de colectividad de las mujeres, leída desde un enfoque de derechos humanos a la luz de la reforma constitucional, propone la articulación de la igualdad de género en un sentido interseccional amplio en México. Los alcances argumentativos e interpretativos de la igualdad de género están en constante reinvencción debido a que la sujeta colectiva jurídica *mujeres* sigue en construcción; la aplicación del

¹⁰ Daniela Cerva-Cerna, “Criminalización de la protesta feminista: el caso de las colectivas de jóvenes estudiantes en México”, en *Investigaciones Feministas*, vol. 12, núm. 1, 2021, pp. 115-125.



derecho desde un enfoque de derechos humanos para alcanzar la igualdad de género también lo está.

Desde hace 10 años contamos con los instrumentos designados para cuestionar y cambiar las disposiciones jurídicas que afectan de forma diferenciada a las mujeres. Mi apuesta por cambiar el orden asimétrico del género como regulador de relaciones sociales es jurídica, y al serlo tiene que responder a las instituciones, metodologías, enfoques y herramientas que el derecho usa para normar y objetivar la vida,¹¹ reconociendo de igual manera que las identidades son contradictorias, finitas, cambiantes, fluidas y que una pretensión universalizadora, además de occidental y colonial, puede anular subjetividades en construcción y deconstrucción, o que no se conformen con lógicas dicotómicas, como las personas no binarias y trans, por ejemplo. Las identidades son construidas a través de discursos que producen y reproducen significados y a su vez los interpretan y nos interpelan.

Aunque el derecho es lenguaje que prescribe,¹² requiere de conductas institucionales, estructurales y hasta sociales para su implementación. Por eso la igualdad entre hombres y mujeres, además del reconocimiento de la igualdad formal, está asumida como principio en la formulación de exigencias éticas y políticas vinculadas con las implicaciones prácticas del orden simbólico.¹³ La valoración de las demandas de igualdad tiene que ajustarse a la existencia dinámica de la diversidad,¹⁴ por eso la igualdad como principio presupone la consideración de las diferencias y los desequilibrios de poder.¹⁵

¹¹ Luis Recaséns Siches, *Vida humana, sociedad y derecho. Fundamentación de la filosofía del derecho*, 2006, disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/vida-humana-sociedad-y-derecho-fundamentacion-de-la-filosofia-del-derecho--0/html/ff162690-82b1-11df-acc7-002185ce6064_2.htm>, página consultada el 1 de junio de 2021.

¹² Javier Orlando Aguirre Román, “La relación lenguaje y derecho: Jürgen Habermas y el debate iusfilosófico”, en *Opinión Jurídica*, vol. 7, núm. 13, Universidad de Medellín, enero-junio de 2008, pp. 139-162, disponible en <<https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/101/85>>, página consultada el 1 de junio de 2021.

¹³ Estela Serret, “Hacia una redefinición de las identidades de género”, *op. cit.*

¹⁴ Amartya Sen, *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza, 1995, 209 pp.

¹⁵ John Rawls, *Teoría de la justicia*, Harvard University Press, 1971.



Este marco constitucional es importante porque podemos identificar que se vulnera la igualdad de género cuando no se toman en consideración las diferencias y las desigualdades de género hacia las mujeres, no son objetivas y subjetivas, impactan de manera directa o indirecta en el acceso y la garantía de los derechos humanos, y por ende restan a las condiciones materiales y sustanciales de igualdad.

La neutralidad del derecho ha sido constantemente cuestionada por la teoría jurídica crítica feminista. Tanto la sexualización como la jerarquización son elementos que se encuentran presentes en el derecho; así, las estrategias feministas para poner en cuestión la teoría jurídica son análogas a las generales para poner en cuestión el dominio masculino.¹⁶ El alcance de la igualdad de género se inserta aquí, en la reflexión de la apuesta al derecho como forma de vida objetivada *no* neutral que puede potencialmente cambiar la posición asimétrica entre mujeres y hombres.

¹⁶ Frances Olsen, “El sexo en el derecho”, en Alicia Ruiz (comp.), *Identidad femenina y discurso jurídico*, trad. de Mariela Santoro y Christian Courtis, Nueva York, Pantheon (col. Identidad, Mujer y Derecho), 2000, pp. 137-156.



Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia obstétrica. Evolución en las recomendaciones de la CDHCM a 10 años de la reforma constitucional en materia de derechos humanos

Sandra Gisela Gómez Jaimes*



205

* Directora de área de la Tercera Visitaduría General.

Desde la reforma constitucional de 2011 a la fecha, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) ha emitido cinco recomendaciones respecto de violaciones a los derechos humanos de las mujeres durante el embarazo, parto y puerperio, incluidas la violencia de género, la violencia institucional y la violencia obstétrica;¹ y se elaboró un *amicus curiae* enviado a la Corte Interamericana de

¹ Al respecto véanse Recomendación 7/2011, Recomendación 15/2012, Recomendación 3/2015, Recomendación 7/2017 y Recomendación 5/2019.



Derechos Humanos (Corte IDH).² A través de dichos documentos esta Comisión ha dotado de contenido el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia obstétrica.

El 28 de abril de 2008 la CDHCM recibió la llamada de Viridiana López Centeno,³ quien desde hacía cuatro meses se encontraba interna en el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla, contaba con siete meses de embarazo y había presentando malestares como dolores de cabeza e hinchazón de piernas. En el servicio médico del referido centro de reclusión no le daban la debida atención médica, pues sólo le tomaban la presión y no le explicaban el estado de su embarazo.

La CDHCM solicitó al centro de detención la implementación de medidas precautorias para que se certificara el estado de salud de Viridiana y se le brindara la atención médica y los medicamentos que requería. Sin embargo, Viridiana y su hija murieron un Día de las madres (el 10 de mayo de 2008) debido a negligencias médicas y administrativas de autoridades de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario y la Secretaría de Salud del entonces Distrito Federal.

Por estos hechos, el 25 de agosto de 2011 se publicó, apenas un par de meses después de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la Recomendación 7/2011.⁴ En ella se acreditaron violaciones a diferentes derechos humanos de Viridiana y su familia,⁵ pero de manera muy significativa se habló por primera ocasión de la violencia de género e institucional que viven las mujeres embarazadas, especialmente cuando se encuentran privadas de la libertad.

En este instrumento recomendatorio se señaló que la violencia hacia la mujer, de acuerdo con la Convención de Belém do Pará, se entiende como “la violencia [que] afecta a las mujeres por múltiples vías, obstaculizando el ejercicio de otros dere-

² El *amicus curiae* fue enviado el 26 de marzo de 2021 a la Corte Interamericana de Derechos Humanos con motivo del caso *Manuela y familia vs. El Salvador*.

³ Estos hechos dieron origen a la Recomendación 7/2011 que se detallará más adelante.

⁴ Los días 8 y 25 de agosto de 2011 se emitieron las recomendaciones 4/2011 y 5/2011, y 6/2011 y 7/2011, respectivamente. Estas cuatro recomendaciones fueron las primeras emitidas por la Comisión posteriores a la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

⁵ Los derechos de los que se acreditó su vulneración fueron los de las mujeres privadas de la libertad, al disfrute del más alto nivel posible de salud, a la vida, garantías judiciales, a una vida libre de violencia y a la igualdad y la no discriminación. Véase Recomendación 7/2011, disponible en <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1107.pdf>, página consultada el 1 de junio de 2021.



chos fundamentales de naturaleza civil y política, así como económicos, sociales y culturales”.⁶

También se retomaron conceptos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia⁷ y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal,⁸ al señalar que la violencia institucional contra las mujeres son

los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.⁹

De acuerdo con este marco normativo, la mujer embarazada se encuentra en una especial condición de vulnerabilidad,¹⁰ por lo que existe una obligación reforzada de brindar “atención en salud reproductiva de las mujeres, en especial de aquellas que se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad y/o privadas de su libertad”.¹¹

Posteriormente, en la Recomendación 15/2012¹² se desarrolló el contenido del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia institucional, violencia obstétrica y los derechos reproductivos, al señalar que se entiende por violencia obstétrica:

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007, párr. 11.

⁷ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 2007; última reforma publicada el 18 de marzo de 2021.

⁸ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 2008; última reforma publicada el 26 de noviembre de 2015.

⁹ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, artículo 18.

¹⁰ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, artículo 3º, fracción IX, retomado del artículo 9º de la Convención de Belém do Pará.

¹¹ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, artículo 36, fracción IV.

¹² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 15/2012, caso de violaciones al derecho a la salud y vida de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y salud y vida de las niñas y los niños recién nacidos (as), disponible en <<https://cdhcm.org.mx/2012/10/recomendacion-152012/>>, página consultada el 1 de junio de 2021.



La apropiación del cuerpo y procesos reproductivos de las mujeres por prestadores de salud, que se expresa en un trato jerárquico deshumanizador, en un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, trayendo consigo pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre sus cuerpos y sexualidad impactando negativamente en la calidad de vida de las mujeres.¹³

Se agregó que la violencia obstétrica incluye

omitir la atención oportuna y eficaz de las emergencias obstétricas, obligar a la mujer a parir en posición supina y con las piernas levantadas, existiendo los medios necesarios para la realización del parto vertical, obstaculizar el apego precoz del niño o niña con su madre sin causa médica justificada, negándole la posibilidad de cargarlo y amamantarlo inmediatamente después de nacer, alterar el proceso natural del parto de bajo riesgo, mediante el uso de técnicas de aceleración, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer y practicar el parto por vía de cesárea, existiendo condiciones para el parto natural, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer.¹⁴

208

Si bien la Recomendación 3/2015¹⁵ no amplió el contenido del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia obstétrica, sí señaló que

a pesar de la regulación jurídica que busca prevenir o sancionar la violencia contra las mujeres embarazadas, la vulneración del derecho a vivir una vida libre de violencia se presenta en la insensibilidad cultural, el trato irrespetuoso del personal médico o admi-

¹³ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la *Gaceta Oficial* el 28 de febrero de 2008.

¹⁴ *Ibidem*, artículo 7º, fracción VI.

¹⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 3/2015, caso de falta de atención oportuna y adecuada a mujeres, algunas de ellas adolescentes, que requirieron servicios de salud pública del Distrito Federal, durante el embarazo, parto y puerperio, así como acciones y omisiones que les generaron violencia, sufrimientos innecesarios, y afectaciones a varios derechos, y deficiencias en la atención de niñas y niños recién nacidos, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/2015/05/recomendacion-32015/>>, página consultada el 1 de junio de 2021.



nistrativo, así como actitudes como la indiferencia, el maltrato, desprecio y la discriminación por parte de las y los funcionarios del sector salud que pejudican a las mujeres adultas y adolescentes, siendo lo anterior formas de violencia obstétrica e institucional contra la mujer.

Más tarde, en la Recomendación 7/2017¹⁶ se reiteró el concepto de violencia obstétrica y se avanzó al evidenciar la especial condición de vulnerabilidad en la que se encuentran las adolescentes al señalar¹⁷ que cuando se trata de mujeres adolescentes embarazadas, el Estado debe adoptar medidas especiales para protegerlas de “toda forma de perjuicio o abuso físico o, mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación”; cuando la combinación de los factores de violencia contra la mujer y la minoría de edad converjan, se deberá actuar con estricta diligencia y tomar todas las medidas apropiadas para garantizar su protección contra toda forma de discriminación. La Recomendación también refirió que “las mujeres pueden ser sometidas a violencia institucional a través de violencia obstétrica”.¹⁸

También estableció que existen tres modalidades de la violencia obstétrica:¹⁹

a) física, que se configura cuando el personal médico practica procedimientos a la mujer sin su consentimiento libre e informado o innecesarios, incluyendo esterilizaciones forzadas; b) psicológica, que comprende el trato deshumanizado, grosero, discriminatorio o humillante, cuando la mujer va a pedir asesoramiento o atención, o en el transcurso de una práctica obstétrica, y c) emocional, la cual se visibiliza en las secuelas causadas a las mujeres que han sido violentadas, repercutiendo, en ocasiones en sus relaciones interpersonales con sus familiares.

¹⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 7/2017, caso de inadecuada atención médica y violencia obstétrica, en agravio de mujeres embarazadas que requirieron servicios de salud pública en la Ciudad de México durante el parto y el puerperio, que además vulneró su derecho a la integridad personal y, en su caso, su derecho a la vida, disponible en <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2017/08/reco_0717.pdf>, página consultada el 1 de junio de 2021.

¹⁷ *Ibidem*, p. 16.

¹⁸ *Ibidem*, p. 17.

¹⁹ *Idem*.



El 16 de julio de 2019, la CDHCM emitió la Recomendación 5/2019.²⁰ Dicho instrumento recomendatorio fue el primero en dotar de contenido al artículo 6º, apartado F, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad México. Para ello se realizó una interpretación sistemática y teleológica del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, incluyendo la violencia obstétrica.

De igual forma, se señaló que la CDHCM hizo suya la metodología elaborada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación²¹ para juzgar con perspectiva de género. En tal sentido, la Comisión consideró importante señalar que existen situaciones específicas de desequilibrio de poder²² que enfrentan las mujeres, en diversos contextos culturales, especialmente cuando se encuentran en escenarios institucionales que tienen a su cargo los servicios y emergencias obstétricas.

Para ello, en dicha Recomendación se elaboró un decálogo de los derechos mínimos que se deben respetar y garantizar para hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia obstétrica.²³

²⁰ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 5/2019, Violaciones al derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia obstétrica. Tratos inhumanos y contra de una víctima y sobreviviente de violencia obstétrica y de sus familiares, disponible en <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/07/Reco_052019.pdf>, página consultada el 1 de junio de 2021.

²¹ Tesis 1a. /J. 22/2016 en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, t. II, abril de 2016, p. 836.

²² El Comité CEDAW considera que la violencia por razón de género es uno de los medios sociales, políticos y económicos fundamentales a través de los cuales se perpetúa la posición subordinada de la mujer con respecto al hombre y sus papeles estereotipados, lo que imposibilita la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en cuanto al disfrute por parte de la mujer de sus derechos humanos. Asimismo, ha puesto de presente que la violencia por razón de género en lo social se manifiesta en las conductas aceptadas relativas a la masculinidad y la necesidad de afirmar el control o el poder masculinos, así como en imponer los papeles asignados a cada género. Véase Comité CEDAW, Recomendación General núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General núm. 19, CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017, párrs. 10 y 19.

²³ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 5/2019, párr. 164. El decálogo es: 1. Derecho de las mujeres a estar libres de cualquier conducta que las pueda dañar, lastimar o denigrar durante el embarazo, parto y/o puerperio. 2. Derecho de las mujeres a estar libres de cualquier forma de negligencia, juzgamiento, maltrato, discriminación y vejación en su atención médica, durante el embarazo, parto y/o puerperio. 3. Derecho de las mujeres a no ser sometidas a ningún tipo de trato deshumanizado y/o abuso de medicación y/o patologización de los procesos naturales. 4. Derecho de las mujeres a tomar decisiones libres y plenamente informadas durante el embarazo, parto



Finalmente, el 23 de marzo de 2021 se remitió un documento a la Corte IDH en el que se señaló que, en criterio de la CDHCM, el artículo 7° de la Convención de Belém do Pará, desde una interpretación gramatical, sistemática, teleológica, evolutiva y con perspectiva de género, consagra el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia obstétrica. En el *amicus brief*, la CDHCM solicitó a la Corte IDH que concluya y declare, en el caso *Manuela y familiares vs. El Salvador*, que la existencia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia obstétrica se fundamenta como derecho autónomo en la Convención de Belém do Pará y que, en el *cas d'espèce*, no fue respetado ni garantizado por el Estado demandado en perjuicio de la víctima directa, lo que también impactó al derecho a la integridad personal de sus familiares.

Se resaltó que considerar las razones de género en el ámbito obstétrico implica reconocer las situaciones de patologización de este espacio de la vida de las mujeres y una profunda asimetría de poder entre el sector médico (masculinizado) y las mujeres embarazadas o en parto y posparto, así como la *situación de vulnerabilidad* en la que se encuentran ellas durante el embarazo, el parto y el puerperio.

Por ello, dicho instrumento evidenció que, en criterio de esta Comisión, la Convención de Belém do Pará consagra el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia obstétrica.

y/o puerperio; inclusive, naturalmente, el reconocimiento de su plena capacidad para decidir libremente sobre su cuerpo, salud, sexualidad o sobre el número y espaciamiento de sus hijos. 5. Derecho de las mujeres a recibir atención oportuna y eficaz de las emergencias y servicios obstétricos. Dicha atención no puede verse afectada por ningún tipo de omisión o retardo. 6. Derecho de las mujeres al parto natural; debiendo ser excepcional y sólo cuando medie causa médica justificada, el parto por vía de cesárea, salvo que la mujer de que se trate decida lo contrario. 7. Derecho de las mujeres a un parto humanizado; inclusive el derecho a decidir sobre cómo, dónde y con quién parir y el derecho a contar con las mejores condiciones de comodidad y privacidad durante el parto y con lo mejor de la atención desmedicalizada y a que se les garantice, en su caso, la coordinación y los acuerdos interinstitucionales para identificar, atender y resolver de manera oportuna y segura las complicaciones y emergencias obstétricas. 8. Derecho de las mujeres a que no se vea obstaculizado el apego precoz de sus hijas o hijos con ellas, sin causa médica justificada. Las mujeres tienen derecho a cargar y amamantar a sus hijas e hijos inmediatamente después de nacer. 9. Derecho de las mujeres a que no se vea alterado el proceso natural del parto de bajo riesgo, mediante el uso de medicamentos o técnicas de aceleración, sin obtener su consentimiento voluntario, expreso e informado. 10. Derecho de las mujeres a que no les sea impuesto, bajo ningún medio, el uso de métodos anticonceptivos o de esterilización sin que medie el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer.



Influencia de la reforma constitucional de 2011 en la defensa y protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género y violencia vicaria; así como retos pendientes desde la labor de la CDHCM

Elsa Graciela Guinea Rivera*
Diana Irene Arteaga Luna**



* Directora de área de la Cuarta Visitaduría General (4VG).

** Visitadora adjunta de apoyo de investigación (encargo) de la 4VG.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional de notable trascendencia en materia de derechos humanos. Entre otros artículos constitucionales, la reforma al artículo 1º estableció que en México todas las personas gozarán de los derechos reconocidos en la propia Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Acerca de los efectos más visibles que resultan de la transformación constitucional, el texto establece que la interpretación normativa en materia de derechos humanos se hará conforme a las disposiciones nacionales e internacionales que establezcan la protección más amplia a las personas. Al mismo tiempo, dicha modificación a la ley



fundamental determinó que los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad se configurarían como eje de la actuación estatal.

