

# DIGNITAS

36

El derecho a una vida libre de violencia en niñas, adolescentes y mujeres.  
Una propuesta para la educación en el Estado de México

Las policías comunitarias en el marco de la reforma constitucional de  
derechos humanos de 2011. El caso de las comunidades de la Costa Chica  
de Guerrero

Menores migrantes no acompañados. Estudio de caso: Recomendación  
22/2015 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Calidad de vida y bienestar: Conceptos básicos para una vida digna  
de las personas adultas mayores



COMISIÓN DE  
DERECHOS HUMANOS  
DEL ESTADO DE MÉXICO

DIGNITAS 36 DIGNITAS 36 DIGNITAS 36  
6 DIGNITAS 36 DIGNITAS 36 DIGNITAS 36  
DIGNITAS 36 DIGNITAS 36 DIGNITAS 36  
6 DIGNITAS 36 DIGNITAS 36 DIGNITAS 36  
DIGNITAS 36 DIGNITAS 36 DIGNITAS 36  
6 DIGNITAS 36 DIGNITAS 36 DIGNITAS 36  
DIGNITAS 36 DIGNITAS 36 DIGNITAS 36  
6 DIGNITAS 36 DIGNITAS 36 DIGNITAS 36  
DIGNITAS 36 DIGNITAS 36 DIGNITAS 36  
6 DIGNITAS 36 DIGNITAS 36 DIGNITAS 36





COMISION DE  
**DERECHOS HUMANOS**  
DEL ESTADO DE MÉXICO

# DIGNITAS 36

# DIGNITAS

Revista editada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Codhem), a través de su Centro de Estudios.

## Integrantes del Consejo Editorial

Dra. Carolina León Bastos, Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, Campus Norte.

Dr. Edgar Corzo Sosa, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Dr. Enrique Uribe Arzate, Profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Dra. Eréndira Salgado Ledesma, Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, Campus Norte.

Dr. Giovanni Figueroa Mejía, Profesor de tiempo completo de la Universidad Iberoamericana.

Dr. José María Serna de la Garza, Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Dr. Luis Gerardo Samaniego Santamaría, Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Quintana Roo.

Dra. María de los Ángeles Guzmán García, Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Dr. Rafael Sánchez Vázquez, Profesor de tiempo completo de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

L. C. C. Gabriela E. Lara Torres, Directora del Centro de Estudios de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

L. A. S. Juan Fernando Olguín Galicia, Jefe del Departamento de Publicaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

## DIGNITAS

**Jorge Olvera García**  
Director

**Gabriela E. Lara Torres**  
Editora responsable

**Juan Fernando Olguín Galicia**  
Jefe del Departamento de Publicaciones

**Dulce Thalía Bustos Reyes**  
Correctora de estilo

**Aldo Emanuel Juárez Herrera**  
Diseñador Editorial

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

### Número de autorización del Comité Editorial: CE/PP/20/19.

DIGNITAS, año XIII, núm. 36, enero-junio 2019, es una publicación semestral editada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, av. Nicolás San Juan, núm. 113, col. Ex Rancho Cuauhtémoc, C. P. 50010, Toluca, Estado de México, teléfono (722) 236 05 67, página web [www.codhem.org.mx](http://www.codhem.org.mx), correo: [centro.estudios@codhem.org.mx](mailto:centro.estudios@codhem.org.mx). Editora responsable: Gabriela E. Lara Torres. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo N° 04-2009-052612531300-102, edición impresa ISSN: 2007-4379, edición en línea ISSN: 2594-2972; otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Víctor Manuel Suárez Cruz, Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación, av. Nicolás San Juan, núm. 113, col. Ex Rancho Cuauhtémoc, C. P. 50010, Toluca, Estado de México. Fecha de última modificación: agosto de 2019.

Los artículos, así como las opiniones aquí expuestas son responsabilidad de los autores; la Codhem los difunde a favor de la libertad de expresión y el respeto a la pluralidad.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de la publicación sin previa autorización de la Codhem.

# ÍNDICE

9      Presentación

## CONTENIDO

15      **El derecho a una vida libre de violencia en niñas, adolescentes y mujeres. Una propuesta para la educación en el Estado de México**

Jorge Olvera García

37      **Las policías comunitarias en el marco de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011. El caso de las comunidades de la Costa Chica de Guerrero**

Kenya Salgado Vargas

María de Lourdes Morales Reynoso

79      **Menores migrantes no acompañados. Estudio de caso: Recomendación 22/2015 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

María José Bernal Ballesteros

105      **Calidad de vida y bienestar: Conceptos básicos para una vida digna de las personas adultas mayores**

Luz María Consuelo Jaimes Legorreta

María de Lourdes Morales Reynoso

Gabriela Fuentes Reyes

Luis Raúl Ortiz Ramírez

137      LINEAMIENTOS EDITORIALES



**D**ígase hombre y ya se han dicho todos los derechos.

**JOSÉ MARTÍ**



## PRESENTACIÓN

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Codhem) es un organismo público autónomo cuyo quehacer institucional se dirige a contribuir de manera responsable y comprometida en la protección, la difusión, la promoción y la garantía de los derechos fundamentales de las personas que viven o transitan en la entidad mexiquense. Para cumplir con este deber, esta comisión reconoce la necesidad de trazar estrategias de sensibilización y concienciación que coadyuven en la formación de los actores sociales a partir de cambios de actitudes, valores, acciones y comportamientos, que permitan consolidar entornos de paz, así como condiciones de igualdad, dignidad y respeto de las diferencias.

La revista *Dignitas* es una muestra de estas estrategias, al ser el resultado de un trabajo académico-especializado, en el cual confluyen diversos enfoques y perspectivas sobre temas que requieren una atención inmediata, tanto del Estado como de la sociedad en general. Presentar los puntos de vista del estudiantado de posgrado, letrados y especialistas en materia de derechos humanos es el propósito de esta publicación semestral, pues, por un lado, busca exponer las distintas anomalías o problemáticas que dificultan el libre ejercicio de las prerrogativas humanas en la vida diaria, es decir, socializar el fenómeno que aqueja a la colectividad y que requiere ser atendido, y, por otro lado, presentar alternativas de solución, que derivan del estudio minucioso y acucioso que se realiza de las mismas.

El número que se presenta se integra por cuatro textos especializados, mediante los cuales las autoras y los autores exponen temas de relevancia social a fin de conocer las causas, los factores que agravan los fenómenos sociales abordados, las consecuencias y las acciones que, desde una perspectiva académica y de investigación, permitirán contrarrestar los efectos negativos que producen, así como las acciones para generar capacidades y resiliencia en ciertos grupos en situación de vulnerabilidad.

En el texto “El derecho a una vida libre de violencia en niñas, adolescentes y mujeres. Una propuesta para la educación en el Estado de México”, el autor reflexiona sobre las relaciones desiguales y asimétricas de poder ejercidas por los hombres sobre las mujeres y la necesidad de que las mujeres y las niñas gocen de una vida digna. Sobre esta base discursiva, el ponente presenta un panorama internacional y nacional sobre la violencia contra la mujer y su forma más extrema: el feminicidio, concluyendo que ésta no debería existir, pues las niñas y las mujeres merecen vivir y disfrutar de en-

tornos más equitativos e igualitarios, en donde el denominador común sean la cultura de paz y el buen trato entre hombres y mujeres.

Bajo ese contexto, el autor discurre sobre la importancia de generar sinergias institucionales entre la Codhem y el sector educativo, particularmente en los niveles básico, medio superior y superior, para trazar una estrategia de capacitación hacia los y las docentes, la cual incidirá, en primer lugar, en la prevención de la violencia escolar y la normalización de comportamientos violentos, que se pueden gestar desde los entornos familiares y que reproducen roles de dominio, sumisión e inseguridad, que se propagan en la sociedad y, en segundo lugar, formar capacidades, desarrollar talentos y preparar profesionales que construyan relaciones sociales respetuosas, afectivas y de rechazo a cualquier práctica discriminatoria, resaltando algunas experiencias educativas como la de España, Brasil y Estados Unidos.

El texto titulado “Calidad de vida y bienestar: Conceptos básicos para una vida digna de las personas adultas mayores” trata sobre la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas adultas mayores, lo cual impide la satisfacción de sus derechos, haciendo especial énfasis en los de índole económico, social y cultural. Para mejor comprensión del texto, las autoras y el autor ofrecen diversas nociones sobre calidad de vida y bienestar, así como el derecho humano a una vida digna, las cuales, desde su perspectiva, van relacionadas con el uso de programas asistenciales y políticas gubernamentales que favorecen el desarrollo integral de este colectivo.

En dicho texto, las autoras y el autor discurren sobre la necesidad de crear condiciones favorables para que los adultos mayores puedan acceder a un empleo retribuido, seguridad social, educación, salud, entre otros derechos, sin discriminación alguna; asimismo, políticas dirigidas a disminuir la marginación y elevar los bajos niveles de satisfacción de necesidades básicas que contribuyan a su bienestar. De igual manera, resaltan la prevención y la sensibilización de las servidoras y los servidores públicos, así como de la sociedad en general, como un medio para fortalecer el respeto a los derechos fundamentales y reconocer la dignidad y la capacidad productiva del adulto mayor.

El artículo “Menores migrantes no acompañados. Estudio de caso: Recomendación 22/2015 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” expone el fenómeno migratorio que se presenta en México, al ser un país de tránsito, así como la problemática que enfrentan las personas migrantes durante su movilización, enfatizándose sobre los riesgos a los que se exponen las niñas, los niños y las y los adolescentes que migran de manera solitaria y sin el cuidado de sus padres.

En el texto, la autora realiza un estudio de la Recomendación 22/2015 emitida por el organismo nacional, la cual, desde su perspectiva, es una de las más relevantes en materia de menores migrantes no acompañados, a fin de dimensionar la obligación del Estado mexicano de respetar y garantizar los derechos humanos de grupos concretos que, sin ser nacionales, transitan por nuestro país, así como las medidas de acción y prevención necesarias para salvaguardar los derechos y el interés superior de la niñez. Finalmente, agrega la necesidad de que exista una regulación, capacitación y supervisión para todas las instituciones y autoridades que, en sus actividades diarias, tienen contacto con menores migrantes no acompañados para evitar una vulneración a sus prerrogativas humanas.

Finalmente, el texto “Las policías comunitarias en el marco de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011. El caso de las comunidades de la Costa Chica de Guerrero” muestra la importancia de la composición pluricultural de México y los sistemas de justicia fundados en las raíces y las tradiciones ancestrales de los pueblos y comunidades indígenas de la región. Al respecto, las autoras distinguen las llamadas “autodefensas” y las “policías comunitarias” al exponer que si bien tienen objetivos similares, su estructura y origen son disímiles.

Las autoras destacan que las policías comunitarias han florecido al amparo de la protección del gobierno estatal; sin embargo, se debe procurar la convivencia de los sistemas de justicia basados en usos y costumbres con el derecho estatal, pues los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus instituciones. Discurren, además, que el tema de las policías comunitarias no entraña quebrantar la unicidad del sistema jurídico, sino lograr un trabajo armónico en torno a un objetivo común: la protección de los derechos humanos.

Acentúo la valiosa participación de los académicos y especialistas en la materia para continuar construyendo caminos y nuevas rutas para respetar, garantizar y salvaguardar los derechos de todas las personas, pues la consolidación y la materialización de ellos incidirán, a su vez, en la consolidación de un Estado Humano, en el cual se reconozca la valía de todo ser humano y su dignidad, de la cual no es posible despojarlo.