Se trató entonces de una reforma que tuvo impacto en todas las autoridades, incluidas aquellas que tienen funciones asociadas a la defensa de los derechos humanos para que, en el ámbito de sus competencias, tomaran medidas encaminadas a la implementación de dicha transformación constitucional.

Esta coyuntura resultó ampliamente favorable para la protección de los derechos de las mujeres y las expectativas de alcanzar la igualdad de género en todas las esferas de su vida. Lo anterior adquiere relevancia al considerar que, históricamente, a las mujeres “se les ha dado un tratamiento desigual y discriminatorio en virtud de un conjunto de normas de conducta, de estereotipos, de valores, de significaciones distintas y desventajosas otorgadas por la sociedad al hecho de ser mujer”.¹

Es por ello que, a partir de este nuevo paradigma de incorporación de una perspectiva de derechos humanos, el principio de universalidad adquiere relevancia en la lucha por reivindicar la igualdad de género. Sobre esta cuestión, el jurista italiano Luigi Ferrajoli sostiene que “universalismo de los derechos humanos e igualdad jurídica son exactamente la misma cosa”.²

Ahora bien, ahondando más en los alcances prácticos de este principio, frente a la necesidad de garantizar la igualdad desde las diferencias, el principio de universalidad exige colocar a las personas en el centro de derechos en su contexto y la interpretación de sus derechos a partir de sus necesidades locales.³

Mientras la meta final del principio de universalidad es identificar y abordar una problemática desde núcleos básicos en el cumplimiento de los derechos, a partir de la labor de investigación y acompañamiento de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) resulta imprescindible una observación analítica y

¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Los derechos humanos de las mujeres: fortaleciendo su promoción y protección internacional. De la formación a la acción*, San José, IIDH, 2004, p. 75.

² Luigi Ferrajoli, “El principio de igualdad y la diferencia de género”, en Juan A. Cruz Parcerio y Rodolfo Vázquez (coords.), *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, México, Fontamara/SCJN, 2010, pp. 13 y 14.

³ Pedro Salazar Ugarte (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2014, p. 95.



contextual de los casos que permita brindar una adecuada atención y protección a los derechos de la población, en particular a los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, con quienes existe un deber reforzado de investigación con la debida diligencia.

Retomando estos elementos que demuestran la importancia de fortalecer la atención de personas peticionarias y agraviadas víctimas de violencia de género en las áreas encargadas de la documentación y acompañamiento de sus casos desde un enfoque diferencial, el área de defensa de la CDHCM ha realizado importantes esfuerzos para brindar un acompañamiento integral, lo que conlleva a hacer un análisis contextual de los casos y considerar determinadas situaciones que aumentan el riesgo de las víctimas de ver violados sus derechos, ello como resultado de la intersección de varios factores en adición a su género.⁴

Desde esta perspectiva, el tratamiento de sus casos no puede ser un tratamiento homogéneo sin considerar la diversidad cultural y social de las víctimas (tal es el caso de mujeres indígenas, afrodescendientes, lesbianas, bisexuales, transexuales e intersexuales; mujeres privadas de la libertad, migrantes, refugiadas o desplazadas; mujeres embarazadas, niñas y adolescentes), las asimetrías de poder en las que se encuentran frente a las personas agresoras, e incluso “la forma en que ciertos estereotipos y prácticas sociales y culturales basados en el concepto de que las mujeres son inferiores a los hombres, pueden influenciar negativamente las acciones de los servidores públicos”.⁵

Esto sin dejar de lado que en los casos de violencia de género es habitual encontrar afectaciones psicosociales no sólo en las mujeres agraviadas sino también en su círculo cercano. Ejemplo de ello son los distintos instrumentos recomendatorios en los que esta Comisión ha documentado, en víctimas directas o sus familias, síntomas

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes. Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233, 14 de noviembre de 2019, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencia-discriminacion-mujeres-Anexo1-es.pdf>>, página consultada el 20 de mayo de 2020.

⁵ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Los derechos humanos de las mujeres: fortaleciendo su promoción y protección internacional. De la formación a la acción*, San José, IIDH, 2004, p. 75.



asociados a depresión, ansiedad, modificación de hábitos alimenticios y de descanso, así como un duelo alterado en los casos de feminicidio, al ser la muerte violenta un evento inesperado y traumático. Así también, la esfera económica se ve seriamente afectada, ya que el proceso de búsqueda de verdad y justicia que encabezan las víctimas directas o sus familiares, por ejemplo en los casos de feminicidio, provoca gastos en el marco de las múltiples diligencias ante el sistema de procuración de justicia.⁶

Entre otros factores, no hay que perder de vista: se ha documentado que uno de los mecanismos utilizados en la violencia de género es la instrumentalización de las hijas y los hijos, de los animales, e incluso de las cosas apreciadas por la persona, como forma de ejercer violencia psicológica hacia la mujer.⁷ Se conoce como violencia vicaria.

Visto de esta manera, es imprescindible no sólo identificar los casos en los que el uso de estereotipos basados en género agrava la situación de vulnerabilidad de las víctimas, sino generar estrategias de documentación y acompañamiento que contemplen un enfoque jurídico pero también psicosocial, con el fin de que profesionales capacitados puedan valorar las afectaciones, tanto de las víctimas directas como indirectas, así como generar herramientas que permitan atravesar las barreras que el uso de estereotipos y otros tipos de violencia institucional ocasionan en el acceso a la justicia de las víctimas de violencia de género.

Así, la labor de defensa de la CDHCM se ha enriquecido de manera progresiva en su atención y acompañamiento a las víctimas de violencia de género con el fin de advertir situaciones que sin una perspectiva de género y un enfoque diferenciado serían pasadas por alto, y también para diseñar una estrategia de acompañamiento integral que permita no sólo buscar la restitución en la esfera de los derechos de las personas

⁶ El deber de investigar consagrado en el texto constitucional supone la obligación de las autoridades de garantizar una respuesta adecuada frente a hechos de violencia; sin embargo, se han documentado casos de desaparición de mujeres y feminicidio en los que las líneas de investigación diseñadas por la autoridad se realizaron a través de la información recabada y del impulso de la investigación generado por familiares de las víctimas, asumiendo con ello la labor del Estado. Véase CDHCM, Recomendación 2/2020, Falta de debida diligencia en la búsqueda de personas desaparecidas con perspectiva de género y enfoque diferenciado, 2020.

⁷ Guadalupe Cordero Martín *et al.*, "Otra forma de violencia de género: la instrumentalización. "¿Dónde más te duele!", en *Documentos de Trabajo Social, Revista de trabajo y acción social*, núm. 59, 2017.



peticionarias, sino que brinde un refuerzo social a las víctimas, fortalezca sus redes de apoyo y siga contribuyendo al empoderamiento de las víctimas.

Lo cierto es que, a 10 años de la más importante reforma constitucional en materia de derechos humanos, la legislación no ha sido suficiente para hacer realidad el derecho a la igualdad de las mujeres consagrado en la Carta Magna y los tratados internacionales sobre derechos humanos. Si bien es cierto que la Ciudad de México presenta avances importantes en relación con el establecimiento de un marco normativo que reconoce los derechos de las mujeres, aún existen profundas brechas de desigualdad que impiden alcanzar una verdadera igualdad jurídica en el acceso a los derechos humanos de éstas, en particular en su búsqueda de acceso a la justicia y a su derecho a disfrutar una vida libre de violencia.



La protección de los derechos humanos de las personas mayores a partir de la reforma constitucional de 2011: su relevancia y trascendencia

Rocío Angélica Quintana Rivera*



217

* Directora de Agendas en Derechos Humanos de la Dirección Ejecutiva de Promoción y Agendas en Derechos Humanos.

Desde 2011 el primer párrafo de artículo 1º constitucional enuncia: “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección”, vislumbrando la aspiración constitucional del goce de los derechos humanos para el disfrute de una vida digna para todas las personas.

La prohibición de la discriminación motivada por diversas características intrínsecas de las personas, como lo es la edad, cobró un nuevo sentido al estar complementada por el enfoque de derechos humanos, brindando una protección integral a todos los grupos de población que históricamente han vivido la discriminación, entre ellos las personas mayores. Muchas personas al cumplir 60 años y más se encuentran con un contexto socioeconómico y cultural que atenta contra su dignidad y limita el ejercicio de sus derechos.



Si bien el tema de la discriminación se origina en muchos casos por el rechazo a lo diferente, la discriminación hacia las personas mayores resulta más grave y absurda cuando se dirige a la persona que aspiramos a ser, ya que si queremos vivir muchos años, todas y todos envejeceremos. La forma será determinada por nuestras circunstancias de vida, particularmente en el ámbito de la salud, y se agravará si se pertenece a otro grupo de población discriminado: mujeres, personas indígenas, afrodescendientes, con discapacidad y migrantes, entre otros.

La reforma constitucional que nos ocupa señala que los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales suscritos por México forman parte de nuestro marco jurídico. En el caso de las personas mayores, si bien aún no existe una convención en el sistema de las Naciones Unidas, contamos con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que garantiza un nivel de vida adecuado y la mejora continua de las condiciones de vida, siendo referente la Observación General núm. 6. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, la cual refiere que los países deben prestar especial atención al fomento y la protección de estos derechos porque no existe todavía ninguna convención internacional relacionada con los derechos de las personas de edad ni disposiciones obligatorias de las Naciones Unidas.

Como ya se mencionó, la vejez afecta transversalmente a otros grupos de población, por lo que también son aplicables la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en la que se prohíbe la discriminación en su acceso a la seguridad social en caso de vejez; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que se refiere a la eliminación de prejuicios, estereotipos y las prácticas nocivas; el acceso a la justicia y la protección contra la explotación, la violencia y el abuso.

Otros instrumentos y políticas internacionales que protegen a las personas mayores son el Plan Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad, la Recomendación sobre los Trabajadores de Edad, la Proclamación sobre el Envejecimiento, la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid, la Declaración de Toronto para la Prevención Global y la Recomendación General núm. 27 sobre las mujeres mayores y la protección de sus derechos humanos, la cual tiene particular importancia para



atender la feminización de la vejez que ocurre debido a que las mujeres viven más años, por lo que predominan numéricamente y viven perpetuando roles de género como la responsabilidad del cuidado de la familia.

En cuanto al sistema interamericano de derechos humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se refiere a que las personas tienen derecho a protección especial durante su ancianidad y el derecho a la seguridad social que las proteja de las *consecuencias de la vejez*. Otro instrumento regional que protege a las personas mayores es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

En 2015 la Organización de los Estados Americanos promulgó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores,¹ el mayor logro en materia de derechos de las personas de 60 años y más, para que los Estados Parte incorporen y den prioridad al tema del envejecimiento en sus políticas públicas con perspectiva de género, sin discriminación, y destinen los recursos humanos, materiales y financieros suficientes para lograr una adecuada implementación y evaluación de las medidas especiales que se pongan en práctica.

A la fecha las autoridades de nuestro país no la han suscrito, siendo que con ello cumplirían el mandato de sus obligaciones de promover, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas mayores de acuerdo con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad; y sobre todo marcarían una hoja de ruta para atender el reto que representa el envejecimiento de su población.

México atraviesa un proceso de envejecimiento acelerado, el número de personas mayores a nivel nacional asciende a los 15 142 976, de los cuales 8 139 094 son mujeres y 7 003 882 son hombres.² El Censo de Población y Vivienda 2020 ha dado cuenta

¹ Véase Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 15 de junio de 2015, disponible en <http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_in_teramericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp>, página consultada el 1 de junio de 2021.

² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo de Población y Vivienda 2020”, disponible en <<https://www.inegi.org.mx/app/scitel/consultas/index>>, página consultada el 1 de junio de 2021.



del importante incremento en el índice de envejecimiento poblacional: 38% en 2015 y 47.7% en 2020, lo que significa un aumento en el número de personas mayores (60 y más años de edad) por cada 100 niñas, niños y personas jóvenes (de cero a 14 años de edad).

De manera particular, la Ciudad de México envejece de manera más acelerada en relación con el resto de las entidades del país. De acuerdo con los datos arrojados por el Censo 2020, la población de 60 años y más es de 1 491 619, de las cuales 853 207 son mujeres y 638 412 son hombres. En cuanto al índice de envejecimiento poblacional a 2020, es de 90.2%,³ con una edad media de su población de 35 años y 12% de la población total cuenta con 60 años y más. Si bien estas cifras son preocupantes, es necesario mirarlas también desde el contexto de la pobreza, la desigualdad social, la discriminación, el abandono y la violencia que viven muchas personas mayores.

Al respecto, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) trabaja desde diferentes espacios de diálogo constructivo y plural, donde se han logrado identificar las problemáticas a las que las personas mayores se enfrentan en el ejercicio de sus derechos humanos, evidenciándose las condiciones de abandono y violencia familiar, así como la discriminación institucional, que prevalecen normalizadas en sus formas de relación social, por lo que realiza acciones de promoción que permitan eliminar los estereotipos y estigmas sociales en torno a la vejez y el envejecimiento para revalorizar a las personas mayores e incidir en el desarrollo de leyes y políticas públicas.

A partir de la reforma constitucional –a través de la realización de espacios de diálogo con especialistas, personas mayores e instituciones gubernamentales– se ha logrado influir y coadyuvar en los avances de la armonización de los estándares internacionales en la legislación interna. En 2013 se visibilizó la urgencia de contar con una convención internacional, por lo que se conformó el Comité Intersectorial

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Índice de envejecimiento por entidad federativa, serie de años censales de 1990 a 2020”, disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Poblacion_Poblacion_05_da611615-0bef-4433-933d-d6746c924ad4>, página consultada el 1 de junio de 2021.



México por la Convención de los Derechos de las Personas Mayores.⁴ En 2015 se realizó la campaña *Soy una persona mayor y exijo la mayor protección a mis derechos humanos* para pedir la suscripción de la Convención. En 2016, durante el proceso de redacción de la Constitución Política de la Ciudad de México, se presentaron propuestas con las que se logró que en el artículo 11, apartado F, se reconociera a las personas mayores como sujetas de derechos y, entre otros logros, la creación de un sistema integral para su atención que prevenga el abuso, el abandono, el aislamiento, el maltrato y cualquier forma de violencia.

En el mismo contexto, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México crea la Agenda por los Derechos Humanos de las Personas Mayores como área específica de este organismo para la promoción e incidencia en la materia.

En 2020 se acompañó al Comité Intersectorial México por la Convención de los Derechos de las Personas Mayores en el proceso de audiencias públicas para la creación de la Ley de Reconocimiento de los Derechos de las Personas Mayores y del Sistema Integral para su Atención de la Ciudad de México,⁵ la cual se encuentra ya vigente e incorpora muchos de los principios rectores y los derechos contemplados en la Convención, mientras que la creación del Sistema representa un gran avance para la atención de las personas mayores y la estrategia para erradicar el maltrato y la violencia, y para prevenir el abuso, el abandono, el aislamiento, la negligencia y cualquier situación que atente contra su seguridad e integridad.

Con ello, aun cuando no exista una convención internacional y se encuentre pendiente la firma y ratificación del instrumento interamericano, la Ciudad de México

⁴ Conformado por Alianza de Organizaciones de Adultos Mayores, A. C.; Fundación de Mano Amiga a Mano Anciana, I. A. P.; Fundación Héctor Vélez y de la Rosa, I. A. P.; Fundación para el Bienestar del Adulto Mayor, I. A. P.; Fundación Tagle, I. A. P.; Comité de Derechos Humanos Ajusco, A. C.; 16 Redes de Promotores de Derechos Humanos del Distrito Federal, A. C.; Canas Dignas y la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México.

⁵ Véase Ley de Reconocimiento de los Derechos de las Personas Mayores y del Sistema Integral para su Atención de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 15 de enero de 2021, disponible en <<https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/leyes/1478-leydereconocimientodelosderechosdelaspersonasmayoresydelssystemaintegralparasuatienciondelaciudaddemexico#ley-de-reconocimiento-de-los-derechos-de-las-personas-mayores-y-del-sistema-integral-para-su-atenci%C3%B3n-de-la-ciudad-de-m%C3%A9xico>>, página consultada el 1 de junio de 2021.



cumple con el mandato de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 al armonizar su marco normativo de protección de las personas mayores, necesario para dar respuesta al desafío poblacional más importante que ocurrirá en 2050, cuando se invierta la pirámide poblacional de la Ciudad de México.

Por ello la CDHCM refrenda su compromiso de seguir trabajando en favor de una protección cada vez más amplia y verdadera de los derechos humanos de las personas mayores para hacer efectiva la aspiración a la vida digna, desde el nacimiento hasta la vejez.





REFORMA

PRO PERSONA

DERECHOS HUMANOS

GÉNERO

RESPECTAR

GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA

PROTEGER

INVESTIGAR

GARANTIZAR

NO DISCRIMINACIÓN

ADOLESCENTES

PERSONAS MIGRANTES

MUJERES

REPARACIÓN DEL DAÑO

SISTEMA NO JURISDICCIONAL

Agendas especiales

UNIVERSAL

Presupuesto público y derechos humanos en el contexto de emergencia

Gerardo Sauri Suárez*

Alejandra Naranjo Ávila**



224

* Titular de la Dirección General de Administración (DGA).

** Especialista en contabilidad de la DGA.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 implicó la modificación a 11 artículos constitucionales (1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105) siendo el más significativo, sin duda, el artículo 1º, que se transformó de De las garantías individuales a De los derechos humanos y sus garantías, y donde se estableció el ejercicio de los derechos humanos para todas las personas, tanto de los derechos asentados en la propia Constitución Política como los señalados en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Denominada como una reforma trascendental por fortalecer el sistema de reconocimiento y protección de los derechos humanos en México, al sentar principios y obligaciones para las autoridades y colocar a los derechos humanos como el eje central del quehacer del Estado, la disponibilidad de recursos económicos resulta una cuestión de la mayor trascendencia para lograr su efectividad.



Así, el logro de la plena efectividad de los derechos se encuentra directamente vinculado con el presupuesto público y la manera en como éste se asigna, distribuye, ejerce y evalúa.

El presupuesto público puede entenderse como un instrumento de tutela de las garantías institucionales de los derechos humanos, como una forma de obligación positiva de promoción para asegurar los bienes y recursos que constituyen el objeto del derecho,¹ al ser encomendada su definición y ejecución a los órganos tanto Legislativo como Ejecutivo, respectivamente, lo cual permite que sea exigido mediante el sistema de tribunales.

La investigadora Laura Elisa Pérez Gómez² recupera algunos principios y lineamientos para el diseño y la ejecución del enfoque de derechos humanos en el presupuesto desarrollado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y destaca los siguientes: asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos; utilizar el máximo de los recursos disponibles; garantizar la realización progresiva de los derechos, sin regresividad; cumplir con el principio de transparencia y rendición de cuentas, y asegurar la participación social desde el diseño, la implementación y la evaluación presupuestal, entre otros.