**DR. EN D. JORGE OLVERA GARCÍA**  
 Presidente de la Comisión de Derechos  
 Humanos del Estado de México

EL DERECHO A UNA VIDA LIBRE  
ADOLESCENTES Y MUJERES  
EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHUACÁN  
LAS POLICÍAS COMUNITARIAS  
CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
DE LAS COMUNIDADES DE LA SIERRA  
KENYA SALGADO VARGAS MARIANA  
REYNOSO MENORES MIGRANTES  
DE CASO: RECOMENDACIONES  
CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
BALLESTEROS CALIDAD DE VIDA  
BÁSICOS PARA UNA VIDA DIGNA  
MAYORES LUZ MARIA CONSUELO  
E LOURDES MORALES REYNOSO

RE DE VIOLENCIA EN NINAS,  
. UNA PROPUESTA PARA LA  
MÉXICO JORGE OLVERA GAR  
EN EL MARCO DE LA REFORM  
OS HUMANOS DE 2011. EL CA  
COSTA CHICA DE GUERRERO  
MARÍA DE LOURDES MORALES  
ES NO

## CONTENIDO

N 22/2015 DE LA COMISIÓN  
HUMANOS MARÍA JOSÉ BERN  
DA Y BIENESTAR: CONCEPTO  
NA DE LAS PERSONAS ADULTA  
LO JAIMES LEGORRETA MAR  
OSO GABRIELA FUENTES REY



## El derecho a una vida libre de violencia en niñas, adolescentes y mujeres. Una propuesta para la educación en el Estado de México\*

*The Right to a Violence-free Life for Girls and Women. A Proposal for Basic and Upper-intermediate Education in the State of Mexico*

Jorge Olvera García\*\*

### Resumen

El presente artículo tiene como propósito angular presentar un panóptico general sobre la violencia que aqueja a mujeres y niñas en el nivel mundial y, concretamente, en nuestro país, así como las acciones que deben implementarse para, en la medida de lo posible, promover un mundo pacífico, próspero y sostenible, en donde el empoderamiento de la mujer y el ejercicio de sus derechos humanos impulsen sus capacidades, fomenten su resiliencia y reduzcan la discriminación que las aqueja. Bajo esta óptica, la construcción de estrategias de sensibilización y concienciación para consolidar entornos en los cuales el denominador común sean la cultura de paz y el buen trato entre hombres y mujeres debe ser un esfuerzo institucional y preventivo, que debe gestarse desde el ámbito educativo, desde el nivel básico hasta el superior, pues constituye una oportunidad para cambiar actitudes y valores, así como para consolidar relaciones interpersonales que erradiquen modelos violentos que reproducen roles de dominio, sumisión e inseguridad de la mujer.

**Palabras clave:** Violencia, derechos humanos, educación, igualdad, respeto, sensibilización

---

\* Artículo basado en la ponencia presentada el 4 de julio de 2019 en la Universidad de Sevilla, España, teniendo como sedes la Facultad de Derecho y la Facultad de Filosofía. Congreso coorganizado por la Universidad Pablo de Olavide, la Universidad Autónoma del Estado de México (Uaemex), la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Codhem) y la propia Universidad de Sevilla, sede de este Primer Congreso Internacional sobre Derechos Humanos y Globalización.

\*\* Doctor en Derecho por la Uaemex. Integrante del SNI, nivel I. Fue rector de la Universidad Autónoma del Estado de México en el periodo de 2013 al 2017. Coordinador y autor de diversas obras académicas. Actualmente, es el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

**Abstract**

*The present article has as a main goal to present a general panopticon on the violence experienced by women and girls at global level, and in our country in particular, as well as the actions that shall be set up in order to promote a pacific, prosperous and sustainable world to the extent possible, in which the empowerment of women and the exercise of human rights boost their capabilities, further their resilience and reduce the discrimination they experience. From this standpoint, the construction of sensitizing and awareness-raising strategies to consolidate environments in which the common values are the culture of peace and agreeable interactions between men and women must be an institutional and preventive effort, which has to be conceived from the educational sphere, from basic to higher education, as it is an opportunity to change attitudes and values, and also to consolidate interpersonal relationships that eradicate violent models that reproduce roles of domination, submission and insecurity for women.*

**Keywords:** *Violence, human rights, education, equality, respect, awareness*

**Introducción**

La violencia contra las mujeres y las niñas se define como cualquier acto de agresión o abandono hacia ellas que produzca o pueda producir daños o sufrimientos psicológicos, físicos o sexuales, incluidas las amenazas de tales actos, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, tanto en la vida pública como en la privada (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1993). Los varones que son testigos de los golpes que sus madres reciben de sus parejas tienen mayor probabilidad que otros niños de usar la violencia para resolver desacuerdos cuando sean adultos. Las niñas que presencian el mismo tipo de violencia tienen mayor probabilidad que otras niñas de establecer relaciones en las que serán maltratadas por sus compañeros. Por lo tanto, la violencia tiende a transmitirse de una generación a la siguiente.

A finales de la década de los setenta las relaciones desiguales y asimétricas de poder ejercidas por los hombres sobre las mujeres tomaron mayor relevancia desde el ámbito internacional, para re-

saltar la necesidad de que las mujeres y las niñas contaran con una vida digna por medio de los derechos humanos. Las acciones, a partir de la Asamblea General de las Naciones Unidas con la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), para que los países adoptaran medidas que aseguraran la supresión de la discriminación hacia la mujer en todas sus formas y manifestaciones (ONU Mujeres, 2011), —México entre ellos—, se concentraron en direccionar leyes, políticas públicas y programas de los países firmantes hacia la consecución de los objetivos planteados en la convención.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer fue adoptada en Belém do Pará, Brasil, en 1994. El objetivo fue tipificar la violencia contra las mujeres como una violación de sus derechos humanos. Una vez ratificada esta convención —para México en 1998—, se desarrollaron mecanismos normativos de protección y defensa de los derechos de las mujeres en la lucha para eliminar la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica tanto en el ámbito público como en el privado.

Los derechos de la mujer han sido el tema central de una serie de conferencias internacionales que han generado importantes compromisos políticos en favor de la igualdad y los derechos humanos de la mujer. En 1975, la Ciudad de México (CDMX) fue sede de la primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, que dio lugar al Plan Mundial de Acción para la Promoción de la Mujer y a la Declaración del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer y el Desarrollo. En 1980 se celebró la segunda Conferencia Internacional sobre la Mujer en Copenhague y se firmó la CEDAW. La tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer se celebró en Nairobi (1985), después de que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer iniciara sus trabajos en 1982.

Finalmente, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995, enmarcó la importancia del empoderamiento de las mujeres y las niñas como una herramienta para eliminar barreras sistémicas que impiden su participación de forma igualitaria tanto en la esfera pública como en la privada.

En 2015 tuvo lugar la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, en la cual los Estados integrantes de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con 17 objetivos (ODS) que fijan las estrategias y las metas para erradicar la pobreza, la desigualdad y la injusticia y hacer frente al cambio climático. En el ODS número cinco, “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas”, se plantearon algunas metas encaminadas a mejorar la condición de las mujeres en todos los ámbitos: social, educativo, médico, laboral, público, entre otros (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2016). Este objetivo representa un compromiso mundial para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas por medio de las acciones que cada país ponga en marcha para promover un mundo pacífico, próspero y sostenible, en donde el empoderamiento de la mujer y el ejercicio de sus derechos humanos impulsen las economías sostenibles y reduzcan la discriminación hacia ellas en beneficio de las sociedades.

¿Qué tenemos hasta ahora? El panorama internacional demanda la construcción de estrategias para impulsar los derechos y las oportunidades de las niñas y las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación en cada una de las naciones. Nuestras sociedades merecen vivir y disfrutar de entornos más equitativos e igualitarios, en donde el denominador común sean la cultura de paz y el buen trato entre hombres y mujeres. Se requiere de un trabajo en conjunto con actores centrales para incorporar a las niñas y las mujeres en la esfera de los derechos humanos y erradicar las relaciones desiguales que habitan actualmente en el mundo.

En este contexto comentaré qué se ha hecho en México y, de manera particular, en el Estado de México, en tanto es el caso que nos ocupa para la presente ponencia, como una entidad que muestra áreas de oportunidad en este tema.

Por lo que toca a México, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), muestra que la prevalencia de la violencia contra las mujeres es más alta en la CDMX y el Estado de México (81.2 y 77.1%, respectivamente, de una media nacional del 66.5%). El Estado de México tiene el segundo lugar nacional de mujeres que han sufrido violencia, y, además, se reporta como el primer lugar nacional en violencia de la pareja (Inegi, 2016).

El feminicidio es el resultado último y trágico de la violencia; desde 2011 está considerado como un delito establecido en el Código Penal del Estado de México en su artículo 242. Bis. Esta base normativa vigente considera al homicidio doloso de una mujer como feminicidio cuando se presenten circunstancias específicas, entre las que destacan las siguientes: 1) La víctima presenta signos de violencia sexual de cualquier tipo; 2) A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida, o actos de necrofilia; 3) Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar del sujeto activo en contra de la víctima, y 4) Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza.

Cifras oficiales revelan que en 2018 se registraron 894 feminicidios en todo el territorio nacional, de los cuales Veracruz ocupó el primer lugar con 113 delitos, seguido por el Estado México con 106 (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2018). De acuerdo con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en lo que va de este año, 2019, desde enero hasta el 31 de mayo, se han registrado 38 feminicidios en la entidad mexiquense, colocándose en el segundo lugar en el ámbito nacional, tan solo detrás de Veracruz con 76

ilícitos de este tipo (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2019).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), ha insistido en que México debe realizar acciones claras para que se cubran sistemas de servicio de asistencia a mujeres violentadas; por ejemplo, elaborar un plan de acción que incluya la búsqueda inmediata de todas las personas desaparecidas; investigar y enjuiciar a policías, militares y otros agentes gubernamentales acusados de abuso y violencia sexual y compensar a las víctimas; construir políticas de género que protejan a la mujer; erradicar la violencia contra la mujer, ante la incidencia de feminicidios, los abusos sexuales y la desaparición forzada. La Corte IDH señaló que en el país es prioritaria la erradicación de la violencia generalizada contra la mujer, no sólo por razones humanitarias, sino porque representa una violación grave a los derechos humanos.

Por lo anterior, la suma de esfuerzos y las labores interinstitucionales concretas entre la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México (Codhem) y el sector educativo estatal, particularmente en el nivel básico, medio superior y superior, son necesarias para trazar una estrategia de sensibilización y concienciación por medio de la capacitación de los y las docentes para detectar conductas violentas hacia las niñas, las adolescentes y las mujeres, que permitan tomar acciones preventivas sobre la violencia escolar, evitando la normalización de dichos comportamientos en este espacio social.

El papel de las y los docentes en las instituciones educativas es coadyuvar en la formación del estudiantado a partir de cambios de actitudes, valores y conductas que van conformando su identidad y sus relaciones interpersonales desde edades muy tempranas. Parte de la labor del profesorado consiste en erradicar los modelos violentos, que se pueden gestar desde los entornos familiares y que reproducen roles de dominio, sumisión e inseguridad, que se propagan en la sociedad, de allí la importancia de su intervención inmediata.

En este contexto, se torna urgente que, desde el ámbito de responsabilidad de la Codhem, participemos de forma activa para erradicar toda forma de violencia contra las mujeres, las adolescentes y niñas. La entidad mexicana y el país necesitan vivir en paz y en condiciones de igualdad, dignidad, y una mejor convivencia cotidiana, ello es posible mediante un trabajo colaborativo e interinstitucional que reduzca significativamente la reproducción de la violencia de género en distintas esferas de la vida: familiar, laboral, institucional y espiritual.

En este sentido, ¿qué podemos aprender y recuperar de otras experiencias reportadas a escala internacional en materia de prevención de la violencia en el sector educativo? Enseguida comentaré brevemente tres casos de éxito.

## **Experiencias educativas relacionadas con la prevención de la violencia**

Parte de los objetivos de los espacios educativos es formar capacidades, preparar profesionales y desarrollar talento; sin embargo, también son lugares propicios en donde se pueden modificar los comportamientos, las conductas y la forma en que cada ser humano construye sus relaciones sociales y afectivas. Es decir, la educación es un proceso social y cultural en el que se configuran no solamente saberes, sino también elementos actitudinales, comportamentales y axiológicos en torno a la convivencia interpersonal y social. Es en las aulas donde también se deben generalizar y normalizar el trato igualitario, las relaciones equitativas y el rechazo a cualquier práctica discriminatoria hacia las mujeres y las niñas (Delgado, 2017). Veremos qué han hecho al respecto países como España, Brasil y Estados Unidos.

En España, el programa “Tutoría Entre Iguales” (TEI) se lleva a cabo desde 2003 en los niveles primaria, secundaria, y en centros de educación especial, y, actualmente, se imparte en centros educativos

españoles de París, Londres, Berlín y Marruecos, entre otros países. El programa pretende mejorar la integración escolar por medio de la promoción de relaciones igualitarias entre hombres y mujeres, modificando las conductas que afectan el entorno para generar una mejor convivencia a través de la reducción de los conflictos y los comportamientos violentos (Hamodi y Jiménez, 2018).

Este programa sensibiliza al personal de los centros educativos sobre las causas y los efectos de la violencia y fomenta la educación inclusiva entre alumnos y alumnas por medio de tutores(as) que ayudan en el reforzamiento de la autoestima y la reducción de sensaciones de inseguridad que provocan las situaciones desconocidas hacia el estudiantado. El programa trabaja en el proceso de empoderamiento de los y las estudiantes para prevenir la violencia; además, desarrolla la empatía y el compromiso acerca del sufrimiento por actos violentos que experimentan las víctimas; finalmente, integra “Tolerancia cero” como un rasgo de identidad en las instituciones educativas (Hamodi y Jiménez, 2018).

Por su parte, Brasil implementó el “Programa Cultura de paz, derechos humanos y participación juvenil” con el objetivo de reducir la violencia entre niños, adolescentes y jóvenes en las escuelas del país por medio del apoyo de organizaciones juveniles que promueven la paz en el comportamiento individual y contribuyen a resolver los conflictos libres de violencia. Además, el programa trabaja en el fortalecimiento de la ciudadanía, ampliando discusiones sobre la importancia de la paz en la convivencia cotidiana (Krauskopf, 2006).

En los Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.) se han desarrollado algunos programas sobre violencia escolar, entre ellos “Bullying Prevention Program”, basado en un enfoque para mejorar el clima escolar y la convivencia en el ámbito educativo con la suma de esfuerzos entre el personal académico, los padres y las madres de familia. Este programa está orientado a reducir las intimidaciones y las

conductas antisociales que sufren algunos(as) estudiantes. Sus principales actividades se basan en la aplicación de encuestas, la capacitación al personal docente, el establecimiento de grupos de discusión y la supervisión efectiva en los recreos para valorar el comportamiento del alumnado. De manera específica, el combate al acoso escolar en EE.UU. ha permitido la construcción de reglas contra la intimidación, así como reuniones con familiares y la conformación de planes de intervención individual con intimidadores y víctimas para tomar acciones puntuales en cada caso (Krauskopf, 2006).

Estas experiencias internacionales destacan la necesidad que prevalece en el contexto social por implementar este tipo de estrategias dirigidas a la reducción de las conductas violentas y agresivas que se desarrollan en los entornos educativos. Además, presentan acciones concretas que se han hecho en materia de prevención de la violencia por medio de la sinergia y la colaboración entre quienes influyen en el comportamiento y la formación de niñas(os) y adolescentes, es decir, el personal docente y los familiares como actores centrales en esta labor.

En función de estos casos a nivel mundial, desde la Codhem proponemos desarrollar un conjunto de estrategias en materia de prevención y reducción de la violencia contra las niñas y las mujeres. Enseguida comentaré brevemente la metodología.

## **Metodología**

El planteamiento de la Codhem parte de la implementación de una serie de políticas públicas enfocadas en la prevención y la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas en función de tres ejes centrales: 1) medidas de prevención, 2) medidas de seguridad y 3) medidas de justicia (véase esquema 1 en la siguiente página). El objetivo de estas medidas es construir un trabajo colaborativo a partir del involucramiento y del apoyo de las instituciones y los actores estratégicos

correspondientes para la adopción de cada una de las acciones específicas por tema.

Los esfuerzos de las medidas de seguridad estarán basados en publicar alcances sobre la alerta de género contra las mujeres, así como en el desarrollo de labores específicas, tales como patrullajes, alumbrado público, cámaras de video, vigilancia en transporte público, entre otras; asimismo, en la creación de protocolos de actuación y reacción policial en donde se replique la figura de policía de género. Finalmente, se plantea fortalecer la respuesta inmediata y urgente de las autoridades para proteger a quienes hayan sido víctimas de violencia.

**Esquema 1. Estrategias desde la Codhem para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas**



Fuente: Elaboración propia

Por lo que toca a las medidas de justicia, y en línea con las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el enfoque está basado en la formación y la actualización de los servidores públicos para fortalecer sus funciones en la solución de casos sobre violencia, en tanto se nos ha insistido como país en asistir a las mujeres violentadas. Vale acotar que el financiamiento de recursos para la Fiscalía General de Justicia del Estado de México

(FGJEM) facilitará la construcción de estrategias de localización de personas desaparecidas, así como el diseño de una página web que dé cuenta de los avances en las investigaciones. Además, la conformación de una unidad de contexto que investigue los feminicidios e identifique las dinámicas delictivas proporcionará una mejor diligencia en el ámbito de la investigación.

Con respecto a las medidas de prevención, la propuesta incluye la creación de un programa de cultura institucional para la igualdad y de un banco de datos en el Estado de México que generen insumos para la sistematización y el desarrollo de un observatorio sobre feminicidios y violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas; asimismo, la promoción y el fortalecimiento de la cultura de paz, la igualdad y la sororidad en todos los espacios de interacción social. Estas medidas incluyen un programa de acciones preventivas desde el ámbito educativo y un trabajo coordinado con la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Estado de México, a través de la Comisión Especial para Combatir y Erradicar la Violencia Vinculada a los Feminicidios en el Estado de México.

Todas las acciones y estrategias anteriores son ineludibles y, además, pertinentes. Sin embargo, deben emprenderse acciones enfocadas en la prevención de la violencia que se ejerce contra niñas y mujeres.

En el presente artículo se exponen las bases del programa de acciones preventivas desde el ámbito educativo para prever y erradicar toda forma de violencia contra las mujeres y las niñas.

La Codhem signó un convenio de colaboración estratégica con la Universidad de Texas, en Austin, EE. UU., y con la Red Internacional FAMECOM, A. C. para articular esfuerzos y traducir el conocimiento acumulado en materia de prevención de feminicidios en un programa de acciones preventivas que, con apego a los derechos humanos, erradiquen los riesgos de violencia, al tiempo que propaguen la cultura de paz y la convivencia armónica. Dicho de otro modo, se

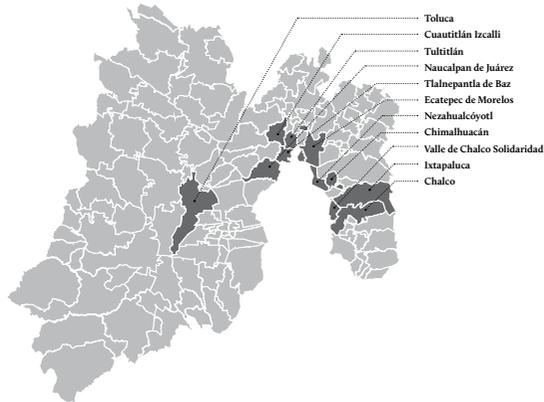
trabajar de manera conjunta e interinstitucional para sumar esfuerzos desde distintas ópticas y erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas.

La propuesta de la Codhem está basada en impulsar y fortalecer el enfoque de “Educar en Igualdad” a partir de la educación básica (aunque en esta etapa el programa estará circunscrito a las escuelas secundarias y los planteles de nivel medio superior y superior). En este marco, se ha hecho extensiva la invitación al Gobierno del Estado de México, a través de la Secretaría de Educación, para trabajar en una fase piloto, con una muestra selectiva de planteles ubicados en los 11 municipios que han sido considerados dentro de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) (véase mapa 1 en la siguiente página). Es importante mencionar que diez de los once municipios, excepto Toluca, se localizan en la zona conurbada de la CDMX, capital del país. Estas demarcaciones territoriales con alerta de género concentran una población de 8.1 millones de personas, prácticamente 50% del total de la entidad. Si la fase piloto se pusiera en marcha, significaría llegar a 8.4 % de niñas y mujeres de la población total de estos municipios (Inegi, 2016 y 2017).

Con esta perspectiva de intervención pedagógica se pretenden desarrollar nuevos roles o atributos a la hora de establecer relaciones e interacciones entre el estudiantado mediante talleres o actividades (en las secundarias) en torno a lo que implica la igualdad de género, ello se instrumentará desde el contenido de las asignaturas a efecto de identificar y analizar desigualdades entre hombres y mujeres en distintos aspectos de la vida. Se trata de promover la reconstrucción de nuevas formas de pensar y actuar; una óptica similar al caso de España con el programa TEI, en cuanto a fortalecer y visibilizar relaciones igualitarias y una mejor convivencia como parte de la dinámica que deben mantener hombres y mujeres en cualquier espacio social. De hecho, la finalidad de los talleres o las actividades es contribuir al cambio de comportamiento, a revertir los patrones de conducta y las

situaciones de desigualdad que se viven en los centros educativos y que se reproducen en la vida adulta.

### Mapa 1. Municipios del Estado de México que cuentan con declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres



Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres (INM, 2017).

Por lo que toca a la educación media superior, se propone el diseño y la impartición de cursos de capacitación y protocolos de actuación, dirigidos a profesores(as), orientadores(as) y directivos(as), a fin de sensibilizar sobre las distintas formas de violencia que se están registrando y en torno a los factores estructurales y contextuales que está generando el feminicidio.

Asimismo, es indispensable efectuar diagnósticos focalizados por colonias, zonas, municipios y regiones para medir y evaluar la violencia de género que viven las estudiantes en los distintos espacios sociales por medio de instrumentos —cuestionarios, encuestas, grupos focales— que permitan dar cuenta de aquellas mujeres que viven cualquier tipo de violencia. Se propone identificar la visión o las ideas que tienen los(as) alumnos(as) sobre los roles masculino y femenino, las relaciones de género, el feminicidio en la entidad, los estereotipos, así como las desigualdades entre hombres y mujeres.

Este tipo de diagnósticos coadyuvará a la construcción de indicadores para evaluar la necesidad de cursos específicos y talleres para los y las adolescentes, de manera que, con la información recabada, se tomen las decisiones que contribuyan a disminuir los índices de violencia que viven las mujeres jóvenes a partir de acciones desde las instituciones de educación media superior.

Es importante señalar la urgencia de diseñar y poner en marcha cursos de capacitación para sensibilizar a alumnos(as) sobre derechos humanos, en términos de equidad e igualdad de género, las situaciones de violencia contra las mujeres, el empoderamiento para las mujeres y la resistencia masculina en la prevención de la violencia en la pareja. Hacer algo parecido a las acciones que han emprendido los EE.UU. para combatir el acoso escolar (*Bullying Prevention Program*) en términos del reforzamiento de conocimientos de los actores estratégicos por medio de cursos formativos y de actualización que generen aprendizaje y cambios de comportamiento en los espacios educativos tanto en el estudiantado como en el personal docente.

Por lo que toca a la educación superior, se propone establecer un vínculo con algunas universidades y coordinar la puesta en marcha de un programa de intervención sobre violencia de género, que se construya a partir de un diagnóstico que parta de la aplicación de una encuesta, dirigida a las(os) estudiantes de licenciatura y de estudios avanzados, para identificar pautas, conductas e interacciones violentas que estén viviendo las estudiantes (*pre-test*). Con base en la información aportada por dicho instrumento (o línea base), se implementará una campaña de intervención social, que contendrá tres fases:

1. En la primera fase, en los espacios educativos seleccionados, se distribuirá información a las comunidades estudiantiles y docentes a efecto de sensibilizar en torno a las distintas formas de violencia que se ejercen contra las mujeres. Se efectuará con material impreso, digital, interactivo, y a través de redes sociales.

2. En la segunda, se llevarán a cabo ciclos de conferencias dirigidas a la población estudiantil, docente y administrativa, tanto masculina como femenina. Dicho ciclo tendrá cinco ejes temáticos: I. Cultura patriarcal, machismo y violencia contra las mujeres, II. Cultura de paz imperfecta y convivencia en claves de paz, III. Rompimiento de círculos de violencia, IV. Notificación o denuncia de actos y relaciones violentas contra las mujeres, V. Vida digna, libre de violencia, y derechos humanos.
3. En la tercera, una vez finalizado el *pre-test*, y con base en el modelo transteórico de Prochaska (1979), se impartirá un diplomado presencial de 30 horas, teórico-prácticas por grupo, para formar a jóvenes mujeres y hombres de licenciatura como promotoras(es) para la erradicación de las conductas violentas que viven las mujeres en cualquiera de los espacios educativos ubicados en alguno de los once municipios con alerta de género.

Al inicio del diplomado se aplicará evaluación diagnóstica a las(os) participantes. El propósito será formar agentes de cambio, entre las estudiantes, para mitigar cualquier indicio o acto que dañe la integridad física y emocional de las mujeres en sus distintos ámbitos de desarrollo y participación. El diplomado será evaluado *ex post*.

### **Violencia de género: análisis y propuesta de la Codhem**

Las condiciones de violencia que vive el país y, particularmente, la entidad mexiquense, demandan una estrategia a largo plazo, así como una labor constante que contrarreste los efectos del machismo y el patriarcado como manifestaciones de dominio hacia las mujeres, que se gestan desde el ámbito familiar y que se reproducen en otros escenarios públicos. Por ello, es indispensable tomar acciones para cambiar el modelo desigual, que aún permea en la sociedad, para lograr una cultura de paz e igualdad entre hombres y mujeres en todos los niveles.