Sin embargo, en la práctica concreta, el diseño, la ejecución y la evaluación del presupuesto público en contextos como el mexicano, a pesar de las obligaciones jurídicas derivadas de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 y la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 2013, responden a aspectos como los procesos de mediación político-institucional y las determinantes macroeconómicas que promueven la reducción del gasto público, además de la capacidad de ejecución gubernamental,³ los cuales ponen en riesgo la capacidad del Estado para garantizar los derechos humanos.

¹ Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías*, Madrid, Trotta, 2007, p. 37.

² Laura Elisa Pérez Gómez, "Más allá de los presupuestos con perspectiva de derechos humanos", en *Dfensor*, año XIV, núm. 8, agosto de 2016, p. 36.

³ Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara, *Estudio sobre presupuesto público y derechos humanos*, México, CNDH, 2016, p. 171.



El presupuesto de egresos del gobierno federal, como el de los gobiernos estatales y municipales, puede ser visto como la expresión de los objetivos de cada administración y como síntesis del quehacer gubernamental.⁴

El presupuesto se modifica cada año y la asignación de recursos permite visibilizar las prioridades de atención del gobierno en turno. Sin embargo, el ciclo de presupuesto, desde su diseño hasta su ejercicio y validación, no parece haberse visto afectado significativamente por las reformas constitucionales en materia de derechos humanos de 2011, además de que en contextos de emergencia tiene afectaciones que determinan de forma significativa las posibilidades del Estado para garantizar tales derechos.

De acuerdo con la información de los Presupuestos de Egresos de la Federación de los últimos cuatro años, en 2018 se asignó al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para la atención de niñas, niños y adolescentes un monto de \$91'078,690,942.00, para 2021 la asignación fue de \$52'303,800,273.00, es decir, 57.43% menos. Por otro lado, la asignación para la atención en temas de igualdad de género del IMSS muestra un incremento de 15.26%, esto debido a que recibió \$19'674,130,237.00 en 2018, contra \$22'677,285,518.00 en 2021.

Para la atención en igualdad de género la Secretaría de Gobernación también recibió un mayor ingreso en 2021 en comparación con 2018, pues pasó de \$291'509,304.00 a \$324'906,141.00.

La relación entre presupuesto y derechos transita por la determinación de las capacidades de financiamiento de las políticas y acciones necesarias para la consecución de los derechos.⁵ La asignación de presupuestos debe estar sujeta a la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos mediante un esquema de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que las malas prácticas –como la corrupción– generan ineficacia en la distribución de los recursos públicos.

⁴ *Ibidem*, p. 55.

⁵ Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara, *Presupuesto público y derechos humanos: por una agenda para el rediseño del gasto público en México*, México, CNDH, 2018, p. 30.



Además, los gobiernos deben prever la obtención máxima de recursos que permita la sustentabilidad económica a través de una recaudación eficiente y efectiva para garantizar la progresividad de los derechos.

La *progresividad* se vincula necesariamente con dos elementos: la prohibición de regresión y el máximo uso de recursos disponibles. La *prohibición de retroceso* significa que el Estado no podrá disminuir el grado alcanzado en el disfrute de los derechos; este principio debe observarse en las leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y, en general, en toda conducta estatal que involucre derechos. Por su parte, el *máximo uso de recursos disponibles* implica que no basta con analizar el uso efectivo y eficiente de los recursos financieros de un país para atender las necesidades concretas de su población, sino que se deben adoptar medidas concretas encaminadas a mejorar la protección de estos derechos.⁶

Sin embargo, de acuerdo con el profesor Gianluca Gardini: “La dependencia de los derechos sociales de una disponibilidad económica ha llevado inicialmente a una construcción de los mismos como ‘derechos financieramente condicionados’”.⁷ La situación se agrava cuando las economías mundiales sufren crisis financieras derivadas de numerosas situaciones, como contracciones de los mercados o emergencias humanitarias, como es el actual caso con la pandemia causada por el virus SARS-Cov-2 (enfermedad de COVID-19).

En estos contextos, el gasto social enfrenta determinantes que derivan en su contracción de forma contradictoria, pues mientras son momentos en los que aumenta la necesidad de apoyo a las familias a causa de la crisis económica, es también cuando se afecta sustancialmente la provisión de servicios que garantizan los derechos sociales fundamentales.

El marco constitucional de derechos humanos implicaría que cuando sea necesario introducir medidas de austeridad para solucionar los problemas del déficit y la deuda, el Estado considerará las políticas que ha elegido –incluido su impacto anti-

⁶ Pedro Salazar Ugarte (coord.), *La reforma constitucional sobre los derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2014, p. 84.

⁷ Gianluca Gardini, “Crisis económica y protección de los derechos sociales en Europa. Reflexiones desde el ordenamiento italiano”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 9, 2018, pp. 84-98.



cipado sobre los derechos–, cuándo y cómo planea regresar a las políticas que fueron directamente afectadas y, por lo tanto, el cumplimiento de los derechos humanos; el proceso de toma de decisión debe regirse con base en los principios de transparencia y rendición de cuentas.

No obstante, las perspectivas económicas mundiales a raíz de la pandemia por SARS-Cov-2 están rodeadas de gran incertidumbre. De acuerdo con estimaciones del Fondo Monetario Internacional, los jóvenes, las mujeres y las personas trabajadoras con niveles educativos relativamente bajos o con empleos informales han sufrido, en general, el golpe más duro. Se prevé que casi 95 millones más quedarán por debajo del umbral de la pobreza extrema en 2020, esto en comparación con las proyecciones previas a la pandemia. Además, las pérdidas de aprendizaje han sido más graves en los países de bajo ingreso y en desarrollo, pues han tenido más dificultades con el cierre de las escuelas, lo que ha sido particularmente más difícil para las niñas y los niños provenientes de hogares con bajo ingreso. Las consecuencias negativas desiguales en materia de escolarización podrían amplificar más la desigualdad de ingresos.⁸

El Informe sobre Financiamiento para el Desarrollo Sostenible 2021 refiere que la economía global ha experimentado la peor recesión en 90 años, y los segmentos más vulnerables de las sociedades han sido los más afectados de manera desproporcionada. Se estima que se han perdido 114 millones de puestos de trabajo y alrededor de 120 millones de personas han vuelto a sumirse en la pobreza extrema.⁹

En el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020 se menciona que quizá diversas disparidades se verán exacerbadas por la crisis de la pandemia y se destaca que: *i)* se prevé que la pobreza laboral aumente considerablemente como resultado de la pandemia; *ii)* es probable que el reciente aumento de la inseguridad alimentaria empeore debido a la COVID-19; *iii)* es probable que el retraso en el

⁸ Fondo Monetario Internacional, *Resumen Ejecutivo. Perspectivas de la economía mundial: manejar recuperaciones divergentes*, FMI, 2021, p. 1, disponible en <<https://www.imf.org>>, página consultada el 1 de junio de 2021.

⁹ Noticias ONU, “La pandemia del COVID-19 acelera la desigualdad y frena el desarrollo sostenible”, 2021, disponible en <<https://news.un.org/es/story/2021/03/1490032>>, página consultada el 1 de junio de 2021.



crecimiento y la emaciación en niños –que ya son demasiado altos– empeoren debido a la pandemia del coronavirus; *iv*) la incidencia del sobrepeso en los niños pequeños aumente, lo que constituye una señal de alerta para futuros problemas de salud, y *v*) las interrupciones de servicios vinculadas con la COVID-19 podrían causar un pico de enfermedades y muertes.¹⁰

La situación actual conduce a replantear los criterios de aprovechamiento de los recursos disponibles, el reto es lograr que los ajustes económicos no impliquen un retroceso en la garantía de los derechos humanos. Los presupuestos deben elaborarse colocando en el centro a los derechos humanos y que sean éstos los que definan las directrices para los objetivos de cualquier gobierno.

De forma previa ya algunas entidades –como el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa– han señalado medidas que son de gran relevancia para hacer frente al presente contexto derivado de la emergencia económica y sanitaria por la COVID-19, y así garantizar el disfrute igual y efectivo de todos los derechos humanos en periodos de crisis económica y austeridad fiscal. Entre estas medidas se destacan las siguientes: *i*) institucionalizar la transparencia, la participación y la rendición pública de cuentas a lo largo de todo el ciclo económico y social; *ii*) asegurar niveles mínimos de protección social para todos; *iii*) evaluar de manera sistemática las repercusiones de las políticas presupuestarias, sociales y económicas en la igualdad y los derechos humanos, y *iv*) garantizar el derecho a un trabajo digno.¹¹

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020*, ONU, 2020, pp. 24-32, disponible en <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf>, página consultada el 1 de junio de 2021.

¹¹ Nicholas Lusiani e Ignacio Saiz, *La protección de los derechos humanos en tiempos de crisis económica*, Estrasburgo, Consejo de Europa, 2013, pp. 7 y 8.



Internet, redes sociales, libertad de expresión y derechos humanos

Mauricio Augusto Calcano Monts*



230

* Titular de la Dirección Ejecutiva de Delegaciones y Enlace Legislativo.

Introducción

En junio de 2011 se publicó la reforma en materia de derechos humanos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese año había un número de personas usuarias de internet a nivel global del orden de los 2 110 millones (30% de la población mundial); en 2020 dicha cifra alcanzó los 5 053 millones (64% del total de la población del mundo).¹ El internet ha tenido una implosión desde inicios del siglo XXI que se aceleró durante la década más reciente, de manera que actualmente dos de cada tres personas que habitan el planeta tienen acceso a éste.

¹ Véase Internet Technology Reports, "Internet Growth Statistics. Today's road to e-Commerce and Global Trade", disponible en <<https://www.internetworldstats.com/emarketing.htm>>, página consultada el 21 de mayo de 2021.



Como ocurrió antes con otros cambios en las tecnologías y las comunicaciones –por ejemplo: el radio, la televisión y el teléfono–, la difusión de internet está teniendo enormes repercusiones en las vidas de las personas, en particular por lo que respecta a la manera en que éstas interactúan, se comunican y expresan.

Sobre esto último, la libertad de expresión en el mundo digital, el internet, o más precisamente las redes sociales, se han erigido en el espacio donde las personas publican, comentan, debaten y comparten ideas, informaciones, videos, fotografías y demás. El internet y las redes sociales son, como dijo Anthony M. Kennedy, juez de la Corte Suprema de Estados Unidos, la *plaza pública moderna*.²

No obstante, si hace una década se percibió a las redes sociales como medios para ensanchar la libertad de expresión de las personas y, en esa medida, la participación política y la democracia;³ en la actualidad la situación ha dado un vuelco y cada vez más se cuestiona el enorme poder que tienen las empresas privadas de redes sociales sobre la libertad de expresión de sus millones de usuarias y usuarios.

Cada día las empresas de redes sociales están tomando todo un cúmulo de decisiones sobre lo que las personas pueden o no decir en el mundo digital; lo mismo bloquean sus cuentas, las cancelan, retiran contenidos u otras medidas que limitan seriamente la libertad de expresión.

El presente texto aborda las implicaciones que para el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión tiene el que unos cuantos particulares decidan lo que se puede o no decir en un mundo digital cada vez más presente en las vidas cotidianas de las personas; así como, las respuestas que desde el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos se están dando a este nuevo desafío para la libertad de expresión y los retos que esto implica para la Constitución Política mexicana a 10 años de distancia de la reforma en materia de derechos humanos.

² Citado por Danielle Keats Citron y Neil M. Richards, “Four principles for digital expression (You won’t believe #3!)”, en *Washington University Law Review*, vol. 95, 2018, p. 1355.

³ Larry Diamond, “Liberation technology”, en *Journal of Democracy*, vol. 21, núm. 3, 2010, pp. 69-83.



Del derecho a la libertad de expresión a la moderación de contenidos en línea

El derecho a la libertad de expresión está ampliamente reconocido y regulado tanto en el ámbito internacional como en el nacional por lo menos desde mediados del siglo xx. Es un derecho que fue concebido principalmente como una protección para las personas frente al actuar arbitrario del Estado. La libertad de expresión implica entonces una serie de garantías para su ejercicio por parte de los sujetos y, en contrapartida, una serie de obligaciones y restricciones para los Estados.

Son distintos los instrumentos internacionales que consagran el derecho a la libertad de expresión –la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, entre otros–, todos los cuales reconocen el derecho de expresión de los individuos que conlleva emitir opiniones, investigar y recibir información por cualquier medio, sin ser molestado y sin mayor limitación. De esta manera quedan los Estados obligados a respetar y garantizar el derecho a la libertad de expresión, a adoptar medidas legislativas para tal efecto y prever la existencia de recursos jurídicos para el caso de que este derecho sea violentado; y se prohíbe expresamente la censura previa.

El artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge para el ámbito interno los principios del orden internacional, al establecer que:

ARTÍCULO 6º. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Sin embargo, todo este entramado jurídico internacional y nacional en materia de libertad de expresión es abiertamente hecho a un lado cuando se trata del mundo



digital. Todos los días las empresas de redes sociales están tomando decisiones sobre la libertad de expresión de sus usuarias y usuarios sin tomar en cuenta en lo absoluto el marco jurídico sobre la materia.

Facebook, por ejemplo, cuenta con un sistema de gobernanza del contenido que circula por dicha red social, que revisa cada día cerca de dos millones de publicaciones y que se integra por: los estándares de la comunidad o las reglas que determinan qué contenido se mantiene y cuál es removido; las pautas internas que reducen el nivel de subjetividad de las decisiones que se adoptan y generan consistencia en éstas; un equipo global de cerca de 30 000 personas encargadas de moderar el contenido y con 10 oficinas alrededor del mundo, lo que también implica una serie de retroalimentaciones con académicos y especialistas en materia de libertad de expresión y seguridad; y el uso de la inteligencia artificial para detectar y remover de manera automática y preventiva el contenido que se considera problemático.⁴ A lo que se sumó recientemente el denominado Consejo Asesor de Contenido o *Corte Suprema* de Facebook, que se encarga de revisar las decisiones tomadas por la empresa en materia de libertad de expresión.

Twitter y YouTube también han desarrollado sus respectivos sistemas de regulación del contenido, que no son más que entramados privados de moderación de la libertad de expresión en línea. Estos sistemas de moderación se asemejan a un sistema legal ya que cuentan con un conjunto normativo establecido con antelación; procedimientos *ex ante* y *ex post* para la determinación de contenido contrario a las reglas, los valores democráticos y culturales; y una serie de personas encargadas de aplicar esas reglas y que son entrenadas para el ejercicio de dicha función. Estos sistemas se ven influenciados por factores internos y externos para su modificación o ajuste.⁵

Las redes sociales cuentan, desde ya, con toda una serie de reglas, procedimientos, tecnologías y personas encargadas de moderar –de manera previa o posterior y en la más absoluta opacidad y discrecionalidad– las publicaciones de sus usuarias

⁴ Mark Zuckerberg, “A blueprint for content governance and enforcement”, en *Facebook*, 2018, disponible en <https://www.facebook.com/notes/mark-zuckerberg/a-blueprint-for-content-governance-and-enforcement/10156443129621634/?hc_location=ufi>, página consultada el 21 de mayo de 2021.

⁵ Kate Klonick, “The new governors: the people, rules and processes governing online speech”, en *Harvard Law Review*, vol. 131, núm. 6, 2018, pp. 1598-1670.



y usuarios. Las plataformas en línea son los nuevos gobernadores o los nuevos guardianes de la libertad de expresión en línea.⁶

Los ejemplos del poder de las empresas de redes sociales sobre la libertad de expresión de las personas usuarias abundan, baste con hacer referencia a la decisión de Facebook y Twitter del 7 y 9 de enero de 2021, respectivamente, de cerrar las cuentas del entonces presidente de los Estados Unidos a raíz del asalto al Capitolio. Lo anterior, no sobra decirlo, se hizo de manera discrecional, opaca y sin respetar garantía alguna en términos del derecho a la libertad de expresión, como lo hicieron notar algunos líderes mundiales como la canciller alemana Angela Merkel.⁷

El derecho internacional de los derechos humanos y la libertad de expresión en línea

El vuelco observado en las dos últimas décadas hacia el mundo digital, a la par del control de éste por un puñado de empresas de redes sociales, coloca al derecho a la libertad de expresión en una encrucijada en la que estas empresas están decidiendo por sí mismas –en la más completa opacidad y sin rendir cuentas a nadie– qué es lo que puede o no circular en internet, qué fluye y qué se excluye, esto es, sobre la libertad de expresión de los millones de personas usuarias de la plaza pública moderna.

Ante esta situación, son varias las alternativas que se han formulado para hacer frente a las implicaciones que esto tiene para la libertad de expresión de quienes utilizan las redes sociales: 1) mantener la situación imperante con base en el modelo de regulación del internet *libre*, según el cual se rechaza cualquier intervención estatal y que, por lo tanto, descansa en la autorregulación empresarial;⁸ 2) acotar el poder de las empresas sociales con base en la aplicación de las reglas del derecho internacional

⁶ *Idem.*

⁷ Véase Stéphany Fillion, “Angela Merkel criticizes Trump’s Twitter Eviction”, en *Forbes*, 11 de enero de 2021, disponible en <<https://www.forbes.com/sites/stephaniefillion/2021/01/11/angela-merkel-criticizes-trumps-twitter-eviction/?sh=6cacf44d7813>>, página consultada el 21 de mayo de 2021.

⁸ Jack Goldsmith, “The Failure of Internet Freedom”, en *Knight First Amendment Institute*, 13 de junio de 2018, disponible en <<https://knightcolumbia.org/content/failure-internet-freedom>>, página consultada el 21 de mayo de 2021.



de los derechos humanos en materia de libertad de expresión; 3) la regulación por parte de los Estados, un ejemplo es el caso de Alemania y la Network Enforcement Act,⁹ y 4) más recientemente, la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales) y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE.¹⁰

En el caso del derecho internacional de los derechos humanos, que es la propuesta que se considera más desarrollada hasta ahora, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló lo siguiente:

82. La Comisión Interamericana ha sostenido desde hace más de una década que “el derecho a la libertad de expresión en los términos consagrados por el artículo 13 de la Convención Americana protege de igual manera tanto a los medios de comunicación tradicionales como a la expresión difundida a través de Internet”.

83. La Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet prevé como principio general que “la libertad de expresión se aplica a Internet del mismo modo que a todos los medios de comunicación. Las restricciones a la libertad de expresión en Internet solo resultan aceptables cuando cumplen con los estándares internacionales que disponen, entre otras cosas, que deberán estar previstas por la ley y perseguir una finalidad legítima reconocida por el derecho internacional y ser necesarias para alcanzar dicha finalidad (la prueba “tripartita”).¹¹

En 2018 el informe del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión abordó expresamente la regulación de los conte-

⁹ Véase, entre otros, Mauricio Calcáneo, ¿“Se puede controlar el odio en las redes sociales?”, en *Nexos*, 29 de abril de 2019, disponible en <<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9780>>, página consultada el 21 de mayo de 2021.

¹⁰ Véase Comisión Europea, “Europe fit for the Digital Age: Commission proposes new rules for digital platforms”, 15 de diciembre de 2020, disponible en <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2347>, página consultada el 21 de mayo de 2021.

¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos-Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Estándares para una internet libre, abierta e incluyente*, CIDH, 2017, p. 38, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/internet_2016_esp.pdf>, página consultada el 21 de mayo de 2021.



nidos en línea por las empresas de redes sociales, y recomendó también la aplicación del marco jurídico internacional de los derechos humanos en los términos siguientes:

Principios de derechos humanos para la moderación del contenido por parte de las empresas

41. [...] Las normas privadas, que varían en función del modelo de negocio de cada empresa y las vagas afirmaciones acerca de los intereses de la comunidad, han creado un entorno inestable, imprevisible e inseguro para los usuarios [...] Las leyes nacionales no son adecuadas para las empresas que buscan normas comunes para una base de usuarios que es geográfica y culturalmente diversa. Sin embargo, las normas de derechos humanos, si se aplican de manera transparente y coherente, con aportaciones pertinentes de la sociedad civil y los usuarios, proporcionan un marco para la responsabilidad de los Estados y las empresas ante los usuarios a través de las fronteras nacionales.
42. Un marco de derechos humanos facilita la aplicación de respuestas normativas frente a las restricciones estatales excesivas –siempre que las empresas se rijan por normas similares [...].
43. Los principios de derechos humanos también permiten a las empresas crear un entorno incluyente que dé cabida a las diversas necesidades e intereses de sus usuarios, estableciendo al mismo tiempo unas normas básicas de comportamiento previsibles y coherentes. En medio de un creciente debate sobre si las empresas ejercen una combinación de funciones de intermediación y edición, el derecho de los derechos humanos ofrece a los usuarios la promesa de que pueden contar con unas normas fundamentales para proteger su libertad de expresión más allá de lo que la legislación nacional podría limitar.¹²

¹² Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, A/HRC/38/35, 6 de abril de 2018, pp. 16 y 17, disponible en <<https://www.undocs.org/es/A/HRC/38/35>>, página consultada el 21 de mayo de 2021.



Apenas está en ciernes el debate sobre la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en materia de libertad de expresión a las decisiones de las empresas de redes sociales sobre lo que sus millones de usuarias y usuarios pueden o no decir en línea; sin embargo, se trata, a nuestro parecer, del camino correcto para poner coto al poder desmedido de un puñado de particulares.

La reforma de 2011 a la Constitución Política mexicana en materia de derechos humanos no incluyó temas asociados a la irrupción de internet en la vida de las personas, como lo es el derecho a la libertad de expresión de éstas en el mundo digital, entre otras razones porque en ese entonces estaba iniciando la penetración de las redes sociales en el país (por ejemplo, Facebook tenía 15 millones de personas usuarias en 2010 y para 2021 son 84 millones) y, más importante, permeaba una visión positiva del papel de éstas para ampliar la libertad de expresión de las personas. Esa ya no es, ni de lejos, la realidad actual. Ha llegado el tiempo de discutir y tomar acciones legislativas para acotar a las redes sociales en el país. De la respuesta que desde los derechos humanos se dé a esta cuestión dependerá en los años por venir la sustentabilidad propia de nuestra ya de por sí incipiente democracia. Tal es, ni más ni menos, el reto a que nos enfrentamos cuando hablamos de internet, las redes sociales y la libertad de expresión.

Bibliografía

- Balkin, Jack M., “Free speech is a triangle”, en *Columbia Law Review*, vol. 118, núm. 7, 2018, pp. 2011-2055.
- Beroni, Eduardo, *et al.*, “Libertad de pensamiento y expresión”, en Steiner, Christian, y Marie-Christine Fuchs (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2019, pp. 405-430.
- Citron, Danielle Keats, y Neil M. Richards, “Four principles for digital expression (You won’t believe #3!)”, en *Washington University Law Review*, vol. 95, 2018, pp. 1353-1387.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos-Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Estándares para una internet libre, abierta e incluyente*, CIDH, 2017, 92 pp., disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/internet_2016_esp.pdf>, página consultada el 21 de mayo de 2021.



- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, A/HRC/38/35, 6 de abril de 2018, disponible en <<https://www.undocs.org/es/A/HRC/38/35>>, página consultada el 21 de mayo de 2021.
- Diamond, Larry, “Liberation technology”, en *Journal of Democracy*, vol. 21, núm. 3 2010, pp. 69-83.
- Goldsmith, Jack, “The Failure of Internet Freedom”, en *Knight First Amendment Institute*, 13 de junio de 2018, disponible en <<https://knightcolumbia.org/content/failure-internet-freedom>>, página consultada el 21 de mayo de 2021.
- Klonick, Kate, “The new governors: the people, rules and processes governing online speech”, en *Harvard Law Review*, vol. 131, núm. 6, 2018, pp. 1598-1670.
- Zuckerberg, Mark, “A blueprint for content governance and enforcement”, en *Facebook*, 2018, disponible en <https://www.facebook.com/notes/mark-zuckerberg/a-blueprint-for-content-governance-and-enforcement/10156443129621634/?hc_location=ufi>, página consultada el 21 de mayo de 2021.



Argumentación jurídica. Un instrumento esencial para la consolidación de los derechos humanos

Manuel Jorge Carreón Perea*
Mateo Mansilla-Moya**



* Consejero de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.



** Coautor.

Reformas y argumentación

Los últimos 15 años han sido vertiginosos en lo que respecta al ámbito jurídico nacional. Dos reformas constitucionales se colocan como las más representativas del periodo: la de 2008 en materia de procuración de justicia y seguridad pública, y la de derechos humanos del 10 de junio de 2011. No afirmamos que hayan sido *paradigmáticas* –como muchas personas se han obstinado en sostener–, pero sí las más significativas por sus alcances. Lo que sí podemos sostener es que encuentran en la materia penal un punto de cruce acorde con lo que sostiene Alejandro Nava Tovar:



[E]stas dos reformas impactan de diversas formas al sistema penal y buscan mejorar las condiciones de impartición de justicia en su doble dimensión, esto es, tanto a nivel sustantivo como a nivel procesal [...] el ya no tan nuevo sistema penal acusatorio centró sus esfuerzos en la oralidad de las audiencias y en los principios de contradicción e inmediación en la valoración de las pruebas, con la pretensión de que el sistema penal obtenga mayor legitimidad y efectividad ante la sociedad y de esta forma impartir genuina justicia.¹

Ambas modificaciones constitucionales fueron acompañadas de normatividad secundaria para materializar sus contenidos: el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y la Ley Nacional de Ejecución Penal en el caso de la reforma de 2008; así como la Ley General de Víctimas, la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas para la de 2011. Nuevamente reconocemos un sesgo penal importante.

Sin embargo, un elemento que ha sido característico de las reformas y que se considera atingente a ellas es el papel otorgado a la argumentación jurídica, la cual puede ser definida y entendida como “una disciplina del derecho cuya finalidad reside en la descripción, evaluación y fundamentación racional de los argumentos planteados en el razonamiento jurídico”.²

En materia penal la importancia brindada a la argumentación es comprensible gracias a su relación con los principios de contradicción y oralidad. El primero implica la presencia de razonamientos opuestos sobre un mismo asunto. El segundo constituye un caso curioso: se piensa que la oralidad implica argumentación, lo cual es técnicamente correcto, pero a la manera de oratoria o retórica.

Más allá de estas posiciones, debemos señalar un principio adicional asociado a la argumentación: el principio de legalidad, que implica que toda acción por parte de la autoridad debe estar debidamente fundada y motivada. Retomando nuevamente a Nava Tovar:

¹ Alejandro Nava Tovar, *Argumentación jurídica*, México, Inacipe, 2020, p. 26.

² *Ibidem*, p. 5.



Por una parte, fundamentar implica que la autoridad debe mencionar de forma clara y precisa los preceptos legales que apoyan la determinación tomada para que el justiciable pueda defenderse de forma adecuada. Por otra parte, motivar implica que la autoridad debe exponer los razonamientos lógico-jurídicos que justifican por qué consideró que una situación específica, conformada por ciertos hechos, pueda subsumirse a la hipótesis jurídica.³

A continuación señalaremos otros elementos que vinculan a la argumentación jurídica con los derechos humanos, como son los parámetros hermenéuticos postulados en la reforma de 2011. Tras la reforma a la Constitución Política en materia de derechos humanos, el segundo párrafo del artículo 1º puede leerse así:

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.⁴

El principio pro persona y la interpretación conforme establecidos aquí son los parámetros hermenéuticos con los que deben ser interpretadas las normas referentes a los derechos humanos en México.

A partir de esto, la reinterpretación de normas de derechos humanos a la luz de las delimitaciones impuestas por la Carta Magna por diversos motivos se ha encontrado con la dificultad de superar las interpretaciones anteriores que no se adecuaban a estos parámetros y que no protegían a las personas: personas juzgadoras que no se actualizaron en la materia y que siguen replicando el sistema anterior, personas que operan el derecho sin perspectiva de derechos humanos, personas fiscales y juzgadoras que no aplican los protocolos con perspectiva de género, la desconfianza generalizada en el discurso de los derechos humanos, etcétera.

³ *Ibidem*, p. 26.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 11 de marzo de 2021, artículo 1º, párrafo segundo.



Argumentación jurídica a la luz de los derechos humanos

Con el devenir del discurso de derechos humanos, a la argumentación del derecho se le tuvieron que añadir elementos que permitieran ir consolidando los derechos humanos en la práctica. Así, surgió una serie de estudios encaminados a replantear la argumentación en este sentido. Veamos, a la luz de algunos de éstos, cuáles han sido a grandes rasgos dichos elementos:

Con el objeto de “repasar los aspectos fundamentales de la argumentación y reflexionar acerca de sus particularidades en la defensa de los derechos humanos [...] [y de la instrumentalización de] la argumentación para [...] estructurar ideas y posiciones cuyo sustento y justificación sea el ejercicio de los derechos fundamentales”,⁵ en 2013 la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y su Servicio Profesional en Derechos Humanos elaboraron, a través del Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos, la *Guía de argumentación con perspectiva de derechos humanos*.

En su contenido, este documento retomó un concepto muy importante: el desempaque de los derechos humanos de Paul Hunt, ex relator de las Naciones Unidas, que se refiere, entre otras cosas, a:

identificar los elementos que integran el derecho en cuestión para señalar o precisar las obligaciones que el Estado tiene al respecto, sobre la base de que cualquier medida adoptada por la autoridad debe cumplir con requisitos mínimos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; lo anterior a partir de la aplicación de principios jurídicos básicos.⁶

El método del desempaque de los derechos humanos, sin embargo, no sustituye al de la argumentación, pues el primero no permite estructurar razones y justificaciones sino únicamente proporcionar insumos (elementos para precisar el contenido de los

⁵ Dalia Berenice Fuentes Pérez, *Guía de argumentación con perspectiva de derechos humanos*, México, CDHDF (col. Cuadernos de capacitación), 2013, pp. 9-11.

⁶ *Ibidem*, p. 36.



derechos, las obligaciones del Estado en relación con éstos, el grado de cumplimiento de los requisitos institucionales, etc.) para quien pretenda argumentar.⁷

En su libro *Argumentar de otro modo los derechos humanos*, José Ramón Narváez Hernández enuncia otras formas de argumentar que interesan para el desarrollo de los derechos humanos en nuestra región (ya no desde las teorías occidentales): argumentación para la paz, argumentación intercultural y argumentación desde el sur.⁸ En particular, se detiene en el infrarrealismo jurídico, un movimiento que se interesa, entre otros aspectos, por recuperar la dimensión emotiva del derecho, fundar el derecho en la ética, recuperar la dimensión artística del derecho, la vocación empírica y social del derecho y su postura crítica.⁹

Esto adquiere particular relevancia cuando recordamos el primer capítulo del ya citado libro de Nava Tovar, donde el autor alude a la *Introducción a la filosofía del derecho*, de Gustav Radbruch, para recordar, en término de argumentación, que suele haber una aversión por parte de la comunidad artística (en particular la literaria) y la comunidad en general hacia el quehacer de las y los operadores jurídicos por “la tendencia del jurista a abstraerse de los rasgos esencialmente humanos”.¹⁰

La argumentación jurídica en materia de derechos humanos ha tenido que recoger no únicamente elementos del discurso que le brinden materia para operar sino que además ha tenido que recoger lo que en nuestro contexto importa para que el discurso argumentado no sea el occidental sino el de la región, atendiendo a nuestros intereses (como la paz, la comunidad del sur y la interculturalidad) y a la necesidad de *humanizar* el derecho y a sus operadores.

⁷ *Idem.*

⁸ José Ramón Narváez Hernández, *Argumentar de otro modo los derechos humanos*, México, CNDH, 2015, pp. 137-155.

⁹ *Ibidem*, pp. 82-86.

¹⁰ Alejandro Nava Tovar, *op. cit.*, p. 2.



Conclusiones

En el texto intitulado *Derechos, razonamiento jurídico y discurso racional*, Robert Alexy apunta lo siguiente: “Mi tesis es que hay una relación interna entre la teoría de los derechos y la teoría del razonamiento jurídico. No puede haber una teoría de los derechos sin tener una teoría del razonamiento jurídico y, una teoría del razonamiento jurídico adecuada, presupone una teoría de los derechos”.¹¹ No podemos estar más de acuerdo.

Una forma de poder maximizar el contenido de los derechos humanos es aprender a vincularlos con el razonamiento jurídico, con la argumentación. Esto es importante no sólo en un plano legislativo –en donde la correcta redacción es indispensable– sino también en el judicial, en donde una correcta forma de interpretar los derechos ayudará a subsanar muchos errores.

Fuentes de consulta

244

Alexy, Robert, *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 2006.

Carreón Perea, Manuel Jorge, *Manual de derechos humanos*, México, INEPPA-Ubijus, 2020.

Fuentes Pérez, Dalia Berenice, *Guía de argumentación con perspectiva de derechos humanos*, México, CDHDF (col. Cuadernos de capacitación), 2013.

Narváez Hernández, José Ramón, *Argumentar de otro modo los derechos humanos*, México, CNDH, 2015.

Nava Tovar, Alejandro, *Argumentación jurídica*, México, Inacipe, 2020.

¹¹ Robert Alexy, *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 2006, p. 25.



Importancia de contar con un eficiente sistema institucional de archivos para la defensa, garantía, promoción y difusión de los derechos humanos

José Alberto Venegas Serna*



245

* Subdirector de Coordinación de Archivos de la Secretaría Ejecutiva.

En toda institución pública o privada se genera y recibe una gran cantidad de documentos e información durante el ejercicio de sus funciones y en virtud de los trámites llevados a cabo por las y los ciudadanos. Derivado de ello y en el proceso de intercambio y tratamiento de información de toda índole, resulta necesario contar con registros físicos y electrónicos organizados para gestionar, controlar y en su momento determinar el destino final del flujo documental e informativo que ya se ha generado y continuará generándose día tras día.

En el caso específico de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM), los documentos, independientemente de su soporte y formato, contienen información pública, reservada y confidencial –datos personales, por ejemplo–, los cuales están inmersos en las declaraciones y los trámites que en su conjunto identifi-



can directa o indirectamente o hacen identificable a su titular, quien tiene el derecho de que sus datos e identidad se mantengan bajo un resguardo confidencial y para el tratamiento exclusivo que dicho titular autorizó cuando los entregó a este ente público, salvo las excepciones específicas de ley.

Llevar el control y la administración de los archivos institucionales no es una tarea sencilla, considerando que, es uno de los procesos fundamentales sobre el cual parte toda la administración de cualquier organización y es la fuente primaria de consulta y respaldo de todo el trabajo realizado por las personas que ahí laboran.

Importancia de los archivos institucionales

Contrario a lo que se piensa, los archivos institucionales no son un mal necesario, sino el activo más importante para quien los genera, administra, preserva, y es consciente de que sus procesos son a través de un ciclo continuo en el cual cada una de las personas dedicadas al servicio público intervenimos y somos responsables de su buen funcionamiento, pues de lo contrario todo un sistema administrativo podría colapsar, llevar al incumplimiento de obligaciones de ley y, lo más grave, a fallarle a las personas que acuden a realizar trámites ante esta Comisión en busca de ayuda.

Muestra de lo descrito es que la CDHCM, desde su creación y hasta la fecha, ha integrado en sus acervos cientos de miles de expedientes generados durante el desempeño de sus atribuciones, tanto por las áreas administrativas como por aquellas dedicadas a las funciones sustantivas de la institución, tales como la promoción, difusión, defensa y garantía de los derechos humanos de las personas que viven y transitan en la Ciudad de México, los cuales están debidamente organizados para su pronta consulta, cuando así es necesario, y cuya gestión diaria es dinámica y parte de las funciones sustantivas en comento, porque de qué forma desempeñarían su trabajo las y los visitantes que laboran aquí si no tienen los insumos documentales para dar trámite, seguimiento y conclusión a los casos que se les asignan.



El rol de los archivos en la transformación institucional de la CDHCM derivada de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011

Con la publicación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos (RCMDH), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación,¹ se logró una evolución de suma importancia en lo concerniente al trabajo que ya venían desempeñando esta Comisión y el sistema no jurisdiccional en la materia, toda vez que se estableció como mandato crear una nueva cultura de los derechos humanos poniendo en el centro la dignidad de las personas y cuyos principales cambios se enlistan a continuación:²

- La incorporación de todos los derechos humanos de los tratados internacionales como derechos constitucionales.
- La obligación de las autoridades de guiarse por el principio pro persona cuando apliquen normas de derechos humanos, lo que significa que deben preferir la norma o la interpretación más favorable para la persona.
- La obligación para todas las autoridades, sin distinción alguna, de cumplir con cuatro obligaciones específicas: promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
- Además, se estableció la obligación de que, cuando existe una violación, las autoridades deben investigarla, sancionarla y repararla.
- La reforma incluyó también mandatos muy específicos sobre los que deben trabajar todas las autoridades:

¹ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo 1 del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011>, página consultada el 3 de junio de 2021.

² Secretaría de Gobernación, “¿Por qué la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 modificó la relación entre el gobierno y la sociedad?”, 9 de junio de 2017, disponible en <<https://www.gob.mx/segob/articulos/por-que-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-de-2011-cambio-la-forma-de-ver-la-relacion-entre-el-gobierno-y-la-sociedad?idiom=es>>, página consultada el 3 de junio de 2021.