En este sentido, se ha propuesto un trabajo colaborativo entre el sector educativo estatal y la Codhem para que, a partir de una

detección temprana desde las aulas, se unan esfuerzos con el sistema familiar y se detenga la normalización de las conductas violentas entre los hombres y las mujeres, evitando que el hecho de empujar, agredir, interrumpir, jalonear, invadir la intimidad y la privacidad, insultar, limitar y chantajear, entre otros, forme parte de la identidad, de los valores y del actuar cotidiano del estudiantado en alguna de las esferas sociales (Alonso *et al.*, 2016). Esta propuesta parte, como lo han referido varios autores, de que la violencia es una conducta aprendida en los hogares, en la que es posible intervenir para detener su práctica por medio del acceso a habilidades, valores, conductas y acciones que fomenten una cultura de equidad y, al mismo tiempo, rechacen cualquier forma de discriminación y exclusión en contra de las niñas, las adolescentes y las mujeres por medio del respeto, de la dignidad, la afectividad, la libertad, la autoestima y la participación (Camarena *et al.*, 2015; Alonso *et al.*, 2016, y Rocha, 2017).

Por lo anterior, el desafío que tenemos como país y como entidad para intervenir ante cualquier tipo de manifestación de la violencia de manera temprana en el ámbito educativo y evitar su reproducción en la edad adulta resulta primordial para contribuir en la modificación de roles y estereotipos de género, que se piensan y actúan a partir de normas, creencias, percepciones y costumbres que se construyen desde el entorno familiar y que se transforman en conductas cotidianas que se adoptan desde la infancia y la adolescencia. De ahí la necesidad de trabajar el trato igualitario y el respeto hacia las niñas, las adolescentes y las mujeres mediante la capacitación y la intervención de los y las docentes para que contribuyan activamente, desde su quehacer formativo, en la sensibilidad y la concienciación acerca de las formas de convivencia. Asimismo, estos esfuerzos permitirán ver de manera clara las señales de alerta en términos de los conflictos o las relaciones dañinas y destructivas, que suelen justificarse e invisibilizarse en el marco de la normalización de la violencia escolar.

La suma de esfuerzos entre los actores estratégicos que participarán en esta labor modificará las ideas y los comportamientos para promover la cultura de paz e igualdad en los espacios públicos y privados. Se pretende que, a partir de estas estrategias planteadas desde el ámbito educativo y basadas en una perspectiva de los derechos humanos, se incremente el acceso de niñas y mujeres a una vida libre de violencia por medio de la ruptura de los modelos de desigualdad, que se han normalizado en sociedades como la nuestra.

## **Conclusiones**

A través de las décadas, los documentos de carácter global en materia de violencia contra las niñas, las adolescentes y las mujeres exponen la necesidad de que los gobiernos desarrollen acciones concretas para erradicar este problema social. La ratificación de los distintos instrumentos internacionales, los cambios legislativos, la construcción de programas sociales contra la violencia y la elaboración de políticas públicas que promuevan relaciones de igualdad entre hombres y mujeres han sido esfuerzos importantes, sin embargo, se requiere de una responsabilidad conjunta e interinstitucional para avanzar de manera consustancial en este tema.

Experiencias internacionales exitosas respaldan la necesidad de seguir contribuyendo con estrategias, desde el ámbito educativo, para incentivar una nueva cultura de relaciones igualitarias y libres de violencia, exclusión y discriminación contra las niñas y las mujeres por medio de cambios de conductas, creencias y comportamientos en el actuar cotidiano. Las ideas sobre el maltrato, la agresión, el acoso, las relaciones asimétricas, las situaciones injustas y la forma violenta de resolver conflictos, que se aprenden dentro de la dinámica familiar, pueden contrarrestarse en las instituciones educativas con el apoyo y la intervención de docentes y directivos que se

comprometan a intervenir y sensibilizar al estudiantado sobre este desafío que tenemos como país.

La presente propuesta pretende combatir la construcción de roles y estereotipos de género que fomentan estructuras como el patriarcado y el machismo a fin de romper con hábitos y costumbres que se han colocado en la sociedad como formas de convivencia normalizadas entre hombres y mujeres. La adolescencia y la juventud, como parte de las etapas del desarrollo de vida en donde se construyen la identidad, los pensamientos, los valores y la preparación profesional para el desarrollo de capacidades, resultan momentos oportunos para concienciar a quienes estudian, a edades tempranas, sobre la importancia de detectar situaciones de riesgo a tiempo y detenerlas para erradicar el dominio, la sumisión, la inseguridad y la dependencia como factores que construyen modelos violentos y desiguales entre las personas.

Las acciones en materia de prevención, como parte de la formación educativa desde las aulas, permitirán sensibilizar a la comunidad educativa sobre la importancia de construir una mejor convivencia cotidiana, recuperar el respeto a la vida, la dignidad, la cultura de paz y el trato igualitario. Es indispensable erradicar la opresión y el dominio de los hombres hacia las mujeres e impulsar el empoderamiento femenino en el Estado de México.

Actuar desde la prevención coadyuvará a romper con vínculos que condicionan y sujetan las decisiones de las mujeres a imposiciones que parten de una cultura violenta, que, además de representar una violación a los derechos humanos, si no se detectan, visibilizan ni erradican a tiempo, se pueden convertir en actos violentos y agresivos, o bien, en delitos como el feminicidio.

El programa de acciones preventivas desde el ámbito educativo, en colaboración con la Codhem, el sector educativo estatal, la Universidad de Austin, Texas, y la sociedad civil organizada, estará fundamentado en acciones que incrementen la cultura de paz, el

trato equitativo desde la dignidad de las personas y el respeto a los derechos humanos. Por medio de esta metodología de intervención pedagógica se reforzarán la interacción entre hombres y mujeres, así como la guía de instructores(as) por medio de dinámicas e instrumentos diversos, esto coadyuvará a la formación y la sensibilización de alumnos(as) en etapas más tempranas.

Este trabajo interinstitucional será evaluado para medir sus alcances y valorar sus contribuciones en la prevención de la violencia hacia las niñas, las adolescentes y las mujeres en el Estado de México. Se abrigan altas esperanzas de que esta fase piloto tenga un eco que se traduzca en el trato igualitario y en la construcción de una sociedad mexiquense más justa e inclusiva. <sup>45</sup>

## Fuentes consultadas

- Alonso, C.; Rosario Cacho Sáez, Irene González Ramos, Eufemia Herrera Álvarez y Javier Ramírez García (2016), *Guía de buen trato y prevención de la violencia de género: protocolo de actuación en el ámbito educativo*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Educación, Dirección General de Participación y Equidad.
- Camarena, M. E.; María Luisa Saavedra y Daniela Ducloux Saldívar (2015), “Panorama del género en México: Situación actual”, *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 13 (2), Cali, Universidad de San Buenaventura, pp. 77-87.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas.
- Delgado, G. (2017), “Construcción social del género”, en Gabriela Delgado Ballesteros (coord.), *Construir caminos para la igualdad: educar sin violencias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Hamodi, C., y Leire Jiménez (2018), “Modelos de prevención del bullying: ¿qué se puede hacer en educación infantil?”, *IE Revista de Investigación Educativa de la REDIECH*, 9 (16), Chihuahua, Red de Investigadores Educativos Chihuahua, A. C.

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2016), Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016. EN-DIREH, México.

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2016), Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016. EN-DIREH. Guía de autocuidado para tu seguridad emocional, México

\_\_\_\_\_(2016), *Encuesta Intercensal 2015*, México, Inegi.

\_\_\_\_\_(2017), *Anuario estadístico y geográfico de México*, México, Inegi.

INM (Instituto Nacional de las Mujeres) (2017), “Alerta de Violencia de Género”, <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>

Krauskopf, D. (2006), *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares*, Washington, Organización Panamericana de la Salud (OPS).

ONU (Organización de Naciones Unidas) (1993), Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.

ONU Mujeres (2011), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Rocha, T. (2017), “La socialización de género en el entorno familiar: un espacio crucial para generar cambios y promover la igualdad de género”, en Gabriela Delgado Ballesteros (coord.), *Construir caminos para la igualdad: educar sin violencias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

SEP (Secretaría de Educación Pública) (2017), Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales cifras 2016-2017, México, Secretaría de Educación Pública (SEP).

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2018), *Incidencia Delictiva del Fuero Común*, Centro Nacional de Información, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), disponible en [http://sesespem.edomex.gob.mx/sites/sesespem.edomex.gob.mx/files/files/Info\\_dic\\_2018.pdf](http://sesespem.edomex.gob.mx/sites/sesespem.edomex.gob.mx/files/files/Info_dic_2018.pdf)

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2019), *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*, México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), disponible, en <https://drive.google.com/file/d/15E9SyCAYgAhFJmo1HiV8WyN5LHe-qxHW/view>



## Las policías comunitarias en el marco de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011. El caso de las comunidades de la Costa Chica de Guerrero

*Community Police Forces in the Context of the 2011 Constitutional Reform to Human Rights. The Case of the Communities in Costa Chica of Guerrero, Mexico*

Kenya Salgado Vargas\*

María de Lourdes Morales Reynoso\*\*

### Resumen

El incremento de la inseguridad en ciertas zonas del país ha supuesto una implosión de grupos que se han armado para salvaguardar su vida, sus bienes y los de sus vecinos. Conocidos popularmente como autodefensas, se confunden a menudo con las llamadas policías comunitarias, que existían previamente a este fenómeno en algunas regiones del país. Si bien tienen objetivos similares, su estructura y origen son muy diferentes, ya que estas últimas se han desarrollado a partir de los usos y las costumbres de los pueblos originarios, en el marco de un sistema de justicia indígena. El propósito de este texto reside en señalar los principales retos que tanto las policías comunitarias como el Estado mexicano enfrentan en el marco de las reformas constitucionales realizadas en 2001 y, sobre todo, la que tuvo verificativo en 2011.

**Palabras clave:** policías comunitarias, derechos humanos y justicia indígena.

### Abstract

*The increase in insecurity in certain zones of the country has entailed the implosion of groups that have become armed in order to preserve their lives, properties and those of their neighbors. Popularly known as autodefensas [Vigilante corps], they are*

---

\* Maestra en Estudios Jurídicos por la Universidad Autónoma del Estado de México (Uaemex).

\*\*Doctora en Derecho por la Uaemex; profesora-investigadora de tiempo completo de la misma institución, adscrita a la Facultad de Derecho.

*often mistaken with the so called community police forces, which existed in some regions of the country before this phenomenon. Although they have similar aims, their structures and origins are utterly different, as the latter developed from the uses and customs of the original peoples, in the context of indigenous justice systems. The goal of this text is to point out the main challenges that both community police forces and the Mexican state face in context of the constitutional reforms carried out in 2001 and mainly the one in 2011.*

**Keywords:** *community police, human rights, indigenous justice*

## **Introducción**

La composición pluricultural de México no es un adjetivo vacío; tampoco hace referencia solo a tradiciones que se limitan a la vida privada de los individuos o a celebraciones de carácter tradicional. Esta condición implica la coexistencia de varios sistemas de justicia, que pretenden interactuar al amparo de la constitución; de ahí que la posibilidad de que se presenten conflictos que involucren derechos humanos sea alta, con los consiguientes problemas que implican para la aplicación coherente y armónica de ordenamientos que conviven y son protegidos en el marco de un solo Estado, es el caso de los sistemas de justicia indígenas, que florecen al amparo del artículo segundo constitucional y de diversos tratados internacionales que México ha ratificado, los cuales pueden entrar en conflicto con los derechos humanos individuales que tienen sus integrantes de forma particular.

En este artículo se expone el caso de las policías comunitarias de la Costa Chica de Guerrero, que forman parte de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, la cual ha desarrollado un sistema de justicia que hunde sus raíces en las tradiciones ancestrales de los grupos indígenas de la región. En adelante, se hará referencia a ellas en singular como policía comunitaria, en el entendido de que esta se conforma por diversas unidades bajo el mando de la

coordinadora. Se trata de uno de los sistemas más acabados, que, al haberse gestado con anterioridad a 2001, se ha visto obligado a adaptarse a una estructura que originalmente actuaba al margen de la ley o protegida por las leyes locales, a un sistema protegido constitucionalmente, que tiene, sin embargo, límites en su aplicación. Es precisamente en esos límites en los cuales se presentan conflictos de derechos humanos, que presentan retos tanto para el sistema estatal como para los sistemas de justicia ancestrales (porque eso son, aunque se haga referencia a ellos solamente como policía comunitaria) que se desarrollan al amparo del artículo segundo de la constitución.

En lo que se refiere a la policía comunitaria, se consideró conveniente, además del análisis del marco jurídico en el cual se inscribe este trabajo, acudir a fuentes originales: los pobladores de diversas comunidades de la Costa Chica, en el estado de Guerrero, con quienes se sostuvieron pláticas a fin de conocer el panorama general de la policía comunitaria, así como obtener datos respecto de las personas involucradas, directa e indirectamente, con la actuación de la policía comunitaria. Se obtuvo, además, en el marco de estas entrevistas, el permiso para escuchar una asamblea de la policía comunitaria — aunque no de presenciarla— en la cabecera municipal de San Luis Acatlán, por lo que fue posible conocer directamente la forma en que se desarrollan las sesiones.