- a) Incorporar en la educación a todos los niveles los derechos humanos.
- b) Hacer prevalecer los derechos humanos en el sistema penitenciario mexicano.
- c) Colocar los derechos humanos como principio rector de la política exterior del país.

Ante este contexto, la CDHCM realizó la adaptación y el desarrollo de procedimientos administrativos, siempre con un enfoque de mejora en todos sus procesos, incluyendo el manejo de los archivos institucionales donde se dio una importancia fundamental al proceso archivístico, el cual se tomó como base para el desarrollo de los sistemas de protección de datos personales y como fuente principal de apoyo para el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas. Ello ha dado como resultado diversos reconocimientos a este ente autónomo en materia de mejores prácticas en los rubros ya mencionados³ y el otorgamiento de apoyos para distintos proyectos en la materia.

Sin embargo, es pertinente aclarar que el trabajo archivístico que se realiza diariamente al interior de la CDHCM no está enfocado en buscar el reconocimiento en evaluaciones sino en ser parte del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, ya que a las y los servidores públicos que manejan archivos se les capacita no para ser archivistas, sino para defender derechos humanos a través de su trabajo diario en beneficio de las personas que acuden a este ente autónomo, porque es importante resaltar que los expedientes relativos a violaciones a derechos humanos deben ser manejados por personal calificado y consciente de su importancia, toda vez que la información que contienen podría incluso poner en riesgo la integridad de una persona si se les diera un manejo inadecuado.

³ La CDHCM ha sido reconocida en varias ocasiones con una calificación de 100% en las evaluaciones del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. Véase Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, Boletín: DCS/036/16, Entrega InfoDF reconocimientos a mejores prácticas en transparencia y protección de datos e innovaciones, 10 de marzo de 2016, disponible en <<http://infodf.org.mx/index.php/2-boletines/4717-dcs-036-16.html>>, página consultada el 3 de junio de 2021.



La RCMDH de 2011 abrió el camino para revalorizar el trabajo archivístico a tal grado que actualmente contamos con una Ley General de Archivos y una Ley de Archivos de la Ciudad de México, donde vale la pena resaltar que ya se menciona el tratamiento específico que debe darse a los expedientes de violaciones graves a derechos humanos y el perfil de las y los servidores públicos a cargo de las unidades de archivo.

Principales retos del sistema institucional de archivos para la defensa, garantía, promoción y difusión de los derechos humanos

Derivado de lo anteriormente escrito, queda de manifiesto que es incuestionable la importancia que tiene un eficiente sistema institucional de archivos, pero también se debe mencionar que el principal obstáculo para instaurarlo es la falta de presupuesto, lo cual repercute directamente en la eficiencia con la que desempeñará sus funciones.

Nuestro país, como el resto del mundo, actualmente atraviesa por una crisis sanitaria a causa de la pandemia por COVID-19 que ha derivado en una crisis económica que no permite operar como debiera al sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos. Sin embargo, en la medida de lo posible se debe dotar de recursos suficientes a los sistemas institucionales de archivo para que sigan siendo ese socio estratégico en el quehacer diario de las comisiones de derechos humanos, de lo contrario se corre el riesgo de tener un retroceso en los procesos administrativos actuales y por ende en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Para esta nueva década se buscará automatizar los procesos archivísticos y la digitalización de archivos, pero dichos procesos se vislumbran lejanos hasta en tanto no se pueda dotar de mayor presupuesto al sistema institucional de archivos, quedando como alternativa buscar financiamiento de proyectos a través de asociaciones o fundaciones que otorguen apoyos para ello.

Hoy por hoy, los organismos públicos autónomos tenemos el compromiso de ser los órganos garantes que prediquen, no con el discurso sino con el ejemplo, defendiendo derechos humanos y combatiendo la corrupción y la impunidad, ya que ambos males no pueden tener cabida en este nuevo siglo. A pesar de que todavía existen



grupos que creen poder ocultarse tras las sombras que en otras épocas resultaban infranqueables, hoy las malas prácticas, día a día, pierden terreno ante la exigencia de una sociedad cada vez más informada que requiere gobiernos abiertos; y ante la inminente llegada de la transparencia y la rendición de cuentas a todos los rincones del país, tarde o temprano, con evidencias documentadas en los archivos institucionales, la verdad siempre saldrá a la luz, siempre y cuando se cuente con un eficiente sistema institucional de archivos en todas y cada una de las dependencias y entidades públicas del país.

El panorama se vislumbra difícil pero no imposible, lo importante es no perder de vista que a través de los archivos también se logran promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, ya que son parte fundamental del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.



Otro derecho, desde los derechos

Silvano Joel Cantú Martínez*



* Coordinador general para la Profesionalización en Derechos Humanos de la Dirección General de Administración.

251

Del derecho mexicano creado e implementado durante la última década, lo más significativo en términos de construcción de un *Estado democrático de derecho* viene de la reforma constitucional en derechos humanos. Su apuesta central es construir una *democracia constitucional de derecho(s)*, en la cual la soberanía popular se ejerce precisamente ejercitando los derechos de cada persona y pueblo. Ejercitar el derecho implica que toda norma, política pública, institución, función y persona servidora pública en un organigrama sea la expresión concreta de una garantía de los derechos de las personas y los pueblos. Ilustraré esta aseveración.

Quiero decir que quienes están al frente de los poderes ejecutivos del país, por ejemplo, cada diputada y cada juez, y cada profesor rural y cada médica del Seguro Social deben transformarse en garantías personalizadas de derechos. A cada persona servidora pública le corresponde garantizar uno o más derechos, así como debe hacerlo también cada institución, presa, satélite mexicano que orbita la Tierra, cada



una de las medidas de reparación integral del daño en cada sentencia penal o cada resolución de una comisión de atención a víctimas, cada centavo que ingrese o egrese al erario, y cada gota de vacuna contra la COVID-19; en suma: todo lo que llamamos *Estado* debe ser una garantía de un derecho humano. Idealmente, esto que también ya es obligación para el Estado podría convertirse en una misión común para empresas, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, movimientos sociales, sindicatos, familias (en plural)... no sólo un Estado democrático de derecho sino una *democracia de derecho(s)*.

Las notas que siguen quieren ponderar si ya llegamos a la *tierra prometida* de la dignidad y la justicia (*spoiler alert*: no), o si los cambios sirven por lo menos para iluminar brechas con potencial democratizador y pacificador en un país crónicamente desigual y violento. Para hacerlo me referiré a los artículos 1º y 29 constitucionales del decreto del 10 de junio de 2011.

El horizonte del artículo 1º constitucional y su productividad normativa

252

Se habla mucho del artículo 1º, cabeza del decreto y de la nueva Constitución que resultó de su entrada en vigor. Sobran motivos.

Así, tenemos una Carta Magna más grande, porque el reconocimiento del carácter primario de las normas que reconocen derechos en tratados internacionales maximizó el texto festejado cada 5 de febrero hasta la estatura de cada una de las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano ante la comunidad internacional para con toda persona. A partir del 10 de junio de 2011 las normas que conforman la Constitución mexicana se leen principalmente fuera de la propia Constitución mexicana. Por ello se habla de un bloque de constitucionalidad en derechos humanos que por el principio de progresividad puede expandirse mas nunca contraerse. La Constitución crece.

Pero la reforma no sólo redimensionó el número de normas constitucionales, también la forma en la que debemos interpretar el derecho al incorporar una regla para la corrección democrática de las normas –la interpretación conforme–, que convierte al bloque de constitucionalidad en derechos humanos no en un monolito como la pirámide kelseniana, sino en una suerte de *test de democraticidad*, de *conformidad*



con los principios de esta democracia de derecho(s) cuyos reactivos o casillas de validación son cada norma del bloque. A la luz de esta hermenéutica jurídica el derecho debería convertirse en una red dinámica que a su vez admite un criterio de jerarquización relativa entre las normas del bloque, dependiendo de su nivel de protección de un derecho, el principio *pro personae*.

Estos elementos fundamentales del modelo constitucional en derechos humanos han tenido una importante productividad jurídica posterior que se refleja, por citar algunos ejemplos: en las discusiones y tesis garantistas que salpicaron la décima época jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en la nueva cara del juicio de amparo; en el modelo constitucional en derechos humanos aún más amplio que el general vertido en la Constitución Política de la Ciudad de México; y en las apuestas por construir una nueva institucionalidad desde el sistema ombuds-person, como lo ejemplifica la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México de 2019, con su acento en la centralidad de las víctimas, en la multiplicación de los canales de diálogo social, de presencia territorial y en volcar las energías hacia la restitución inmediata de derechos y los mecanismos alternativos de solución de controversias.

También hay una estirpe normativa de la reforma constitucional expresa en la legislación que reconoce nuevos derechos o los amplía, y que protege a las personas contra la violación de sus derechos, como es el caso del aún reciente derecho victimal condensado principalmente en la Ley General de Víctimas (2013) y en la legislación especial para prevenir, investigar y sancionar la tortura y las desapariciones, así como en el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas de 2017. El artículo 1º iluminó a la vez los fundamentos de normas como la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014) o el Código Nacional de Procedimientos Penales (2014). El listado no es exhaustivo.

Finalmente, la nota que quisiera destacar por encima de todo es que tanto la reforma como las normas que se le ahijaron –como la Ley General de Víctimas o las leyes generales sobre tortura y desapariciones– nacieron todas a iniciativa de la sociedad civil y, de manera protagónica, de las voces de quienes se ubicaban en los márgenes del Estado y de la sociedad, es decir, lo más golpeado y postergado del tejido social: los colectivos de víctimas de la crisis de violencia que ha lastimado al país desde la década que viene con la reforma –y claro que también de las últimas



décadas, como se recuerda en el cuartel Madera, en Tlatelolco (Ciudad de México), en el trayecto que partió del Casco de Santo Tomás –precisamente 40 años antes de la publicación de nuestra reforma–, en Atoyac de Álvarez (Guerrero), en Ciudad Juárez (Chihuahua), en Aguas Blancas (Guerrero), en El Charco (Guerrero), en Acteal (Chiapas), en San Salvador Atenco (Estado de México), etcétera.

El límite inferior: el artículo 29 constitucional

Pues sí, cuando Esopo escribió la Declaración de los Derechos Humanos...

MAFALDA

Como todo sistema de normas, el modelo constitucional en derechos humanos debe su sistematicidad al sitio donde se colocan sus límites constitutivos. El límite positivo que proyecta una ruta y un mapa es el artículo 1º, pero el negativo que fija la última frontera entre una *normalidad democrática* y lo que la excede debe buscarse en el 29, que regula la compleja figura de la suspensión de garantías.

El nuevo artículo 29 llevó del decisionismo previo al derecho internacional de los derechos humanos a un esquema restringido de *suspensión del derecho en aras de la conservación del derecho mismo*, marcado primero por un conjunto de medidas elementales para fijar un horizonte de certeza formal entre la divisoria de normalidad (estado de paz) y anormalidad democrática (estado de excepción o estado de guerra), expreso en los requisitos que deben reunir los decretos que suspenden garantías, y más importante aún, por la postulación de un núcleo duro de derechos absolutos que sustrae del ámbito de disponibilidad de la autoridad la suspensión de todos los derechos, durante todo el tiempo, en todo el territorio, de todas las personas, o de determinados grupos de personas en específico.

Como límite con el cual no debe irse, el artículo 29 debe aplicarse como un test de *democraticidad* a toda normatividad y política pública que involucre la perturbación de la *normalidad democrática*, o que implique zonas grises entre tal normalidad y la subversión de sus límites constitutivos, como ocurre desde los años inmediatamente previos a la publicación de la reforma en el marco de las estrategias que hibridan la



seguridad ciudadana con la seguridad nacional. Si en un estado de excepción muchas o todas estas estrategias reprobarían el test constitucional, ¿qué suerte correrían ante una situación de vigencia (formal) del estado de paz?

Lo que puede salvar el modelo constitucional en derechos humanos de ser un derecho ficción, más que dar un salto improbable desde la emergencia de la violencia y la desigualdad estructurales hacia la pureza límbica del 1º constitucional, es andar hacia allá, a paso que dure, siempre en sentido contrario al 29. Ese es el hilo de Ariadna que conduce de la realidad en la que nació la reforma hacia su proyecto más vasto.

La armonización legislativa y el control difuso no son suficientes para garantizar nos la dignidad, justicia, igualdad y libertad que la reforma promete. De hecho, esto nunca se logra en ninguna parte; lo que se dan son tendencias de mayor o menor grado de aproximación. Festinar la reforma como fin de camino y no como el momento en extremo preliminar de consultar el mapa para trazar apenas la ruta –y siquiera si hay ruta– hacia donde queremos viajar es un despropósito. Corremos el riesgo de embelesarnos con el fetiche de la norma, contentarnos con mirar el mapa sin haber dado pasos hacia el destino del viaje, vaya, ni al aeropuerto. Proclamar la realidad de los derechos por su simple elevación al carácter de texto jurídico es perverso y tan malo como no haber reformado nada.

Las herramientas formales para construir una sociedad democrática existen, este año entran a la pubertad. Diez años apenas, ásperos, de un bebé de quien muchos han hablado maravillas, pero poco se le ha atendido. Con padres entre perversos y ausentes, en un descuido el bebé se puso a tener bebés que tampoco han corrido con mejor suerte, pero que son aún eso. Exigen cuidados y una crianza con mucha más imaginación que la que hemos puesto en una década. Y quizá enseñarle al bebé mayor a reproducirse con más responsabilidad genética.

Además de poder leer sus derechos en un decreto, México se merece vivirlos; pero los desafíos son incontables y crecen con el escepticismo sobre la efectividad del derecho y las instituciones. La única alternativa deseable –y posible, conforme a la reforma– ante las violencias de la guerra, las discriminaciones y la desigualdad cró-



nicas son la paz y el diálogo, que urge que surjan constructores de espacios para dialogar sobre los cómo y sobre qué aportarán las partes para lograrlos; metodologías de implementación más que discursos sobre piedras filosofales y sustancias quiméricas; enfoques para transversalizar y explorar terrenos de la democracia donde la reforma aún no penetra; mecanismos y técnicas para restituir derechos, escuchar y hacernos escuchar mejor, antes que nóminas asediadas por las expectativas imposibles; procesos para reparar el daño a las víctimas de manera efectiva, no repetir y recuperar el tejido social roto y la memoria olvidada, antes que abultados expedientes que citan expedientes, que citan expedientes... El escenario explorado con el mapa podría ayudarnos a construir otro derecho, siempre que sea desde los derechos. Que las luchas por construir una democracia de derecho(s) continúen, y ojalá que todas triunfen.



El reconocimiento constitucional de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos: un avance hacia la regulación de empresas y derechos humanos

María Jimena Ochoa-Saade*



257

* Asesora de la Presidencia.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 retomó las obligaciones genéricas y específicas de debida diligencia estatal. A lo largo del presente ensayo realizaré algunos apuntes para explicar la relevancia de dicha transición jurídica en el contexto de los desarrollos del derecho internacional de los derechos humanos en materia de empresas y derechos humanos.

Las obligaciones genéricas de promover, proteger y garantizar¹ involucran una carga doble implícita cuyo fin es prever las vulneraciones de derechos humanos por

¹ La obligación de respeto, también contemplada en el artículo 1º constitucional, no se menciona en atención a que opera de manera distinta. El Estado tiene la obligación de respetar los derechos hu-



parte de un actor privado. Existen entonces dos niveles: el vertical (Estado-particular) y el horizontal (entre particulares).² Con base en ello, el Estado sería responsable frente a violaciones a derechos humanos cometidas por particulares en aquellos casos en los que incumpla con sus propias obligaciones asociadas.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que el cumplimiento pleno de las obligaciones estatales reside en proteger a las personas de violaciones tanto de agentes del Estado como de particulares.³ De igual manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha planteado en casos como el de *Ximenes Lopes vs. Brasil* que las obligaciones de los artículos 1º y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos facilitan que cualquier detrimento de los derechos que ésta reconoce y que sea atribuible a la acción u omisión de una autoridad pública constituya un hecho imputable al Estado.⁴

Ciertamente, ésta no es una lógica novedosa; tiene antecedentes, por ejemplo, en el proceso de creación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.⁵

manos, es decir abstenerse de violarlos; en el caso de la promoción, la protección, y la garantía, el Estado tiene la obligación de darles cumplimiento no sólo en relación con sus propias actuaciones sino también a las de actores particulares. De manera completamente independiente de ello, las teorías contemporáneas sobre empresas y derechos humanos contemplan una responsabilidad de respetar atribuible a las empresas; se profundizará en esto más adelante.

² Pedro Salazar Ugarte (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2014, p. 120.

³ Véase Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General núm. 31. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, aprobada en el 80º periodo de sesiones, 29 de marzo de 2004, disponible en <docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsjYoiCfMKoIRv2FVaVzRkMjTnjRO%2Bfud3cPvrcM9YR0iW6Txaxgp3f9kUFpWoq%2FhW%2FTpKi2tPhZsbEjw%2FGEZRATdbWLgyA1RX6IEIVC%2FXrdwylJEojEGK4mF1mRwn5H9lw%3D%3D>, página consultada el 17 de mayo de 2021.

⁴ Véase Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, Sentencia del 4 de julio de 2006, serie C, núm. 149, disponible en <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf>, página consultada el 17 de mayo de 2021.

⁵ En el proceso de redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos la Asamblea General de las Naciones Unidas se enfrentó al dilema de incluir una lista de deberes asociados a los actores privados –en seguimiento de la lógica retomada para la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, instrumento que enfatiza tanto un eje de derechos frente al Estado como uno de deberes entre individuos–. No obstante, se optó por excluir dicho concepto debido a que, frente al contexto político y social, se temió que reconocer obligaciones entre particulares en un plano igualitario



Sin embargo, resulta innegable el hecho de que el rol de los agentes no estatales en el campo de los derechos humanos cobra dimensiones más amplias y complejas frente al surgimiento de las empresas transnacionales con un poder fáctico tan sustancial que tienen el potencial de cometer violaciones a derechos humanos de manera sistemática y masiva. La necesidad de atender la naturaleza de estos actores y sus intervenciones en asuntos de derechos humanos se reflejó en diversos esfuerzos internacionales desde la segunda mitad del siglo xx.⁶ Para fines de este ensayo, partiré estrictamente del más relevante en el panorama jurídico actual: los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de 2011, los cuales también cumplen su décimo aniversario en junio próximo.