En cuanto a la metodología empleada para recabar la información, se utilizaron entrevistas semiestructuradas; desafortunadamente, la mayoría de estas no pudo ser registrada en audio por el temor que aún se vive en las comunidades cuando se aborda el tema. Estas se diseñaron para cuatro tipos de fuentes: fundadores activos, fundadores en retiro, miembros activos y, finalmente, ciudadanos que han sido procesados por la policía comunitaria. Las entrevistas tuvieron lugar en la cabecera municipal de San Luis Acatlán, Guerrero. Los sujetos de estudio fueron elegidos atendiendo a su disponibilidad y accesibilidad. Se logró entrevistar a tres miembros

fundadores en retiro, tres miembros fundadores en activo, su actual dirigente y tres personas más relacionadas con la forma de impartición de justicia comunitaria. Se hizo uso del método etnográfico del habla, permitiendo expresaran la historia de la policía tal y como la vivieron a efecto de conocer sus logros, lo que tuvo como resultado un panorama general y uniforme de la historia de la policía, narrando situaciones similares sin seguir un patrón de tendencia en las preguntas en la etapa de las entrevistas.

Finalmente, y como se señala en las reflexiones finales de este artículo, consideramos que el sistema de justicia comunitaria que se ha desarrollado en la Costa Chica de Guerrero constituye una expresión de la riqueza cultural de México, que, por medio de la aceptación y la regulación de espacios de interlegalidad, no solo abona a la diversidad y a la tolerancia, sino a un amplio respeto de los derechos humanos, tal y como nuestra constitución señala de forma explícita a partir de las reformas de 2011.

### **Autodefensas y policía comunitaria: ¿autoridades *de facto* o *de iure*?**

El concepto de autoridad es uno de los más debatidos en los estudios políticos y jurídicos, lo que, entre otras consecuencias, ha implicado que le sean atribuibles múltiples significados. El término se atribuye indistintamente, por ejemplo, tanto a la cualidad que posibilita la obediencia como al ente o a la persona que encarna esta cualidad, con independencia de si se encuentra o no reconocida por el sistema jurídico; se aplica, asimismo, tanto a quien se debe obedecer conforme a los ordenamientos como a quien se obedece “realmente”. Estas dos situaciones se distinguen mediante el uso de dos locuciones latinas, teniendo así autoridades *de iure* y autoridades *de facto* respectivamente. En el primer caso existe una entidad que hace cumplir los ordenamientos jurídicos o mandatos, pudiendo hacer uso legítimo de la

fuerza si es necesario, mientras que en el segundo el acatamiento de la normativa es incoercible. En un sistema jurídico exitoso conviven ambos casos, que, en modo alguno, son excluyentes, ya que el ideal es que las normas sean cumplidas de forma espontánea por los gobernados y, solamente en los casos en que sea estrictamente necesario, se apele al uso de la fuerza.

Desde Roma existía la distinción entre autoridad y poder, que, para Hannah Arendt (1996: 113), encontraba su máxima expresión en el lema que las legiones romanas llevarían por todo el mundo: *Senatus populusque romanus*, que se traduce como “El senado y el pueblo de Roma...”, que precedía las proclamas imperiales dotando de autoridad (el senado) y de poder (el pueblo, por medio de los cónsules) sus determinaciones. El senado era obedecido porque tenía “autoridad”, encarnándose este concepto en él mismo.

La autoridad logra obediencia de forma espontánea. La propia Hannah Arendt (1996: 113) señala que “La autoridad siempre demanda obediencia y por este motivo es corriente que se la confunda con cierta forma de poder o violencia. No obstante, [la autoridad] excluye el uso de medios alternos de coacción: se usa la fuerza cuando la autoridad fracasa.”; es por esta confusión que, preferentemente, se utilizan otros términos de forma alterna para referirse a esta adhesión espontánea, uno de ellos es el de legitimidad.

La idea de que la legitimidad es aquello que motiva o sustenta la espontaneidad de la obediencia genera que se le identifique con lo que un sistema considera que es su fuente de poder. Por eso, los sistemas jurídicos modernos, que ya no se basan en los privilegios de nacimiento para justificar el ejercicio del poder del Estado, identifican a la legitimidad con lo que se sustenta en los ordenamientos jurídicos (Weber, 1981: 667); pero, incluso en este caso, se considera que esto es factible solo cuando las propias leyes se sustentan, a su vez, en el consenso de la población, así lo entiende Miguel Ángel Bovero (1985: 56) cuando afirma que “Aquella legalidad a la que se pretende

reconducir la legitimidad de una forma (moderna) de poder político, parece que no se puede fundar de otra manera sino con base en el acuerdo de los asociados.”

Esta noción de legitimidad, sin embargo, lleva implícita la idea de que la legitimidad “...es un concepto relativo, antes que absoluto. Es la promesa que se hace [...] de una configuración viable (es decir, a un conjunto organizado) de *sus propios* valores.” (Deutsch, 1998: 27). Lo legítimo, en este caso, depende, más que de las características intrínsecas de una entidad determinada, de la coincidencia con los valores entre el emisor y el receptor, —nuevamente, la clásica diferencia que se hace entre autoridad *de facto* y autoridad *de iure*—.

En los últimos años, como se indicó en la introducción de este artículo, hemos visto que grupos de la sociedad civil se han organizado para defenderse de organizaciones criminales, sobre todo en las regiones donde la geografía dificulta el actuar de las fuerzas estatales. Son las llamadas autodefensas, término que ha tenido un gran impacto mediático y que ha terminado por vincularse a todos los grupos que tienen objetivos similares, algunos más antiguos, como es el caso de la policía comunitaria. Es importante aclarar que, si bien en ambos fenómenos se procura realizar una defensa de los intereses de la comunidad frente a grupos delincuenciales, desde el punto de vista jurídico las autodefensas y la policía comunitaria son muy diferentes. Las primeras simplemente no tienen cabida en el sistema porque no hay posibilidad de fundar jurídicamente su actuar, este es meramente arbitrario, en el sentido literal del término, nacen u operan al arbitrio de una de las partes involucradas. Como señala Marianella Ledesma Narvárez (2013: 208), “La autodefensa implica que los conflictos son solucionados por la acción directa de las partes. Es un medio parcial, porque se es juez y parte de la solución.”; esto es inaceptable dentro de un Estado constitucional de derecho porque la arbitrariedad abre la puerta a la injusticia, al trato desigual a los iguales e igual a los desiguales.

En el sentido de que logran la obediencia de la gente, podría hablarse de las autodefensas como una autoridad *de facto*. En Michoacán, por ejemplo, “Las comunidades defensivas revelaron una forma de experimentar la gubernamentalidad en el orden local, donde una proliferación de actores no estatales ejercieron efectos de gobierno, control y seguridad, vinculado, a la excepcionalidad entre actividades ilegales y legales” (Fuentes, 2015: 81); esto no solo amenazaba el tradicional monopolio de la fuerza del Estado, en términos weberianos, sino la instauración de un mando único para todo el país, que se materializaría bajo la creación de una gendarmería. El recelo de las autoridades a las autodefensas alcanzó, desafortunadamente, a otros grupos como la policía comunitaria, que actúa de forma diferente, bajo una base distinta, aunque tenga en común la inseguridad como el factor que la ha puesto en funcionamiento.

El caso de la policía comunitaria es, por ello, más complejo que el de las autodefensas, porque no se trata claramente de autoridades *de facto*, sino de que pueden reivindicar el tratamiento de autoridades *de iure*. Si en lo que respecta a la motivación, como hemos señalado, la diferencia entre policías comunitarias y autodefensas es nimia (Galicia y Rodríguez, 2016: 200), en lo que respecta al marco que fundamenta su actuar, existe una distinción importante, ya que la primera se estructuran y actúan al amparo del artículo segundo constitucional. Alejandra G. Galicia Martínez y Adalberto Rodríguez Reyna (2016: 198) señalan que “...el carácter legal de la existencia de las policías comunitarias ha sido un arduo proceso en el reconocimiento de los usos y costumbres de la población indígena de México,...”; es decir, su fundamento —legitimidad, si se quiere— no es la mera voluntad de una de las partes en un conflicto, como las autodefensas, sino la reivindicación de los derechos reconocidos en la constitución, ya que deriva de sistemas de justicia ancestrales.

La Constitución de 1917 recuperó, al dar respuesta a algunas demandas de los revolucionarios, el sistema de propiedad de la tierra

comunitario; este fue el inicio de una larga lucha de muchos decenios, que culminó, al menos en lo que se refiere a lo jurídico, en 1992, cuando se reconoció el derecho de los pueblos indígenas a organizarse conforme a sus usos y costumbres. La policía comunitaria se gestó al amparo de este artículo, que, desgraciadamente, no impactó en la generalidad del sistema, por lo que no hubo cambio alguno en los hechos, sí possibilitó, sin embargo, que poco a poco se gestaran las condiciones que derivaron en las reformas al artículo segundo constitucional en 2001. Este contexto es el que les da un sustento para trascender plenamente la condición de autoridades *de facto* y el que, conforme a ciertos sectores de la doctrina, las legitima como autoridades *de iure*.

Entre los juristas existen, pues, diversas percepciones sobre lo que implica estar investido de autoridad. En los ordenamientos y en las tesis de los órganos jurisdiccionales ha sido fijado, generalmente, para efectos del juicio de amparo. Existen múltiples usos para este término, incluso en las leyes, a ello se debe que el término *autoridad* haya sido materia de especial atención en la jurisprudencia; por ejemplo, con motivo del amparo en revisión 2/88, del 16 de octubre de 1991, el Segundo Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito señaló:

AUTORIDAD, CARACTERÍSTICAS DE LA. Tiene carácter de autoridad todo órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa (Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], 1992: 134).

Empero, el criterio de los órganos jurisdiccionales al respecto evoluciona constantemente, siendo especialmente evidente esto en el texto de la tesis I.3º.C. J/58 de mayo de 2009:

AUTORIDAD ORDENADORA Y EJECUTORA PARA EFECTOS DEL AMPARO DIRECTO. Hasta mil novecientos noventa y siete, en el sis-

tema jurídico mexicano se sostuvo que el concepto de autoridad para efectos del amparo comprendía a todas aquellas personas que disponían de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho y que, por lo mismo, estaban en posibilidad material de obrar como individuos que ejercieran actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponían; este criterio fue interrumpido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para ahora establecer que en cada caso se debe analizar si se satisfacen o no los presupuestos para determinar cuándo una autoridad puede ser considerada o no, como autoridad responsable para efectos del amparo, porque con independencia de que pueda ejercer la fuerza pública de manera directa o por conducto de otras autoridades, como órgano de Estado perteneciente a la administración pública centralizada o paraestatal, ejerce facultades decisorias que le están atribuidas en la ley, de manera unilateral, a través de los cuales crea, modifica o extingue situaciones jurídicas que afectan la esfera de los gobernados. Así, las características distintivas que debe tener una autoridad a fin de ser considerada como tal para los efectos del amparo, son: 1) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; 2) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad; 3) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y 4) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado (SCJN, 2009: 887).

Es decir, la cuestión no gira en torno a si existen autoridades *de facto* o *de iure*, sino al alcance de sus acciones, al menos en lo que respecta al amparo.

Actualmente, las autoridades indígenas son reconocidas como tales, y los sistemas a los que se vinculan, parte del sistema jurídico mexicano. Los problemas no giran en torno a tal reconocimiento, sino a los conflictos que pueden suscitarse entre ambos sistemas y cómo habrán de resolverse.

## **La policía comunitaria en el marco de la reforma constitucional del 28 de enero de 1992 y del 14 de agosto de 2001**

La función policial se inscribe en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo, en el marco del derecho administrativo, este último, que nació oficialmente con la división de poderes, tardó algunos años en desarrollar estructuras que separaran, de forma efectiva, y no solo en el papel, las funciones de los órganos del Estado, —éste fue el caso, por ejemplo, de la policía—. Al respecto, Miguel Malagón Pinzón señala que a partir del siglo XVIII se dio uno de los cambios más importantes en la materia, dando origen al control del Poder Judicial sobre esta, solo a partir de entonces “..los ciudadanos pueden recurrir las actividades de policía que les causen daños. Surge así la distinción entre policía y justicia, diferenciación importantísima porque termina con la máxima de que no existía apelación en materias de policía.” (Malagón, 2004: 38). Así, la distribución de las funciones garantizó un mínimo de imparcialidad.