Dicho instrumento reúne estándares ampliamente consensuados en la materia, incluyendo el marco teórico *proteger, respetar y remediar*. Con base en estos tres pilares fundamentales, los Principios delimitan los deberes del Estado y las empresas, respectivamente: para el Estado, una obligación de proteger mediante la prevención, investigación, sanción y reparación, además de la emisión de pautas claras sobre las expectativas de derechos humanos atribuibles a las empresas que operan en su jurisdicción; para las empresas, una responsabilidad de respetar, la cual debe ser asumida en todos los casos, aunque los medios dispuestos para ello puedan variar en función de su tamaño, sector, contexto y estructura, e incluir medidas de debida diligencia. En tercer lugar, los Principios establecen como aspecto fundacional que los Estados emprendan acciones apropiadas para garantizar el acceso a mecanismos de reparación eficaces.

respecto de los derechos humanos en el sentido tradicional dotaría a los gobiernos de una excusa para limitar el ejercicio de estos últimos. Por ello, el desarrollo posterior de tratados en el derecho internacional de los derechos humanos seguiría los mismos estándares y así se concentraría en el sistema de pesos y contrapesos al Estado. Véase John H. Knox, "Horizontal Human Rights Law", en *The American Journal of International Law*, vol. 102, núm. 1, enero de 2008, pp. 6-8.

⁶ Algunos de los antecedentes directos son las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para Empresas Multinacionales; la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, de la Organización Internacional del Trabajo; el Pacto Mundial de las Naciones Unidas; y la Resolución A/HRC/8/5 en la que el representante especial del secretario general de las Naciones Unidas para Empresas y Derechos Humanos presentó el marco teórico *proteger, respetar y remediar*, que constituiría la base para los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.



Dar entrada en el sistema mexicano a un esquema teórico y pragmático de control de la actividad empresarial con base en una lógica de derechos humanos no habría sido posible sin la reconceptualización jurídica que conllevó la reforma. La incorporación de las obligaciones de debida diligencia en materia de derechos humanos y el reconocimiento del bloque de convencionalidad derivados de dicha modificación fueron avances esenciales en favor de la consolidación de la línea de empresas y derechos humanos.

De esta manera, casi al mismo tiempo se sentaron las bases de dos cambios de paradigma torales en las construcciones jurídicas actuales: se logró la integración del derecho internacional de los derechos humanos –el cual ya contenía referencias claras a la regulación para particulares, tales como en el caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*– al orden jurídico nacional; a la par, se fijó el primer instrumento con disposiciones integrales y acordadas para introducir a las empresas al derecho internacional de manera más inmediata y ajustada al tipo de actividades que desempeñan. La lógica de ampliación del concepto tradicional de un acto de autoridad –y la posibilidad de su comisión por particulares– se vio reflejada también en la reforma a la Ley de Amparo de 2013.

Será pertinente entonces, a partir de dichas transformaciones, observar los retos que se asoman en este sentido, específicamente a la luz de las operaciones del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, el cual actualmente conduce las negociaciones para elaborar un tratado internacional en la materia que consolide el contenido de los Principios en términos vinculatorios. Además, dicho Grupo ha emitido orientaciones específicas para que los Estados consideren la elaboración de un Plan de Acción Nacional (PAN) sobre Empresas y Derechos Humanos y así faciliten una mayor coordinación y coherencia en las diversas esferas de políticas públicas en la materia.⁷

⁷ Véase Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, *Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las Empresas y los Derechos Humanos*, Ginebra, Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, 2016, disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance_SP.pdf>, página consultada el 17 de mayo de 2021.



Aunque México no ha publicado un PAN, incluyó una estrategia prioritaria relativa a empresas y derechos humanos en su Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, cuyo avance deberá ser estrictamente monitoreado. El apartado asigna responsabilidades a la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Economía, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Incluye, entre otras, acciones puntuales sobre protección y promoción de los derechos humanos de los grupos históricamente discriminados en el contexto de actividades empresariales; el impulso de la adopción de los Principios; la promoción de la armonización del marco normativo sobre empresas conforme a los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos; el impulso de la creación de un instrumento de política pública que desarrolle acciones de respeto y protección a los derechos humanos en el sector empresarial; y el impulso de la debida diligencia para identificar, prevenir, mitigar y reparar impactos adversos generados por la actividad empresarial.⁸

El sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos se encuentra en una posición valiosa para promover, monitorear y evaluar el avance de las disposiciones mencionadas, el compromiso de las autoridades estatales por impulsar el tratado internacional en negociación –a la luz de los periodos de sesiones del Grupo de Trabajo en octubre de 2021–, y la adopción de las responsabilidades en materia de derechos humanos por parte de las propias empresas.

En el caso de mecanismos similares en otros países, hay una tendencia a ampliar el abordaje de protección para incluir a los actores no estatales. Llama la atención el caso de la Canadian Ombudsperson for Responsible Enterprise, una institución de defensoría del pueblo facultada exclusivamente para vigilar, facilitar la rendición de cuentas y recibir quejas relativas a las actividades violatorias de derechos que conduzcan empresas canadienses, incluso si se realizan en el extranjero.

La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM), por ejemplo, ha encabezado esfuerzos de visibilización y educación al respecto: por un lado,

⁸ Véase Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de diciembre de 2020, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10/12/2020>, página consultada el 17 de mayo de 2021.



mediante el establecimiento de alianzas estratégicas con el sector privado para sustituir las agendas de responsabilidad social empresarial por acciones ejercidas en un verdadero esquema de respeto a los derechos humanos; y por el otro, con posicionamientos contundentes que condenen las violaciones de gran alcance cometidas por las empresas y problematicen en el foro público conductas socialmente normalizadas contra grupos de atención prioritaria.⁹

El sistema jurídico mexicano y el derecho internacional de los derechos humanos, vinculados íntimamente desde 2011, han perfilado sus instrumentos para atender el fenómeno de los derechos en concordancia con las necesidades y realidades del siglo XXI. En el marco de este desarrollo, existe una gran oportunidad para el sistema no jurisdiccional de protección de garantizar una vigilancia puntual y un acompañamiento técnico especializado en la próxima consolidación de pesos y contrapesos al poder creciente del sector privado.

⁹ En mayo de 2021 la CDHCM envió comunicaciones a diversas autoridades competentes en materia de derechos de las mujeres con el fin de señalar las violaciones a derechos humanos cometidas por la empresa FUD a través de una campaña publicitaria del Día de las madres. Véase Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Boletín 83/2021. CDHCM observa con preocupación la campaña comercial de la marca FUD con motivo del Día de las madres, 12 de mayo de 2021, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/2021/05/cdhcm-observa-con-preocupacion-la-campana-comercial-de-la-marca-fud-con-motivo-del-dia-de-las-madres/>>, página consultada el 17 de mayo de 2021.



Un pendiente en la agenda empresarial: el respeto a los derechos humanos (empezando por los de sus propios trabajadores)

Laura Beatriz Simón Ugalde*



263

* Jefa de Departamento de Acuerdos Institucionales de la Secretaría Ejecutiva.

Es probable que lo hayamos visto alguna vez. En los centros comerciales de la Ciudad de México y de cualquier estado del país, grupos de trabajadoras y trabajadores que a diferentes horas se sientan a comer en una banca, en cualquier rincón, en cualquier barda y, en el mejor de los casos, en los prados bien cuidados afuera de las tiendas, los restaurantes y los negocios en los que laboran a menudo jornadas mucho más allá de las ocho horas que marca la Ley Federal del Trabajo.

Porque no tienen ni un horario fijo para comer ni un lugar adecuado para hacerlo. Y cuando se les requiere al respecto, lo asumen con la mayor normalidad: “¿Horario de comida? No, no tenemos; comemos cuando se puede, si se puede”.

¿Es posible que se hable de respeto a los derechos humanos cuando una persona que hace la limpieza en una empresa es contratada por otra que le paga un sueldo



ínfimo y la contrata por meses para no otorgarle ni seguridad social ni prestaciones de ningún tipo?

¿Es posible si debe salir de madrugada de su casa para llegar a un primer turno de trabajo en estas condiciones, y luego tomar otro turno seguido –si tiene suerte con hora de comida– para lograr completar el gasto de su familia?

¿Dónde está su derecho humano al trabajo digno del que habla el artículo 123 de la Constitución mexicana?

Dichas imágenes llevan a una reflexión: este 2021 se cumplen 10 años de la reforma constitucional en materia de derechos humanos que sienta las bases –nada menos que desde la Carta Magna– para que en nuestro país se genere una cultura de respeto a los derechos de las personas.

Sin embargo, es una década en la que se ha profundizado la *precarización de miles de empleos*¹ generados por la oferta y la demanda de servicios como los de limpieza y los que se ofrecen en los centros comerciales, por ejemplo, en los que se violan cotidianamente los derechos de las y los trabajadores.

En estos años, puntualmente desde 2012, varias fueron las reformas a la Constitución y a sus leyes secundarias que en la práctica lo han permitido.

Si bien, a partir de 2019 México ha comenzado a revertir esa situación y a dar pasos hacia adelante en la creación de un andamiaje jurídico más apegado al principio de protección de los derechos fundamentales en el ámbito del trabajo, aún queda mucho por avanzar para lograr su pleno respeto por parte de las empresas.²

Por otro lado, una de las implicaciones más importantes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos es que extiende la protección de los derechos humanos no sólo a los enunciados en la Constitución, sino que abarca también los consagrados en los tratados internacionales.

¹ Karla Alejandra Martínez-Licerio *et al.*, “Precarización laboral y pobreza en México”, en *Análisis Económico*, vol. 34, núm. 86, UAM-A, División de Ciencias Sociales y Humanidades, mayo-agosto de 2019, disponible en <<http://www.analisiseconomico.azc.uam.mx/index.php/rae/article/view/419/330>>, página consultada el 1 de junio de 2021.

² Especialmente importante para avanzar en el sentido garantista de esos derechos es la reforma en materia de subcontratación laboral aprobada por el Congreso de la Unión en abril de 2021, disponible en <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616745&fecha=23/04/2021>, página consultada el 1 de junio de 2021.



Normativa internacional

La propuesta normativa internacional más importante en materia de respeto empresarial a los derechos fundamentales está contenida en los *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar*, adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 16 de junio de 2011.³ Se trata de un conjunto de reglas sobre tres ejes principales:

- El deber del Estado de proteger los derechos humanos.
- La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos.
- El acceso a mecanismos de reparación cuando los derechos humanos son vulnerados por las empresas.

Aún está a discusión la aprobación de un tratado internacional vinculante sobre responsabilidad empresarial de respeto a los derechos humanos, por lo cual los Principios –de cumplimiento voluntario– son el máximo estándar con que se cuenta en la materia; la zanahoria detrás de la cual debe caminar el caballo, pues.

Los pendientes

El Estado mexicano ha ratificado los instrumentos internacionales para la protección y salvaguarda de los derechos humanos; y debe seguir avanzando en la construcción de marcos regulatorios que eviten que las empresas incurran en prácticas violatorias y se deslinden de responsabilidades.

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*, Nueva York y Ginebra, OACNUDH, 2011, disponible en <https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf>, página consultada el 1 de junio de 2021.



Por su parte, los empresarios mexicanos enfrentan hoy el reto de garantizar que en sus compañías se cumplan las normas internacionales y nacionales que reconocen y custodian la dignidad y los derechos humanos, empezando por los de sus propios empleados.

Si una empresa incluye en sus principios y su quehacer cotidiano criterios y fundamentos de derechos humanos apegados al marco constitucional y a los mejores estándares internacionales, si éstos se reflejan en reglas y sobre todo si se aplican, tendrán un impacto para convertir en realidad el derecho de las personas a una vida digna.

“Y esto aplica tanto en el caso de las y los trabajadores, como en el de los usuarios o consumidores de bienes o servicios”, señala la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en un documento diagnóstico interno sobre el tema.

Lograr esto conlleva un trabajo horizontal en el que autoridades, empresas y corporaciones, organizaciones empresariales y sindicales, sociedad civil y organismos públicos defensores de derechos humanos a nivel nacional y local pueden y deben participar.

Comienza con la creación de marcos regulatorios más explícitos y estrictos, y con la definición de cuáles serán las instancias que garantizarán su cumplimiento, lo cual en principio implica la interacción con legisladores, académicos, estudiosos en la materia, organizaciones sociales, cámaras empresariales y sindicatos, entre otros actores.

Tejer fino entre todos para alcanzar acuerdos de corto, mediano y largo plazo en contextos y coyunturas políticas específicas también implica la construcción de una nueva cultura empresarial a partir de la difusión y la promoción amplia entre las empresas y sus organizaciones de los preceptos constitucionales y los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Una cultura que lleve a la conciencia clara de que la adopción de estos preceptos y principios es algo *conveniente* para la empresa o corporación. Y *conveniente* implica que les deja ganancias: *reputación* y por lo tanto fidelidad de clientes y mayores utilidades e inversión.

A este respecto, mucho se puede aprender de esquemas empresariales sustentables económica, social y ambientalmente que ya operan en el mundo. Por ejemplo, el



llamado Sistema B una iniciativa surgida en 2012 en Estados Unidos y que opera en México y en otros países de América Latina.⁴

Las Empresas B cambian su acta constitutiva para poner *al mismo nivel de importancia sus utilidades financieras y su impacto social* (lo que conlleva implícitamente el respeto a los derechos humanos) en toda su cadena de producción y comercialización.

Para certificarse, las empresas deben alcanzar un puntaje mínimo (otorgado por una entidad sin fines de lucro) en la evaluación de impactos en tres áreas: económica, social y ambiental:

Las empresas que se certifican como Empresa B no son perfectas, pero asumen un compromiso de mejora continua y ponen su propósito empresarial socioambiental en el centro de su modelo de negocio. Miden y analizan las cinco áreas más relevantes de su empresa: Gobierno, Trabajadores, Clientes, Comunidad y Medio Ambiente, permitiendo una revisión detallada de todas ellas, con el fin de ayudar a identificar todos los posibles puntos de mejora y oportunidades para ser un agente de cambio en la economía, protegiendo la misión y potenciando el triple impacto.⁵

Este modelo, más cercano a la *responsabilidad empresarial en derechos humanos* que el de *empresas socialmente responsables*, puede ser inspiración y ejemplo para otros esquemas de *certificación* que podrían impulsarse, por qué no, desde los organismos públicos defensores de derechos humanos locales.

La meta es y seguirá siendo un trabajo digno para todas las personas.⁶

⁴ Sistema B, disponible en <<https://www.sistemab.org/ser-b/>>, página consultada el 1 de junio de 2021.

⁵ *Idem*.

⁶ En respuesta a una recomendación de su Consejo, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México dispuso la contratación directa de las y los trabajadores de limpieza que prestan el servicio en sus instalaciones, incorporándolos a su planta laboral con todas las prestaciones, a partir de abril de 2021.



Esbozo de la desaparición forzada

Christopher Arpaur Pastrana Cortés*



268

* Director de Asuntos Jurídicos de la Dirección General Jurídica.

Prolegómeno

Ahora que se cumple el décimo aniversario de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, una de las más importantes en los últimos años, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México no puede permanecer al margen de esta conmemoración propicia para refrendar su compromiso con las mejores causas de nuestro país y su genuina e inmutable vocación de servicio social.

Dedicamos estas reflexiones a la memoria de las personas desaparecidas en México y sus familias con la idílica esperanza de que hoy o mañana, algún día, las desapariciones no sean más que un triste y amargo recuerdo de lo que fuimos alguna vez para no volver a ser jamás.



Rosendo Radilla Pacheco

El 25 de agosto de 1974, Rosendo Radilla Pacheco, activista mexicano, líder social, constructor de afectos y enemigo de injusticias, fue detenido por miembros del Ejército mexicano mientras se encontraba con su hijo en un autobús. Luego de su detención, fue visto en el cuartel militar de Atoyac de Álvarez, Guerrero, con evidencias de haber sufrido agresiones físicas. Hoy, a 47 años de distancia de su desaparición, nada a ciencia cierta se sabe de su destino.

En un contexto político propio de la *Guerra Sucia* en la que campeaban los abusos del poder y la represión militar de la clase gobernante, las desapariciones forzadas no eran eventos aislados sino una política de Estado.

Treinta y cinco años después de la desaparición de Radilla Pacheco, su caso pudo ser llevado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y posteriormente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la cual el 23 de noviembre de 2009 dictó sentencia¹ condenando al Estado mexicano por su responsabilidad internacional en la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco a manos de las fuerzas armadas mexicanas, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables.

Con Radilla Pacheco, la Corte IDH emitió su primera sentencia por violaciones a derechos humanos contra el Estado mexicano, a la que le sucedieron otras relacionadas con la jurisdicción militar, las cuales también pueden considerarse como factores desencadenantes de la reforma constitucional de 2011.²

En ese mismo año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el expediente Varios 912/2010, relacionado con el expediente Varios 489/2010, ambos derivados de la sentencia de la Corte IDH sobre el caso Radilla Pacheco, resolución en la que se determinó que el Poder Judicial de la Federación se sujetaba a la sentencia de aquella instancia internacional. Sin embargo, en lo tocante a la jurisprudencia derivada

¹ Desde el 16 de diciembre de 1998 México reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

² Casos Fernández Ortega y otros (2010), Rosendo Cantú y otra (2010) y Cabrera García y Montiel Flores (2010), disponibles en <https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm>, página consultada el 20 de mayo de 2021.



de sentencias en donde el Estado mexicano no figuraba como parte, su carácter sería orientador y no obligatorio, criterio modificado en 2013 con la resolución de la contradicción de tesis 293/2011 en la que se resolvió la obligatoriedad de toda la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana para todos los órganos jurisdiccionales, siempre y cuando ella favoreciera en mayor medida a las personas.

A pesar de que en diversas sentencias y/o recomendaciones de organismos internacionales se ha instado a nuestro país a limitar la jurisdicción y facultades de las fuerzas militares, por ser quienes mayormente cometen transgresiones múltiples a derechos humanos, la ampliación de sus atribuciones es cada vez mayor; claro ejemplo de ello es el surgimiento de la Guardia Nacional, una corporación fruto del mestizaje entre las organizaciones de carácter civil y las castrenses dedicadas a labores de seguridad ciudadana.

Según el informe 2020 *Búsqueda e Identificación de Personas Desaparecidas*, de la Secretaría de Gobernación, a partir de información aportada por fiscalías estatales, en el periodo 2006-2020 se registraron 80 517 denuncias de personas desaparecidas o no localizadas, y en el último cuatrienio (2017-2020) se alcanzaron las cifras históricas más elevadas de desaparición y no localización de personas: 8 075, 7 751, 8 964 y 6 957, respectivamente.³ Estos datos oficiales evidencian la recurrencia de este flagelo social que, simultáneamente, es constitutivo de un delito y de violaciones múltiples a derechos humanos que hacen de él un fenómeno pluriofensivo especialmente grave.