En la actualidad se sigue este esquema, ya que la administración de la función policial corresponde al Ejecutivo, pero ha de colaborar con el Poder Judicial. Aunque existen diversas clases de policías, y todas ellas responden, en última instancia, a una autoridad ejecutiva, es difícil controlar a diversas agrupaciones que obedecen, indistintamente, a la materia de su competencia o a los diversos niveles de gobierno. Algunos de los principales problemas que se enfrentan en materia de seguridad se atribuyen a esta atomización, surgiendo diversos proyectos en los últimos años para unificarlas bajo un solo mando, siendo ejemplo de estos esfuerzos la gendarmería, que, desafortunadamente, fracasó, y la guardia nacional, aún en etapa de conformación. Quizá por ello, en la Administración Pública en general, no se ve con buenos ojos la existencia de la policía comunitaria, que no solo rompe con la idea de mando único, sino que tiene un esquema de legitimación y operación diferente, ya que, en su mayoría,

deriva de usos y costumbres heredados de los pueblos originarios, a esto hay que añadir la estigmatización que sufre por haber actuado, durante muchos años, fuera de todo marco jurídico institucional. No hay que olvidar que, desde la época posrevolucionaria, en muchas regiones del país hubo levantamientos en protesta por la falta de atención y apoyo del gobierno; en el estado de Guerrero cristalizaron algunos de los más significativos, como los encabezados por los legendarios Lucio Cabañas y Genaro Vázquez Rojas.

La policía comunitaria surge, al igual que estos movimientos, por la falta de atención de las autoridades federales, estatales y municipales. La necesidad de proteger los bienes y la vida frente a las acciones de los integrantes de grupos criminales y ante la ausencia de acciones eficaces de dichas autoridades la equipara tanto a aquellos como a los recientes movimientos de autodefensa. Una circunstancia fundamental, sin embargo, la distingue de estos y aquellos: el origen de sus estructuras y formas de operación en los usos y las costumbres de los pueblos originarios, reconocidos y protegidos por la constitución. De reformas constitucionales que no son producto de la espontaneidad ni de la buena voluntad del legislativo mexicano, sino de una lucha de muchos años de las comunidades indígenas para sobrevivir y ser reconocidas, sin perder su identidad grupal, como parte de la nación mexicana.

La primera mención explícita de la composición pluricultural de la nación mexicana en la constitución data del 28 de enero de 1992, cuando se modificó el artículo cuarto constitucional para quedar como sigue:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus

prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley (Congreso de la Unión, 1992).

Este reconocimiento constitucional no permitía a los pueblos una jurisdicción especial o diferente, sino la consideración de sus costumbres jurídicas en los procesos oficiales. Tres años antes, al suscribir el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), denominado *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, —otorgado el 27 de junio de 1989 en Ginebra, Suiza—, nuestro país se había comprometido con la comunidad internacional a respetar estos usos y costumbres. Este documento incorporó tres artículos especialmente interesantes sobre el tema. Transcribimos, en primer lugar, el numeral dos, inciso b, del artículo segundo:

Artículo 2.

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad.
2. Esta acción deberá incluir medidas:
  - a) [...]
  - b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones y sus instituciones (OIT, 1989).

Esta disposición se complementa con lo señalado por el artículo octavo del mismo documento, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incom-

patibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir de la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes (OIT, 1989).

Y, finalmente, y en directa relación con el tema de este artículo, los dos numerales que integran el artículo noveno, que, a la letra, dicen:

#### Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.
2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia (OIT, 1989).

México suscribió este convenio de inmediato, que fue promulgado en nuestro país por decreto del 25 de septiembre de 1990. La firma de este documento, anterior a la formación de la policía comunitaria, se convirtió en una realidad en la constitución solo once años después. El reconocimiento constitucional de que México es una nación pluricultural no cambió las estructuras jurídicas ni tuvo un impacto significativo en la vida de las comunidades, como se dijo con anterioridad, pero posibilitó reivindicaciones como la que realizó en 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Referir ampliamente la historia del nacimiento y de la conformación del EZLN rebasa el motivo por el cual se menciona en este trabajo. Por

ello, nos centraremos en la emisión de la Ley para la Concordia y Pacificación en el Estado de Chiapas, promulgada el 11 de marzo de 1995, cuyo objetivo fue formar una comisión (Comisión para la Concordia y Pacificación [COCOPA]) encargada de llevar a cabo negociaciones para la paz y el desarme del grupo, así como la emisión de los Acuerdos de San Andrés Larraizar sobre Derechos y Cultura Indígena, del 16 de febrero de 1996, que cristalizaban las peticiones del EZLN, destacando entre estas el reconocimiento constitucional de un marco jurídico específico para los pueblos indígenas, que contemplara derechos colectivos, y no solo individuales, con sus propias normas y sistemas de impartición de justicia; el reconocimiento de un gobierno propio, electo conforme a los usos y las costumbres de las comunidades indígenas, y organizarse social y laboralmente conforme a sus usos.

Dichos acuerdos tuvieron que esperar cinco años para ser incorporados, al menos parcialmente, a la Carta Magna, mediante la reforma del 14 de agosto de 2001. Los aspectos de este artículo que tienen mayor interés para este trabajo son los siguientes:

Artículo 20. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas [...]

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional [...]

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes [...]
- VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

[reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 29 de enero de 2016)

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley (Congreso de la Unión, 2001).

Los cambios más importantes fueron consagrados en el capítulo segundo, que no solo reafirmaba la composición pluricultural de la nación, sino que enuncia los derechos de los indígenas como individuos y como pueblos, dándoles autonomía a efecto de respetar

sus usos, costumbres y tradiciones, —particularmente, su capacidad de autodeterminarse—, sentando las bases para la permanencia de su cultura, entre otras disposiciones.

Finalmente, se adicionó al artículo 115, fracción III, un último párrafo: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.” (Congreso de la Unión, 2001). Con estas reformas México finalmente atendió los compromisos que había adquirido con anticipación mediante la firma y la ratificación de diversos tratados internacionales, siendo los más importantes los que se han referido.

Este artículo fue complementado el 22 de mayo de 2015 a fin de reafirmar la facultad de autodeterminación, ampliando la posibilidad de elegir a sus autoridades y reduciendo la intervención del Estado en sus asuntos.

Otra reforma importante fue la realizada el 29 de enero de 2016 a la fracción tercera del artículo segundo, que, a la letra, dice:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

[...]

- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados (Congreso de la Unión, 2016).

Las reformas anteriores son el fruto no solo de años de lucha de los pueblos indígenas para lograr el reconocimiento y, por ende, la protección, del sistema jurídico del Estado mexicano, sino de la conveniencia e, incluso, de la posibilidad de otorgarlo. En el ámbito aca-

démico las discusiones sobre el estado multicultural en sus diversas acepciones se encuentran, aparentemente, superadas, si bien no se han reflejado en la vida cotidiana de los pueblos, con independencia de si existe o no un reconocimiento en la legislación.

Uno de los autores que más han destacado en la defensa de un estatuto legal diferenciado es Will Kymlicka. Como apunta Pérez (2007: 62), su propuesta consiste en “...que se debe proteger a las minorías mediante derechos específicos para el grupo. Es decir, es necesario reformar las constituciones, para dar cabida a ciertas preferencias legales, ciertos derechos individuales diferenciados, mediante los cuales los miembros de un grupo minoritario puedan mantener las condiciones necesarias para preservar su identidad cultural”. Este es el caso de la constitución mexicana, la cual ha consignado de forma impecable el derecho de los pueblos originarios —e, incluso, de los que se les puedan equiparar—, a conservar su cultura, lo que no ha implicado, necesariamente, su materialización.

A pesar de que la constitución ha reconocido no solo como un hecho minoritario (Roland, 1999: 217), sino como el fundamento mismo de la nacionalidad mexicana, no ha sido suficiente el esfuerzo del Estado para que estos derechos, reconocidos en el papel, puedan tornarse en una realidad para las personas que tienen, en palabras de Kymlicka, una ciudadanía diferenciada. En suma, no ha sido capaz de generar los mecanismos que posibiliten la armonización de los derechos que tienen en atención a su pertenencia a una minoría nacional y los que gozan como ciudadanos de un Estado multicultural de forma conjunta con las mayorías nacionales.

La policía comunitaria se ha desarrollado al amparo de estas reformas, pero también por las dificultades que tiene la policía tradicional para defender a las comunidades, sobre todo a las de zonas apartadas; es este el caso de la policía comunitaria de la Costa Chica, que se trata como paradigma de este fenómeno y que forma parte del Consejo Regional de Autoridades Comunitarias de la Costa-Montaña de Guerrero.

## La policía comunitaria de la Costa Chica de Guerrero

Más que hablar de policía, en el caso de las comunidades de la Costa-Montaña de Guerrero, podemos referirnos a todo un sistema de justicia comunitario, ya que no solamente involucra actividades tradicionalmente relacionadas con la función de policía, sino con el Poder Judicial y con las funciones que el Ejecutivo realiza en materia de readaptación social y ejecución de sentencias. Los lazos de identidad que tienen no necesariamente corresponden con la división del territorio en municipios, sino con la distribución de los grupos étnicos de la región, asentados, primordialmente, en zonas rurales de la Costa Chica, en la parte alta de la región denominada La Montaña.

En 1992, con el ánimo de proteger sus tradiciones, estas comunidades se unieron para formar el Consejo Guerrerense 500 años de resistencia indígena, que, en 1995, sería el pilar de la fundación de la policía comunitaria, en conjunto con otras asociaciones conocidas como la “Luz de la Montaña”, la “Unión Regional Campesina”, el “Consejo Comunitario de Abasto” y la “Unión de Café y Maíz”.

En la comunidad de San Luis Acatlán se encuentra una de las casas principales de la región, que colabora con otras como Paraíso, Ayutla, Citlaltepec, Espino Blanco y Malinaltepec; funcionan, sin embargo, como un solo sistema de justicia, según los testimonios de los entrevistados, ya que aunque cada policía comunitaria tiene un territorio determinado, —que es el de su comunidad—, se ayudan entre sí.

La policía comunitaria de San Luis Acatlán nació, como se indicó en párrafos superiores, el 15 de septiembre de 1995. Su origen se encuentra en los abigeatos y robos, que comenzaron en la región en la década de los noventa, estos delitos eran cometidos por una sola familia de, aproximadamente, diecisiete personas, a quienes, —a decir de los entrevistados—, la policía municipal les tenía miedo.

Entre 1990 y 1995 se contabilizaron 68 homicidios solamente en Cuanacastlán, entre hombres, mujeres y niños que eran ultimados

a plena luz del día.<sup>1</sup> Uno de los entrevistados afirmó que el gobierno los había abandonado, que el presidente municipal no los apoyaba por miedo, ni cuando mataron a su sobrino. Para llegar a Cuanacastitlán, solo había pasajeras. Asaltaban a los viajeros y violaban a las mujeres. Un día mataron a dos niñas de once y doce años; ahí fue donde decidieron que no aguantarían más y, en conjunto con la “Luz de la Montaña”,<sup>2</sup> la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y otras organizaciones sociales, incluyendo algunos sacerdotes, se empezaron a reunir en la sierra<sup>3</sup> para idear cómo defenderse. Específicamente, la asociación “500 años de Resistencia Indígena” convocó a reuniones para acabar con estos asaltos, violaciones y homicidios al abrigo de los artículos segundo y cuarto constitucionales.

El comisario ejidal comenzó a organizarlos bajo la premisa de que la gente del gobierno municipal solapaba a los delincuentes porque, cuando eran extorsionados y pedían ayuda al Ministerio Público, no recibían ningún tipo de respuesta. Se reunieron un total de ocho voluntarios con una consigna muy simple: “matar o morir”; pidieron prestado armamento, y la gente cooperó con armas de distintos calibres. Su función era acompañar a la pasajera en la ruta de Cuanacastitlán-San Luis Acatlán.

Al ver que sus esfuerzos daban frutos, otras comunidades se les unieron, la primera de ellas fue Horcasitas, en ese momento fue cuando comenzaron a redactar los documentos (actas) en los que se constituían como cuerpos de policía, formándose una comisión, que llevó los documentos a distintas instancias gubernamentales para

---

1 Camionetas de tres toneladas con redilas y adaptadas con tabloncillos para asientos de pasajeros y doble rodada por el tipo de caminos que recorrían (terracería).

2 Es la organización de cafetaleros de la región.

3 Se refiere a las comunidades de Horcasitas y Buenavista, del mismo municipio de San Luis Acatlán, pero que se encuentran ubicadas más “arriba”, es decir, más adentradas en la Montaña.

que estuvieran enteradas de que habían decidido tomar en sus manos la defensa de sus pueblos. Poco a poco se les fueron uniendo otras comunidades: Santa Cruz del Rincón, Potrerillo, Tilapa, Tierra Colorada, Colombia, Espino Blanco y Malinaltepec.

La condición, para que se les considerara comunitarios, era que operaran conforme a la manera en que se había instituido originalmente. Fue en Santa Cruz del Rincón, el 15 de septiembre de 1995, donde las 22 comunidades que se habían formado bajo esas reglas deciden nombrar comités por secciones y se autodenominan policía comunitaria, bajo la premisa de que fue nombradas por sus comunidades, y no por el gobierno.

Uno de los primeros problemas que enfrentaron fue el de la comida. Los policías comunitarios no tenían un sueldo y andaban todo el día protegiendo las pasajeras y los caminos, por lo que acordaron que la gente que utilizaba las pasajeras que protegían cooperara, pero la respuesta de la población no fue suficiente, y, por ello, acordaron con los choferes que al precio del pasaje se le aumentaran dos pesos: uno para ellos, en pago por la seguridad que les brindaban, y otro para que se creara una caja de ahorro que cubriera las emergencias y los gastos por la operación de la policía. Tres años más tarde eran 42 comunidades las que se habían adherido a este sistema, fue así como nació la policía comunitaria. A partir de los testimonios de excomisarios y excomandantes, se ha forjado un panorama sobre esta, que a continuación se expone.

La Casa de Justicia de San Luis Acatlán está integrada por veintiséis comunidades, y cada comunidad hace guardias para custodiar dicha casa de forma tal que no se descuide ni la casa de justicia ni las propias comunidades. En cuanto a su estructura, se compone de la siguiente manera: policías comunitarios, que son el nivel jerárquico básico y que responden al comandante de cada comunidad; existen, en un nivel jerárquico medio, comandantes y coordinadores regionales; en el nivel superior jerárquico se encuentran los señores prin-

cipales o consejeros regionales (uno o dos por cada pueblo), que se reúnen en cada casa de justicia (reuniones microregionales) y que, en conjunto, conforman el máximo órgano jerárquico, que es la asamblea regional.

La denominación de policía comunitaria no es un mero capricho; obedece no solo al hecho de que está vinculada a las comunidades, sino, sobre todo, a que es el pueblo quien elige a sus integrantes, no el gobierno, esto consta de forma explícita en el acta por la cual se creó. En las primeras asambleas se estableció que se operaría conforme a un reglamento. Todos los entrevistados aludieron a este afirmando que, precisamente por su existencia, su actuar no era arbitrario.

Actualmente, el reglamento es aprobado por la asamblea regional, donde se especifica qué pueden hacer y cómo hacerlo. La máxima autoridad decisoria es la asamblea, y la máxima autoridad ejecutiva es el comisario. Los coordinadores regionales dan las órdenes de detener o de presentar, y los comandantes las ejecutan. La asamblea hace las veces de jueces. Han llegado a ser hasta 500 policías comunitarios.

En cuanto a su relación con el gobierno, los entrevistados señalan que este los ignoró e, incluso, llegó a perseguirlos, aunque, con el paso del tiempo, y al comprobar su efectividad, les procuró algunos apoyos ocasionales. La presidencia municipal de San Luis Acatlán los credenció y les dio, por algún tiempo, un apoyo fijo de manera mensual. El gobierno estatal los apoyó también en una ocasión con una suma fuerte de dinero, pero, a decir de todos los entrevistados, esto fue contraproducente porque corrompió a algunos comandantes y hubo que deponerlos. También los ha apoyado con armamento. Quizá una de las ayudas más significativas fue cuando la presidencia municipal les dio una casa, que actualmente es la matriz o sede de la policía.

Las armas con las que cuentan para realizar sus labores son de la comunidad, generalmente, escopetas que utilizan para la caza. Cuando el gobierno los ha apoyado con armas, estas han pasado también a ser de la comunidad.

Formar parte de la policía comunitaria es un servicio social muy respetado entre la comunidad, incluso han logrado que el ejército los reconozca para que no los agrede si llegan a coincidir en las rutas. Si bien las armas solo pueden portarlas de forma “legal” dentro de su zona de influencia, si salen de ella, pueden ser detenidos. Existen cinco zonas de trabajo: 1. Dos Ríos, en Cochoapa El Grande; 2. Olinalá; 3. Tixtla; 4. Ayutla, y 5. Acapulco (Cacahuatepec).

Para integrarse a la policía, no basta querer ser parte de ella, sino que la comunidad, mediante una asamblea, les designa, y cada año la asamblea de la comunidad sesiona para agregar miembros, pues cada miembro dura máximo tres años en el servicio. Su eficacia deriva, precisamente, de que los miembros son gente cuya honorabilidad es reconocida por sus pueblos. Por ningún motivo deben mediar campañas para procurar ser electos.

Este servicio no es remunerado económicamente. Son las esposas de sus integrantes, sus familias y la propia comunidad quienes los mantienen, pues todos entienden el valor del servicio que prestan. También la comunidad se encarga de alimentar a los que se encuentran detenidos, en proceso de reeducación, y provee los insumos necesarios para su operación, incluyendo, como se señaló en el párrafo anterior, las armas que utilizan para sus labores.

Uno de los principales problemas que enfrentan es la delimitación de su ámbito de competencia, en relación con las autoridades de los tres niveles de gobierno. Los testimonios de los entrevistados coinciden en que inmediatamente tuvieron éxito en evitar y contener la violencia, poniendo a disposición de la autoridad ministerial a los detenidos, no tardaron, sin embargo, en advertir que esto les causaba mayores problemas cuando las autoridades liberaban a los salteadores, sufriendo las venganzas de los delincuentes. Llegaron a un acuerdo con el Ministerio Público, consistente en que, una vez que los comunitarios detenían a alguna persona, aquél se inhibía del conocimiento del asunto y viceversa; esto implicó nuevos retos, so-

bre todo en lo que se refiere a qué hacer con los delincuentes una vez que eran atrapados.

La solución que encontraron fue la de crear, en 1997, una coordinadora, que amplió las funciones de la policía, desde la denuncia hasta la rehabilitación de los detenidos; fue entonces cuando florecieron los sistemas de justicia tradicionales.

El proceso a los detenidos es, en términos generales, el siguiente: Recibida una denuncia, el coordinador regional elabora la orden de aprehensión, y el comandante y su grupo la ejecutan, presentando al acusado ante una asamblea, en la cual se escucha al detenido, se analiza e investiga el caso y se propone el tiempo que pasará reeducándose; cada una de estas etapas se ha perfilado conforme a los principios de los sistemas ancestrales de justicia de los pueblos de la región.

El proceso inicia mediante la imputación directa del ofendido. Los entrevistados coinciden en que a nadie se le niega el apoyo, con la simple denuncia oral acuden en su auxilio. Los casos que no son graves pueden arreglarse por medio de la conciliación, pues cuando reciben una denuncia o petición de apoyo, primero citan al acusado, lo sientan a dialogar con el acusador para que lleguen a un acuerdo que repare el daño y, finalmente, firman un acta compromiso. No respetar el compromiso firmado implica que, en lo sucesivo, sea considerado como reincidente y entonces sea reeducado fuera de su comunidad.

Tratándose de delitos, proceden a la detención del señalado como responsable y su traslado a la casa de justicia, en este caso San Luis Acatlán, y se le tiene preso en lo que se realiza la investigación donde le toman declaración y lo confrontan con su acusador, recibiendo el testimonio de quienes deseen darlo respecto de los hechos. Si en ese momento se vislumbra la inocencia del detenido, este, a su vez, tiene la oportunidad de demandar a quien lo acusó, pero si hasta ese momento pareciera culpable, queda arrestado, y se presenta el caso a la asamblea.

La asamblea emite una sentencia una vez que ha escuchado todas las opiniones y analizado el caso; generalmente se hace por medio de una votación mayoritaria. Se determina una pena proporcional al daño causado, esta pena implica la reparación de este, si es posible, y la reeducación. En el primer caso, suele ser pecuniaria; en el segundo, se trata de labores diversas en beneficio de las comunidades que forman parte de la policía comunitaria.

La reeducación se realiza de ocho a quince días en cada comunidad. Los comandantes de cada comunidad toman nota del comportamiento del reo. Esta valoración se hace día a día en los reportes que realizan cuando el reo está en sus comunidades prestando servicio y escuchando los consejos de los principales, quienes avalan su arrepentimiento, es esta buena conducta la que logra su liberación. Por ello, en la lógica del sistema, no necesitan abogados, ya que su trabajo aboga por ellos. El tiempo de reeducación no es el mismo ni es arbitrario, pues se hace un balance entre el valor del daño y la conducta del reo para determinar el tiempo que necesita para dicha reeducación, eso es lo que finalmente decide el tiempo que se queda en tratamiento, ya que el buen comportamiento la puede reducir tanto como los principales consideren. Un elemento importante para conseguir la liberación es el arrepentimiento del culpable y que este pida perdón al ofendido o a su familia, según sea el caso.

Todas las comunidades participan en la reeducación. Fue la asamblea la que decidió que cada reo estuviera de ocho a quince días en una comunidad diferente para que todos los habitantes lo reconocieran y, en caso de fuga, lo pudiera identificar para su reaprehensión. El traslado de los presos es a pie y esposados para que no se escapen.

En las comunidades los reos no están esposados, pero sí vigilados por policías armados, que tienen la consigna de disparar al que se quiera fugar (señalan los entrevistados que quizá por eso casi nadie se ha fugado). Los policías comunitarios saben que, si se les escapa un

preso, ellos ingresan a la cárcel en su lugar. En caso de fuga y reaprehensión, el preso debía pagar doble de castigo.

Los presos son alimentados por la comunidad y auxiliados en caso de que necesiten algo mientras permanecen en las celdas por la noche.

Todos están orgullosos de la policía comunitaria, a la que visualizan como defensora de la gente, de la seguridad y de la naturaleza. Defienden la utilidad social de la policía actual porque no se deja corromper y reeduca a los delincuentes con base en el trabajo que realizan alrededor de las comunidades que pertenecen al sistema: construyen obras, pintan banquetas, barren.

Finalmente, cabe señalar que la policía comunitaria ha florecido al amparo de la protección del gobierno estatal, este los ha protegido, *de facto*, y posteriormente, por medio de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicada en el periódico oficial del estado número 28 del viernes 11 de abril de 2011.

## **Retos de la policía comunitaria en el marco de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011**

El territorio en el que hoy día se encuentra México albergó, en el periodo prehispánico, un rico mosaico pluricultural. La riqueza de nuestra herencia cultural se debe, en gran medida, a esta diversidad, que se compone de costumbres, usos y sistemas de justicia diferentes, algunos de los cuales perviven hasta el día de hoy, desafortunadamente, la mayoría desapareció en el proceso de construcción del Estado mexicano:

La convivencia entre identidad de los pueblos originarios y la idea de nacionalidad no tuvieron cabida en la etapa de formación de nuestra joven nación. El Estado mexicano decimonónico no podía aceptar este tipo de manifestaciones sin negarse a sí mismo. Así, las formas de orga-

nización que los pueblos indígenas originarios habían logrado conservar bajo la colonia, las perdieron paradójicamente con la llegada de la independencia y el Estado nacional.

Durante todo el siglo XX, los usos y costumbres de los pueblos indígenas fueron considerados como patrimonio cultural de la nación, pero de ninguna manera como sistemas normativos que pudieran aplicarse a casos concretos, muchos menos haciendo a un lado al derecho estatal (Fuentes y Morales, 2012: 81).

La revolución mexicana reivindicó la tenencia colectiva de la tierra, pero no la identidad indígena, por ello, y como se señaló en el segundo apartado, fue hasta las reformas de 1992 y 2001 que esta identidad fue reivindicada en el texto constitucional.

El deseo de procurar la convivencia de los sistemas de justicia basados en usos y costumbres con el derecho estatal ha promovido diversos documentos tanto por organismos nacionales como internacionales. En 2007 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) emitió la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que refuerza lo señalado en el convenio de la OIT de 1989, referido en el numeral segundo de este texto. Son de especial interés los artículos 4, 5, 34 y 40.

El artículo cuarto hace énfasis en el “derecho a la autonomía y al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales” a partir del ejercicio del derecho a la libre determinación. En el mismo tenor, el artículo 5 señala que “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.” (ONU, 2007). Este derecho, sin embargo, no es ilimitado. El artículo 34 del mismo documento habla específicamente de las restricciones a los usos y las costumbres: “Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias

costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos y prácticas y, cuando existan costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos” (ONU, 2007).

Finalmente, el artículo 40 señala que:

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos (ONU, 2007).