Nuestro sistema jurídico dispone de mecanismos para tratar de contener esta conducta: la regulación en códigos penales estatales; la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFP); y leyes de búsqueda de personas de las entidades federativas.

Partiendo de nuestra experiencia remota, los tipos penales de desaparición forzada de personas originalmente identificaban la comisión de este delito como uno en el que necesariamente debía existir la intervención de una persona servidora pública

³ Comisión Nacional de Búsqueda y Secretaría de Gobernación, *Búsqueda e Identificación de Personas Desaparecidas*, México, CNB/Segob, 2020, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/586166/B_squeda_e_Identificaci_n_7_de_Octubre_2020.pdf>, página consultada el 20 de mayo de 2021.



que directamente participara en la detención y el ocultamiento de una o varias personas o mediante su autorización, consentimiento o apoyo para que alguien más lo hiciera, sin reconocer la detención y ocultamiento o negando información sobre su ubicación. La norma se vio prontamente superada por la contrastante realidad que demostraba la necesidad de reconocer una multiplicidad de formas de comisión, de personas particulares participantes e incluso de diversos delitos asociados a la desaparición forzada.

Con base en esas condiciones fácticas, la LGMDFP publicada en 2017 abrogó el capítulo destinado a este delito en el Código Penal Federal que estaba incorrectamente ubicado en un título relativo a hechos de corrupción, como si la afectación al servicio público fuera lo determinante de este ilícito y no el daño a la vida, la integridad, la libertad personal y las garantías y protección judiciales. La LGMDFP tiene la virtud de reconocer el peso específico que este delito posee y además sentó las bases marco para la regulación de los distintos delitos en la materia, reconoció la participación autónoma de particulares, distribuyó competencias entre los órdenes federal y estatales, tanto para la investigación de delitos como para la búsqueda de personas no localizadas, y finalmente integró un Sistema Nacional de Búsqueda (SNB) a través de la coordinación necesaria entre la Comisión Nacional de Búsqueda, las comisiones estatales y diversas instancias.

En contraflujo, a finales de 2020, la Fiscalía General de la República (FGR) construyó su proyecto de ley que habría de abrogar su hasta ahora vigente ley orgánica, que además implicaría reformas a 65 ordenamientos, entre ellos la LGMDFP cuyo actual artículo 45, fracción III, a la letra establece:

45. El Sistema Nacional⁴ se integra por:

I. [...]

II. [...]

III. La persona titular de la Procuraduría General de la República

⁴ Se refiere al Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.



Y que luego de la reforma quedaría en los siguientes términos:

Artículo 45. [...]

[...]

- III. La persona titular de la Fiscalía General de la República, quien participará dentro del sistema con pleno respeto a la autonomía constitucional.

Si bien es cierto que tal modificación no representa necesariamente una excepción para que la FGR participe en la integración del SNB, también lo es que la expresión “con pleno respeto a la autonomía constitucional” parece conformar algo que especialistas, organizaciones de la sociedad civil, miembros de la academia y personas diversas hemos considerado una *reserva* cómoda para no someterse a una participación forzosa dentro del SNB y, por el contrario, que la persona titular de la FGR tenga la potestad de decidir cuándo sí y cuándo no intervendrá en las labores de búsqueda de personas, amparada en una malentendida autonomía constitucional que ordena que intereses, poderes o personas ajenas a la Fiscalía no se inmiscuyan en sus actividades o pretendan ejercer sobre ella alguna especie de presión o injerencia para orientar el sentido de sus determinaciones.

Además, en un contexto nacional caracterizado por el incremento sostenido o la permanencia del índice de desapariciones forzadas, ninguna institución pública debería pensar en razones para intentar justificar su salida del SNB, especialmente si esa institución es aquella en quien, también constitucionalmente, descansa la obligación de investigar la comisión de delitos. Si nos detenemos a repensar este aspecto, no sorprende que esa misma reserva parezca escindir las labores de investigación del delito de las relacionadas con la búsqueda de personas no localizadas.

Radilla Pacheco es icónico, no sólo por lo que hizo en vida sino también por lo que consiguió incluso después de ella: convertirse en memoria viva para una condena interamericana que a la postre habría de convertirse en un referente inexorable para la reforma constitucional de 2011 y el consecuente inicio de la décima época del *Semanario Judicial de la Federación*, que hasta ahora nos significa un cambio de paradigma al concebir a la persona como titular originaria de los derechos y las libertades que le son inmanentes.



La tarea no está agotada. Como cualquier otra modificación normativa, la reforma se confeccionó en el recinto legislativo, pero se consolida en el día a día, con la incansable lucha de víctimas, víctimas indirectas, familias enteras, sociedad civil organizada e individuos solidarios y convencidos de la deuda pendiente con las miles de personas vulneradas que, aun con un sistema jurídico más robusto, rehúsan doblegarse y conceder que su dolorosa realidad puede modificarse por decreto.



Derechos humanos, ambiente y cambio climático,¹ una década de decisiones, sinergias y compromisos

Cecilia Santiago Loredo*



274

* Subdirectora de Agenda Ciudadana de la Dirección Ejecutiva de Promoción y Agendas en Derechos Humanos.

[L]a realidad inconcebible de los dioses primigenios se erige como una metáfora perfecta de la amenaza de colapso global que –ya sea en forma de virus, extinción masiva o de desastre climático– nunca tiene rostro humano.

EUDALD ESPLUGA

¹ Al hablar de cambio climático nos referimos a un fenómeno que ocurre a lo largo del tiempo y que se manifiesta en diferentes formas en todos los ecosistemas y procesos del planeta (componentes del medio ambiente), cuyo aspecto más significativo es la alteración de la composición de los gases de la atmósfera provocada por una combinación de dos actividades humanas: la quema de combustibles como el carbón, petróleo o gas natural, y la deforestación. Ambas acciones han incrementado en 40%



Esta historia es un intento por resumir años de intercambios de ideas entre personas de diferentes nacionalidades, algunas trabajando desde la diplomacia y los sectores públicos y muchas más desde organizaciones ciudadanas, impulsando temas de interés social en constante construcción que finalmente han dado origen a proyectos, normas, instituciones y acciones globales y locales. La conexión de las acciones del pasado toma un impulso material en México durante la segunda década de este siglo y es a partir de un evento jurídico trascendente que desde entonces continúa abriendo puertas para alcanzar objetivos medulares: la conservación de la naturaleza, la estabilidad climática del planeta y la preservación de la dignidad y libertad humanas.

El medio ambiente y los derechos humanos como líneas que convergen

La introducción del concepto de ambiente o naturaleza en el debate internacional² es trascendente, ya que por primera vez en la historia postindustrial las naciones comienzan a tomar conciencia sobre las afectaciones al planeta provocadas por las acciones humanas, que junto con el conocimiento sobre las condiciones que hacen posible la vida promueven un sentimiento de protección y una idea incipiente de responsabilidad que sirve de sustrato para la delimitación de principios que se imprimieron a lo largo de 30 años en los ordenamientos nacionales y arreglos institucionales para el manejo, protección y conservación de la naturaleza; ligados a los principios de responsabilidad compartida pero diferenciada, pagar por contaminar, la precau-

la concentración de dióxido de carbono y han duplicado la de metano, lo que causa el aumento global de la temperatura y con ello una serie de alteraciones que afectan de forma directa la vida y los derechos de las personas. Para conocer más sobre los efectos y el incremento del riesgo por el cambio climático se recomienda revisar Elizabeth Kolbert, *La sexta extinción. Una historia nada natural*, México, Planeta, 2016, p. 321; y *Dfensor*, año xv, núm. 5, mayo de 2017, pp. 3-57.

² Declaración de Estocolmo de 1972; Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Programa 21, Declaración de Principios sobre Manejo Sustentable de los Bosques, Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y Convenio de Diversidad Biológica, todos de 1992; Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable de Johannesburgo, de 2002; y Conferencia Río+20 de 2012.



ción³ y la reflexión sobre las generaciones futuras, entre otros. Todo ello justificó el reconocimiento del ambiente como un bien jurídicamente tutelado.⁴

Por su parte, el respeto, la protección y la garantía de la dignidad y libertad humanas fueron también elementos de discusión internacional: conferencias, reuniones, asambleas o grupos de trabajo se formaron para esgrimir una serie de normas y principios que salvaguardan la existencia de los seres humanos, diversos y cambiantes pero iguales en derechos.

La agenda de los derechos humanos le hacía un guiño a la de los temas ambientales a través de dos instrumentos internacionales,⁵ aunque en la práctica cada tema contaba con su espacio propio de diálogo. No obstante, el ambiente como objeto tangible de protección, y sobre todo su deterioro⁶ como el causante de impactos negativos a la salud, la seguridad y la calidad de vida de las personas, impulsaba su vinculación a los derechos humanos como un elemento indispensable para su garantía.⁷

³ El principio precautorio aplica cuando la incertidumbre sobre las posibles consecuencias de una acción en el medio ambiente es latente y falta evidencia científica para conocer sus impactos.

⁴ Marisol Anglés Hernández *et al.*, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2020, p. 32, disponible en <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6429-manual-de-derecho-ambiental-mexicano>>, página consultada el 21 de mayo de 2021.

⁵ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 menciona el derecho de las personas a tener un nivel de vida adecuado (alimentación, vestido y vivienda) y la mejora de las condiciones que posibilitan la existencia; y el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988 reconoce el derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios básicos.

⁶ Contaminación, agotamiento de recursos, pérdida de biodiversidad, efectos de las actividades extractivas, uso de sustancias tóxicas y generación de residuos, entre otras.

⁷ Los derechos más vinculados son a la vida, a la salud, a la alimentación, a la integridad, a la vivienda, a la participación y a la información, entre otros.



Creación y armonización de ordenamientos normativos con enfoque de derechos

El desarrollo conceptual del medio ambiente⁸ es esencial para comprender la evolución de la agenda ambiental y el cambio climático en México, porque configura su promulgación como derecho autónomo,⁹ de naturaleza individual y colectiva;¹⁰ con características difusas, intergeneracionales y atemporales, y con obligaciones dispersas y concurrentes.¹¹ Este derecho se desarrolla de manera exponencial con la implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, ya que marcó una nueva forma de interpretar y dimensionar los derechos al incorporar la validez de los principios y normas desarrollados en el derecho internacional;¹² impulsó la interpretación conforme¹³ y el principio pro persona en el análisis, y permeó las normas y los actos del orden jurídico mexicano.

⁸ En la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el *medio ambiente* se define como el conjunto de elementos naturales o inducidos por los seres humanos que hacen posible la existencia y el desarrollo de las personas.

⁹ Si bien el derecho al medio ambiente adecuado se incluyó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por primera vez a finales de la década de los noventa, su reconocimiento como derecho a un medio ambiente sano en 2012 robustece la regulación ambiental y el andamiaje institucional y lo dota del potencial de los derechos humanos al proporcionar vías adicionales para su defensa.

¹⁰ Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1943; adición de agosto de 2011.

¹¹ Diana Ponce Nava, “El derecho humano al medio ambiente en México”, en *Derecho Ambiental y Ecología*, CEJA, 2013, pp. 27-29, disponible en <http://ceja.org.mx/IMG/El_Derecho_Humano_al_Medio_Ambiente_en_Mexico.pdf>, página consultada el 21 de mayo de 2021.

¹² Miguel Carbonell Sánchez y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, p. 447, disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3033/1.pdf>>, página consultada el 21 de mayo de 2021.

¹³ La interpretación conforme es una figura jurídica hermenéutica que permite la materialización efectiva y expansiva de los derechos fundamentales, además de la armonización entre las normas de derechos humanos con el bloque de constitucionalidad y de convencionalidad, atendiendo siempre el principio pro persona. A partir de su entrada en vigor en las reformas de 2011 al artículo 1º constitucional, su uso se vuelve una obligación constitucional-convencional de oficio para todos los intérpretes jurisdiccionales del Estado mexicano. Véase Adrián Joaquín Miranda Camarena y Pedro Navarro Rodríguez, “El principio de interpretación conforme en el derecho constitucional mexicano”, en *Opinión Jurídica*, vol. 13, núm. 26, Medellín, julio-diciembre de 2014, pp. 69-79, disponible en <<http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v13n26/v13n26a05.pdf>>, página consultada el 21 de mayo de 2021.



Esta evolución motivó la armonización del ordenamiento jurídico nacional con los estándares internacionales de derechos humanos y el cumplimiento de los acuerdos mundiales; y definió las obligaciones de garantía, protección, respeto y promoción de los derechos hacia los tres poderes en todos los órdenes de gobierno, lo que involucra a todas las personas servidoras públicas e implica la puesta en marcha de medidas para proteger los derechos frente a particulares o agentes estatales; no interferir, obstaculizar o impedir su goce; evitar acciones o descuidos que los violen; asegurar su libre y pleno ejercicio; y difundir información a la ciudadanía para que los conozcan.¹⁴

Asimismo, la reforma es importante porque popularizó el concepto de derechos humanos y otorgó a la protección del ambiente un enfoque de derechos,¹⁵ lo que explícitamente vincula dicha protección como parte del derecho humano a un medio ambiente sano; y la protección de la naturaleza y el equilibrio de sus cualidades como garantía de otros derechos.

Materialización práctica y apropiación comunitaria de la agenda del cambio climático

Aún no se diluye del todo la dicotomía que subyace entre los derechos ambientales y los derechos humanos; no obstante, con la incorporación internacional de ambas materias a la discusión jurídica, política, social y económica en el país se comienza a comprender que el objeto de los primeros es regular la relación de las personas con la naturaleza y los segundos se concentran en asegurar los derechos de los seres

¹⁴ Daniel Vázquez y Sandra Serrano, *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*, México, SCJN/OACNUDH/CDHDF (col. reformADH, módulo 5), 2013, p. 42.

¹⁵ Un enfoque de derechos tiene como objetivo la realización de derechos; asimismo, es un eje rector del desarrollo para lograr que éste sea sostenible y garantice el bienestar de las personas a través de su participación efectiva en la toma de decisiones, y privilegia la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros. Implica que los planes, las políticas y los procesos de interés público se construyan con base en derechos establecidos en el ordenamiento y que las responsabilidades que resulten sean cumplidas.



humanos, entre ellos el derecho a un medio ambiente sano que permite el bienestar y la existencia, lo cual muestra que ambas agendas se complementan.¹⁶

En relación con el cambio climático y su innegable vínculo con ambas materias, la respuesta gubernamental incluye en sus discursos una perspectiva de atención que involucra el reconocimiento de derechos. Asimismo, existen diferentes mecanismos¹⁷ para mitigar los efectos adversos y espacios de construcción de políticas de adaptación que consideran a todos los sectores y a la ciudadanía, empero no son suficientes para afrontar los cambios que el fenómeno impondrá en nuestras vidas.

Entre los pendientes de la incorporación de los derechos humanos a la agenda del medio ambiente y el cambio climático aún tenemos que cuestionar la eficacia de la legislación y las políticas públicas, pues continúan las violaciones a los derechos de defensa ligados a la protección del territorio. En cuanto a los derechos ambientales, sigue la pérdida irreparable de especies animales y vegetales y persiste la contaminación del aire, el agua y el suelo.

Con las obligaciones emanadas de la reforma se debe evaluar qué tanto estamos cumpliendo con los compromisos internacionales adquiridos y valorar la pertinencia de las acciones como promotoras de transformaciones sociales, ya que en materia ambiental es indispensable cambiar la racionalidad y materializar acciones de prevención, aplicar con mayor frecuencia el criterio de precaución y limitar las decisiones vinculadas con la reparación y compensación, ya que una gran diversidad de daños son inconmensurables.

Es relevante señalar que el Poder Judicial muestra cambios de fondo en la forma de internalizar los postulados de la reforma en los asuntos ambientales con enfoque de derechos humanos; mientras que el Poder Ejecutivo se resiste a incorporarlo en el diseño de la política pública, más allá del discurso.

¹⁶ Actualmente es posible identificar una división entre los derechos ambientales y los derechos humanos, sobre todo entre los tomadores de decisiones de los sectores ambientales que aún no se familiarizan con las obligaciones de derechos humanos que emanan de la reforma y que consideran que ambos campos se contraponen.

¹⁷ La Ley General de Cambio Climático, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, el Sistema Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático y la Estrategia Nacional de Cambio Climático, entre otros.



Conclusiones

Afrontar el cambio climático requiere un impulso constante para erradicar el negacionismo sobre el fenómeno del calentamiento de la Tierra. Es necesario consolidar alternativas energéticas sociales, equitativas y justas; recuperar actividades económicas sostenibles en el campo y la ciudad; promover cambios radicales en la producción de alimentos, productos y servicios que reduzcan la huella ecológica de las industrias y las personas; impulsar la autogestión y autonomía de las comunidades; redistribuir de forma equitativa los costos del consumo energético; aumentar la forestación y sobre todo concentrar esfuerzos en la conservación de ecosistemas, sus funciones y su naturaleza, racionalizando al máximo el suelo urbano.

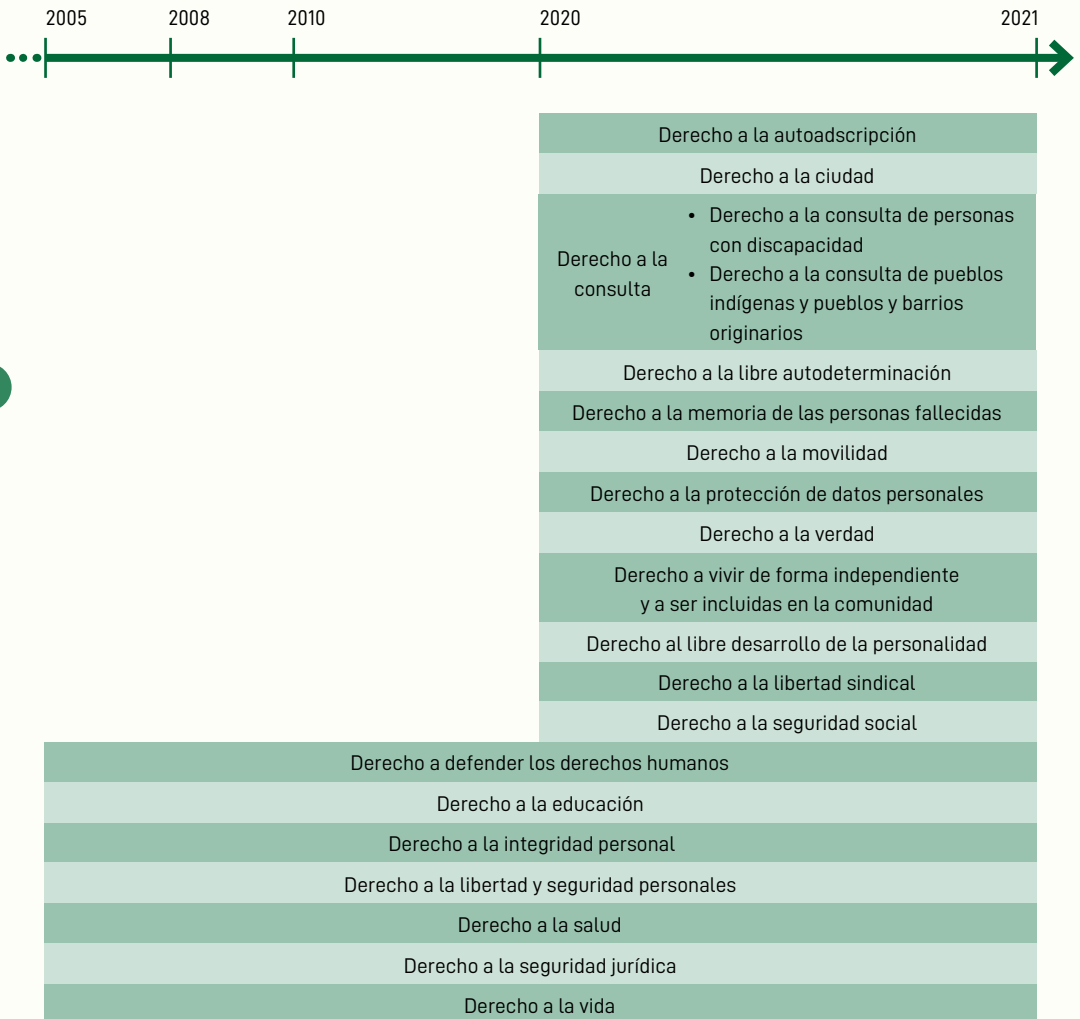
Frenar, mitigar y adaptarse a los efectos del calentamiento global dependerá del esfuerzo colectivo de Estados, empresas y ciudadanos. Sólo así será posible lograr que las condiciones para habitar el planeta prevalezcan para las generaciones del futuro.





Anexos

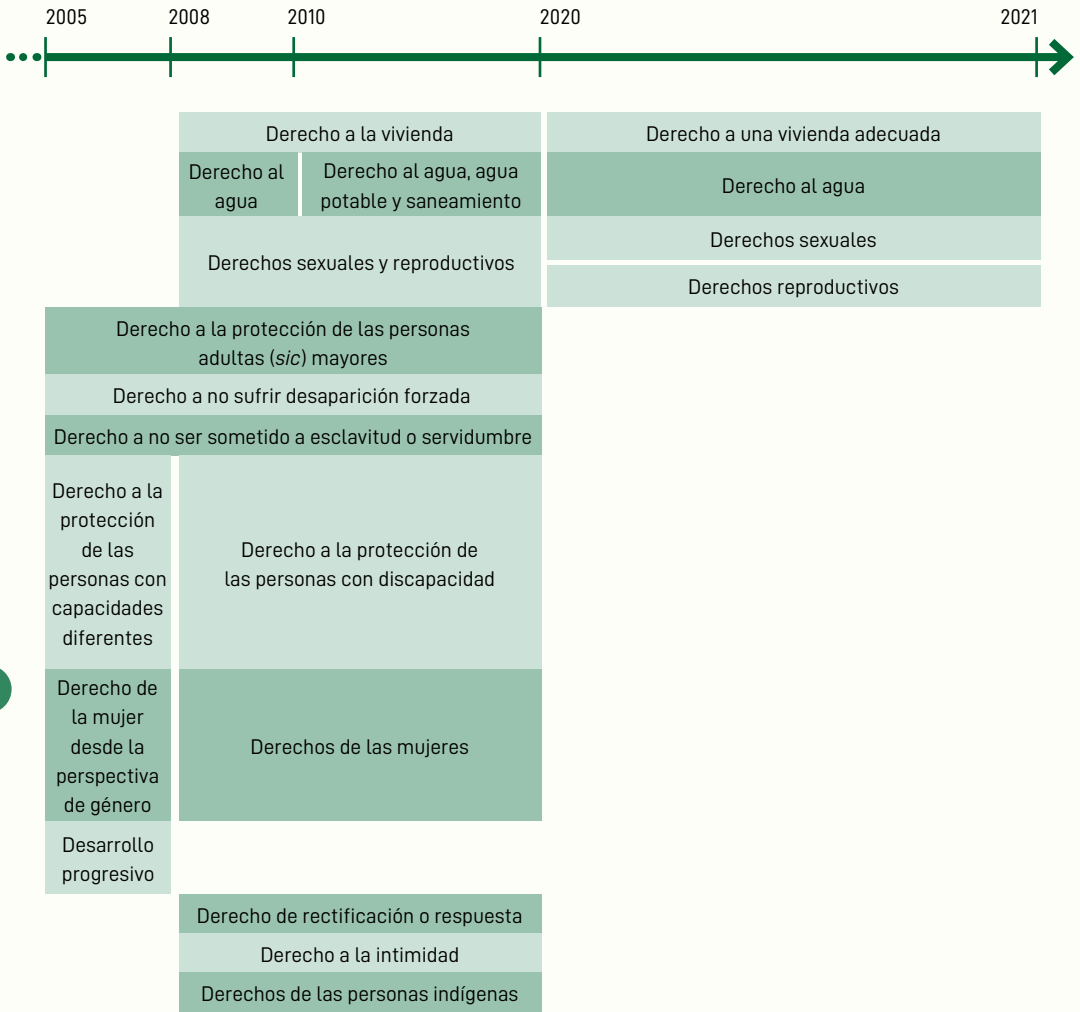
Anexo 1. Modificaciones al catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos de la CDHCM (2005-2021)





Derecho a un medio ambiente sano		
Derecho a un nivel de vida adecuado		
Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica		
Derechos políticos		
Derecho al trabajo		
Derecho de igualdad ante la ley	Derecho a la igualdad ante la ley y la no discriminación	Derecho a la igualdad y no discriminación
Derecho de circulación y residencia		Derecho a la libertad de circulación y residencia
Derecho a la libertad de pensamiento y expresión		Derecho a la libertad de expresión
Derecho a la propiedad privada		Derecho a la propiedad
Derecho a la protección de la familia		Derecho a la protección de las familias
Derecho a la libertad de conciencia y religión		Derecho a las libertades de conciencia y de religión
Derecho a la información		Derecho de acceso a la información pública
Derecho a una adecuada protección judicial		Derecho de acceso a la justicia
Derechos de la niñez		Derecho de niñas, niños y adolescentes
Derecho de petición y pronta respuesta		Derecho de petición
Derecho a los beneficios de la cultura		Derechos culturales
Derechos de las personas privadas de la libertad		Derecho a la reinserción social
Derecho a la honra y a la dignidad	Derecho a la honra	Derechos de la personalidad
Derecho al nombre	Derecho al nombre y a la identidad	Derechos al nombre y a la nacionalidad
Derecho a la nacionalidad		
Derecho al debido proceso y garantías judiciales		Derecho al debido proceso <ul style="list-style-type: none"> • Persona imputada • Víctima del delito (persona ofendida)
Derechos de la víctima o de la persona ofendida		
Derecho de reunión y asociación	Derecho de asociación	Derecho a las libertades de reunión y de asociación
	Derecho de reunión	
Derecho a la alimentación		
Derecho a una vida libre de violencia		

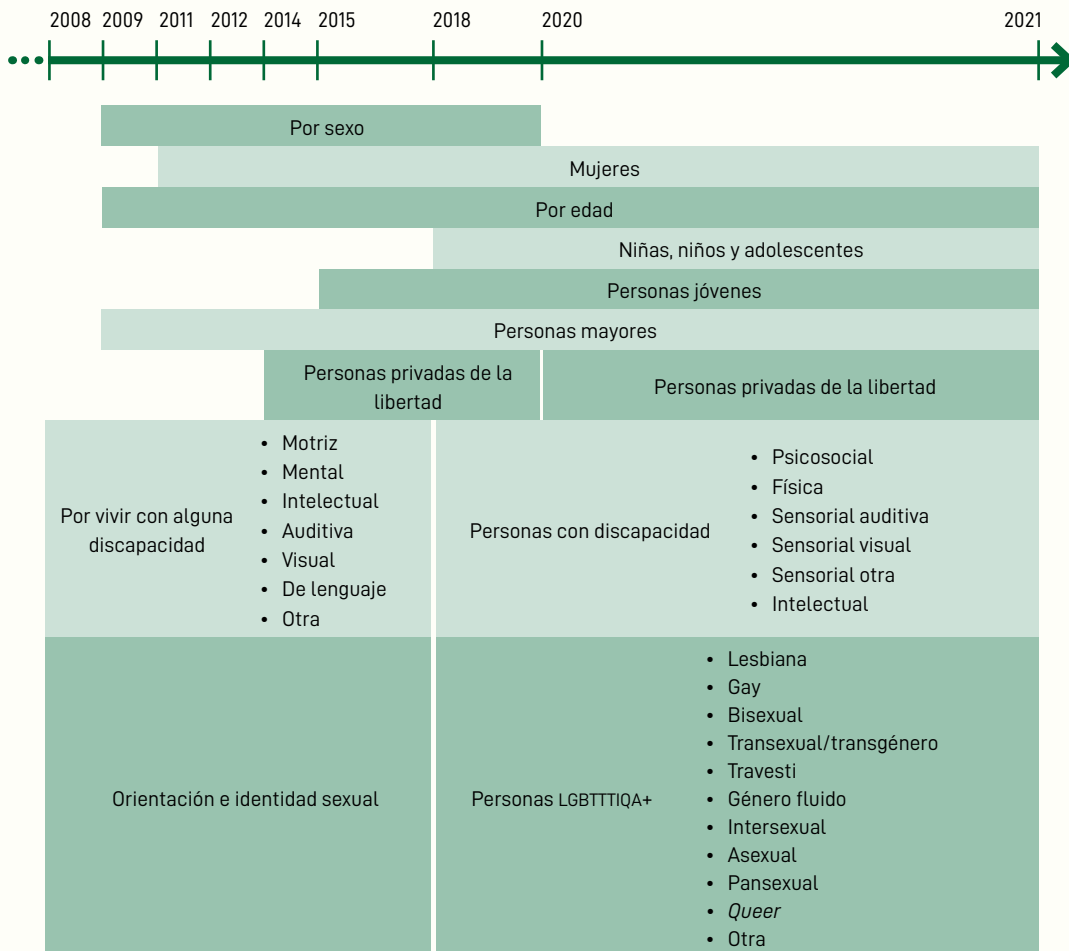


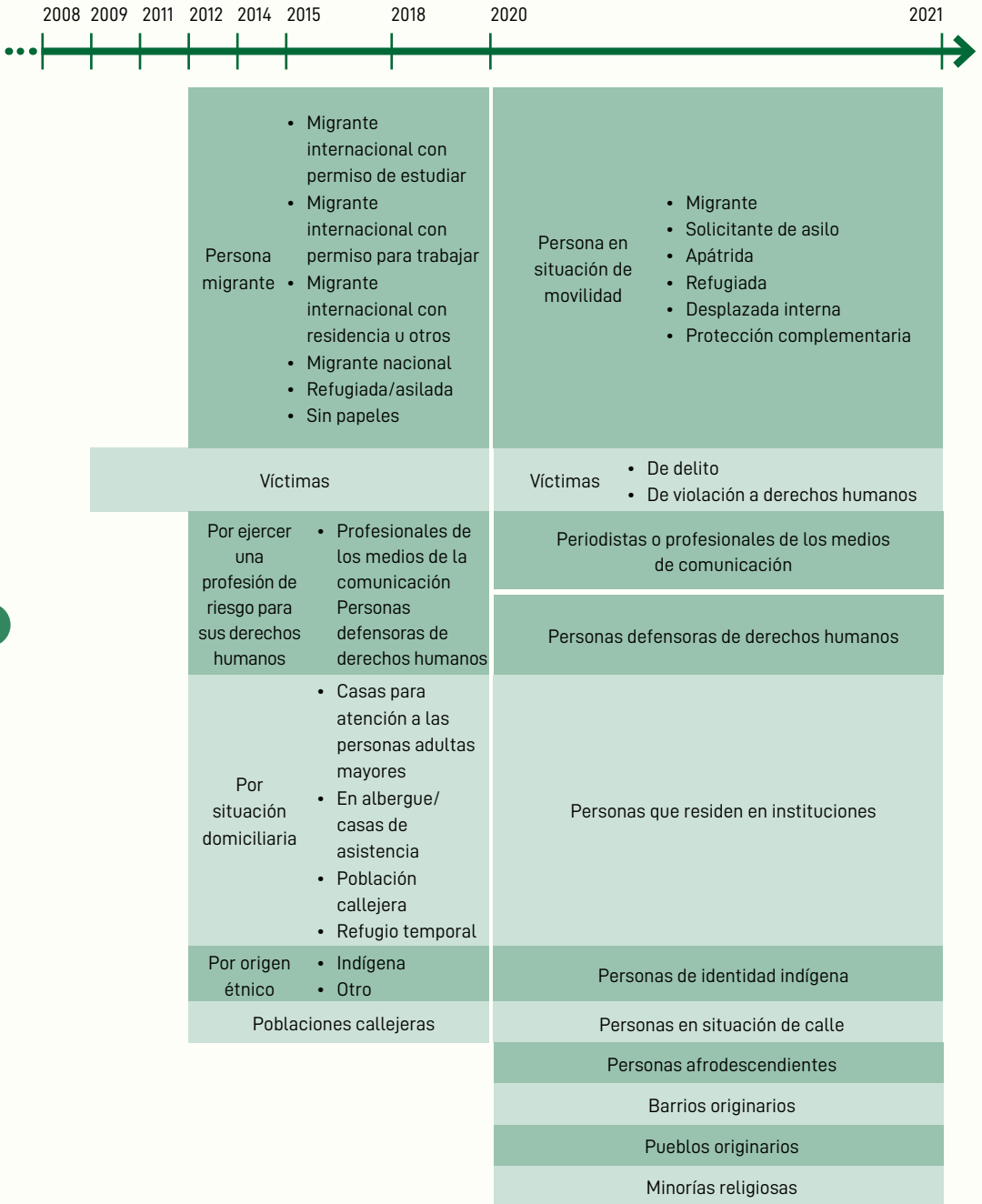


Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los catálogos para la calificación de violaciones a derechos humanos de la CDHCM de 2005, 2008, 2010 y 2020.



Anexo 2. Modificaciones al catálogo para la calificación de grupos de atención prioritaria en personas peticionarias y/o agraviadas, atendidas por la CDHCM (2008–2021)







Por ejercer una profesión de riesgo para sus derechos humanos

- Agente del MP
- Defensor particular o de oficio
- Juez
- Otro
- Persona dedicada al trabajo del hogar
- Persona dedicada al trabajo sexual
- Persona que trabaja en la calle
- Personas defensoras de derechos humanos
- Policía o personal de custodia

Por tener una enfermedad que pueda generar una violación de derechos

- Persona que vive con VIH
- Otro

Personas que transitan en el Distrito Federal

- Visitas con motivo de salud
- Tránsito laboral
- Turista

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta del Sistema Integral de Gestión de la Información de la CDHCM (Siigesi).



*Reforma constitucional en derechos humanos. 10 años.
Aproximaciones desde el sistema no jurisdiccional
de derechos humanos*

se terminó de editar en junio de 2021.

Para su composición se utilizaron los tipos Kepler Std y DIN.

Comprometida con la ecología y el cuidado del planeta,
la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México
edita este material en versión electrónica para reducir
el consumo de recursos naturales, la generación de residuos
y los problemas de contaminación.

DELEGACIONES DE LA CDHCM EN ALCALDÍAS

Álvaro Obregón

Calle Canario s/n,
col. Toltecas,
01150, Ciudad de México.
Tel.: 55 5276 6880.

Azcapotzalco

Calz. Camarones 494,
col. Del Recreo,
02070 Ciudad de México.
Tel.: 55 4883 0875.

Coyoacán

Av. Río Churubusco s/n
esq. Prol. Xicoténcatl, primer piso,
col. San Diego Churubusco,
04120 Ciudad de México.
Tel.: 55 7198 9383.

Cuajimalpa de Morelos

Av. Juárez s/n esq. av. México, edificio Benito
Juárez, planta baja, col. Cuajimalpa,
05000 Ciudad de México.
Tel.: 55 9155 7883.

Cuauhtémoc

Río Danubio s/n esq. Río Lerma,
primer piso del mercado Cuauhtémoc,
col. Cuauhtémoc,
06500 Ciudad de México.
Tels.: 55 8848 0688 y 55 7095 3965.

Gustavo A. Madero

Calz. de Guadalupe esq. Fortuna, planta baja,
col. Tepeyac Insurgentes,
07020 Ciudad de México.
Tels.: 55 9130 5213 y 56 1152 4454.

Iztacalco

Av. Río Churubusco esq. av. Té s/n,
edificio B, planta alta,
col. Gabriel Ramos Millán,
08000 Ciudad de México.
Tel.: 55 6140 7711.

Iztapalapa

Aldama 63,
col. San Lucas,
09000 Ciudad de México.
Tel.: 55 5229 5600, exts.: 2449, 2424 y 2462.

La Magdalena Contreras

José Moreno Salido s/n,
col. Barranca Seca,
10580 Ciudad de México.
Tel.: 55 5449 6188.

Miguel Hidalgo

Parque Lira 94,
col. Observatorio,
11860 Ciudad de México.
Tel.: 55 5276 7700, ext.: 4001.

Milpa Alta

Av. México s/n esq. Guanajuato,
col. Villa Milpa Alta, Barrio Los Ángeles,
12000 Ciudad de México.
Tel.: 55 5229 5600, exts.: 2449, 2424 y 2462.

Tláhuac

José Ignacio Cuéllar 22,
col. El Triángulo,
13470 Ciudad de México.
Tel.: 55 5229 5600, exts.: 2449, 2424 y 2462.

Tlalpan

Moneda 64, Deportivo Vivanco,
Tlalpan Centro,
14000 Ciudad de México.
Tel. 55 5087 8428.

Venustiano Carranza

Prol. Lucas Alamán 11 esq. Sur 89, primer piso,
col. El Parque,
15960 Ciudad de México.
Tel. 55 2858 4119.

Xochimilco

Francisco I. Madero 11,
Barrio El Rosario,
16070 Ciudad de México.
Tels.: 55 7155 1002 y 55 7155 8233.



**Comisión de Derechos Humanos
de la Ciudad de México**

Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,
demarcación territorial Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México.
Tel.: 55 5229 5600.

Página web: <https://cdhcm.org.mx>

Correo electrónico: cdhdf@cdhcm.org.mx



 /CDHCMX

 /CDHDF1

 @CDHCMX