Los sistemas de justicia indígenas no están consignados generalmente en documentos, ya que provienen de tradiciones orales, —es la forma en que han sobrevivido hasta el día de hoy—. Algunos críticos a los sistemas de justicia comunitaria señalan que no son idénticos a los sistemas de justicia de los pueblos originarios y que, por ello, no merecen el calificativo de ancestrales. No obstante, hay que recordar que en nuestro país no existe rincón alguno que no fuese tocado por el mestizaje, esencia de la identidad mexicana, que en la cultura encuentra su mejor expresión y que ha impactado tanto a las comunidades criollas como a los pueblos indígenas. Hablar de “auténticos” sistemas de justicia, en este contexto, es simplemente absurdo; en este sentido se pronuncia Gasparello cuando afirma:

Estos sistemas de justicia y de resolución de conflictos, vigentes en las regiones indígenas e interculturales, hunden profundas raíces en las estructuras organizativas de los pueblos, en los sistemas de cargos, en las comisiones que articulan la vida comunitaria. Las justicias “autónomas” no necesariamente vienen de una herencia ancestral, son incluso muy innovadoras, pero las caracteriza el arraigo en las estructuras asamblearias y en la toma colectiva de las decisiones.

Por otro lado, el ámbito de la resolución de los conflictos y de la administración de la justicia revela las diversas formas en que los pueblos resuelven situaciones de violencia desde la raíz, antes de que se vuelvan un problema de seguridad comunitaria o pública [...] la conciliación es parte de un sistema de administración de justicia que incluye el juicio de los que cometieron algún error, y su reeducación por medio del trabajo comunitario, como en la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria en Guerrero o en las Juntas de Buen Gobierno en Chiapas... (Gasparello, 2016: 88).

El objetivo no consiste en quebrantar la unicidad del sistema jurídico, en virtud de que todo él, incluyendo los sistemas tradicionales de justicia, ha de trabajar armónicamente en torno a un objetivo común, que es la protección de los derechos humanos. Precisamente por ello es imposible que se admitan costumbres y usos que sean contrarios a estos, puesto que la propia supervivencia de los sistemas ancestrales de justicia depende del reconocimiento de los derechos contemplados en el artículo segundo constitucional, es decir, el fundamento mismo de estos sistemas es, precisamente, el ejercicio de los derechos humanos.

Es en el contexto de este conflicto en el que pueden incorporarse perspectivas teóricas que procuran la armonía como es el caso de la obra de Wil Kymlicka, quien considera que sí es posible la existencia de “...una *ciudadanía diferenciada* según la cual el Estado tiene obligación de adoptar <<medidas específicas>> en función de la pertenencia grupal orientadas a acomodar las diferencias nacionales y étnicas” (Elósegui, 1997: 479). Entre estos derechos se encuentran, precisamente, los de autogobierno, que incluyen la seguridad del grupo.

Es precisamente en estos casos para los cuales Kymlicka señala que debe realizarse un esfuerzo para conciliar diversas tradiciones en el marco de un estado multicultural de derecho:

El federalismo multinacional depende de un delicado equilibrio, el balance entre el poder de una minoría nacional y una mayoría nacional al interior de un mismo país. Y en los viejos tiempos todo el poder descansaba en las manos del gobierno central. A través del proceso de construcción de un federalismo multinacional, se ha creado una distribución justa del poder entre las minorías nacionales y las mayorías nacionales (Kymlicka, 2000: s/p).

En una de sus obras clave, *Ciudadanía Multicultural*, Kymlicka trata de realizar el “balance” señalado en el párrafo anterior, en medio del cual se pronuncia, no obstante, por la prevalencia, al menos en casos concretos, de los derechos individuales frente a los del grupo. Así lo considera Jesús Antonio Serrano al considerar que la propuesta de Kymlicka no puede librarse del liberalismo:

Su propuesta es igualmente individualista, ya que, según sus palabras: “El compromiso básico de una democracia liberal es la libertad y la igualdad de sus ciudadanos individuales. Esto se refleja en los derechos constitucionales, que garantizan los derechos civiles y políticos básicos a todos los individuos, independientemente de su pertenencia de grupo”. Al seguir el hilo de la argumentación de Kymlicka terminamos inevitablemente en una reducción de lo comunitario a lo individual: ya que la esfera de sentido que corresponde a lo comunitario es un componente indispensable para la identidad y felicidad individual, entonces, para lograr los fines individuales (vida valiosa y feliz) es necesario proteger a la comunidad. Cuando, por alguna razón, las condiciones comunitarias de vida (concretamente en las comunidades indígenas) resultan en afectaciones a los intereses individuales, entonces se reclama que cedan los intereses de grupo (Serrano, 2008: 33).

En este marco ha de inscribirse el actuar de la policía comunitaria, que generalmente abona con sus acciones al disfrute de estos derechos en sus comunidades; sin embargo, en algunas ocasiones ha entrado en conflicto con el sistema de justicia estatal, casi siempre por cuestiones que están relacionadas con su competencia. Estos

problemas no derivan directamente del sistema, sino de la aplicación cotidiana de los textos jurídicos, en donde el poder judicial tiene un papel fundamental, ya que se constituye, más que en un árbitro, en un mediador de los conflictos, que inevitablemente surgirán durante el esfuerzo de “balancear” (que, jurídicamente hablando, no es sino establecer los límites de los derechos y la competencia de las autoridades) los derechos de las minorías y las mayorías nacionales señalados por Kymlicka.

Entre las entrevistas realizadas a personas relacionadas con la policía comunitaria en San Luis Acatlán, se narra un caso que evidencia esta situación, ya que se detuvo a una persona que no era miembro de la comunidad. Puesto que el artículo segundo señala que “ha de ser la conciencia de la identidad indígena la que prevalezca para saber quién es sujeto de dichos usos y costumbres”, no pueden aplicarse los mismos a quienes no pertenezcan a aquella; esto crea una situación difícil para los comunitarios en esta región, sobre todo si se consideran los problemas que tuvieron con el Ministerio Público por liberar a las personas que habían apresado. Resulta, no obstante, una acción que no puede justificarse de manera alguna dentro del sistema y que parece corresponder a las condiciones de arbitrariedad en el marco de las cuales trabajan las autodefensas.

Además, siempre existe la posibilidad, como se desprende del testimonio de otro entrevistado, —licenciado en derecho—, de que la policía se corrompa y pierda su función. Señala que si bien es cierto que protege en general a los habitantes de los narcotraficantes y de la delincuencia organizada, hubo una época en que se corrompió y había mucho amiguismo; afirma que lo encarcelaron por defender a personas que eran detenidas por deudas de carácter civil. Tanto a él como al resto de los acusados los trasladaron de Espino Blanco a otros lugares más alejados dentro de la montaña esposados, siendo entregados de un lugar a otro. En cada ocasión, él platicaba con los comandantes pidiéndoles investigaran el motivo por el cual esta-

ban presos. Al descubrir que no habían cometido ninguna falta que ameritara sujetarlos a un proceso de reeducación, los comandantes deciden protegerlos de los que se habían corrompido. Se celebró, entonces, una reunión microrregional, a la cual acuden coordinadores y consejeros de las demás casas para escuchar su testimonio y poder ser liberados en presencia de sus familiares. Los comunitarios que habían actuado mal fueron también sancionados. Esta situación evidenció que una de las fortalezas de la policía comunitaria es la participación de diversos agentes de la colectividad, que introduce un contrapeso en la ejecución de las decisiones.

El caso que ha supuesto un parteaguas en la actuación de la policía comunitaria es el que se expone a continuación: La persona que fue entrevistada fue detenida, durante tres meses, por la policía comunitaria, cuando, en una fiesta en San Luis Acatlán, invitó las bebidas a varios jóvenes. Como al salir estaban bastante alcoholizados, los conminó a retirarse a sus casas, ofreciendo inclusive trasladarlos, entre ellos había una menor, que tuvo un problema de salud horas más tarde. La familia de la menor dijo a la policía comunitaria que él le había dado drogas y que eso le ocasionó convulsiones. Él lo negó y exigió que se practicara una prueba a la menor para acreditar que no estaba drogada, prueba que solo hacen en Acapulco (que no es zona comunitaria), por lo que fue acusado por los integrantes de la policía comunitaria de querer engañarlos para que acudieran a dicho puerto con la intención de que fueran detenidos (derivado de que iban armados y su acuerdo con el gobierno estatal no les protege de esta detención si es fuera de la zona comunitaria). Esto provocó un enconado proceso en su contra, donde fue privado de derechos y llevado detenido a la montaña (comunidad de Espino Blanco) para evitar que su familia o la policía ministerial lo rescatara. Afirmó que lo juzgaron sin conocimiento de causa, pidiendo de forma incongruente penas de diez a veinte años por haberle dado drogas a la menor. Su familia acudió a las autoridades gubernamentales y ante derechos humanos,

pero nadie lo podía ayudar porque, según su dicho, todos les tienen miedo a los comunitarios. Señaló que entregó una fuerte suma a la familia de la menor supuestamente drogada para reparar el daño (lo que consta en acta de asamblea de la policía comunitaria con testigos y ante los cuatro coordinadores regionales de la policía comunitaria) y, sin embargo, siguió privando de su libertad. Finalmente, y con ayuda de su familia, se fugó de la casa comunitaria de San Luis Acatlán.

Este caso es especialmente interesante no solo porque evidenció las dificultades en materia de competencia que supone la interacción de dos sistemas de justicia, sino porque al acudir el quejoso a la justicia federal para denunciar a la policía comunitaria por haberle privado de su libertad de forma ilegal, el 10 de junio de 2016, recayó una sentencia a su favor que, en su argumentación, evidencia claramente los problemas que implica aquella interacción tanto para la policía comunitaria como para el sistema estatal:

Este Tribunal Colegiado estima pertinente destacar que [...] una orden de aprehensión y de cateo dictada por una autoridad indígena no puede considerarse lícita, ya que el marco normativo antes descrito se desprende que la potestad de la justicia indígena tiene el límite que se respeten los derechos humanos frente a los cuales sus derechos se sitúan en segundo plano.

El Estado Mexicano no puede tolerar que con el argumento de que se siguen usos y costumbres se prive de la libertad a una persona, aunque se le atribuya un delito, pues su autonomía en la administración de justicia debe estar en concordancia con el orden jurídico vigente, en correspondencia con los principios generales del derecho, el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos.

De tal forma que los usos y costumbres que se reconocen válidos y legítimos de los pueblos indígenas, por ningún motivo o circunstancia deberán contravenir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado Libre y Soberano de Guerrero, las leyes estatales vigentes, ni vulnerar los derechos humanos ni de terceros.

Por lo tanto, las autoridades de los pueblos y comunidades actuarán en materia de justicia indígena con apego a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, conducta ejemplar y honradez.

En tal virtud, si bien es verdad que el artículo 37 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, señala que el Estado de Guerrero reconoce la existencia del sistema de justicia indígena de la Costa-Montaña y al Consejo Regional de Autoridades Comunitarias para todos los efectos legales a que haya lugar, también lo es que tal reconocimiento no le autoriza a realizar actuaciones arbitrarias, so pretexto de llevar a cabo la averiguación de un hecho delictuoso, tales como emitir, como en el caso, una orden de aprehensión y de cateo, cuando el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que ese tipo de mandamientos por escrito deben ser dictados por la autoridad judicial competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; amén de que exige la observancia de ciertos requisitos para autorizar el cateo de un domicilio y la aprehensión de una persona, de lo contrario, la detención del supuesto inculpado resulta ilegal, como en el presente asunto resulta notorio, dado que no se dio en flagrancia, ni en cumplimiento a una orden de aprehensión librada por la autoridad judicial competente.

De ahí que la privación de la libertad del agraviado, [...] por parte de las autoridades comunitarias, haya sido notoriamente ilegal, pues los usos y costumbres de la comunidad indígena a la que pertenecen, como se ha dicho, por ningún motivo o circunstancia deben contravenir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado Libre y Soberano de Guerrero, las leyes estatales vigentes, ni vulnerar los derechos humanos ni de terceros (CJF, 2016).

El problema que llegó a representar la forma en que se habría de determinar quién era sujeto de usos y costumbres fue resuelto por el artículo segundo en forma, por demás, adecuada, ya que al hacer referencia a la conciencia de la identidad indígena como el criterio para, no solo respeta la dignidad del individuo, sino que vincula indefectiblemente al ejercicio de derechos humanos la práctica de los usos y las costumbres de los pueblos originarios, entre los cuales se encuentran los sistema de justicia ancestrales, como el que se ha desarrollado en las comunidades de la Costa-Montaña guerrerense.

El artículo segundo constitucional ampara derechos humanos, ya que asumir libremente la identidad de un grupo determinado y apegarse a los usos y las costumbres de este es, precisamente, en atención al ejercicio de un derecho humano que no es del grupo, sino de cada uno de sus integrantes, en atención, eso sí, a la pertenencia a uno de los pueblos originarios.

El respeto a los criterios estipulados en el artículo segundo constitucional y, sobre todo, a los derechos humanos de los integrantes de la comunidad y de los que no lo son, es el factor más importante en la supervivencia de la policía comunitaria dentro del sistema jurídico mexicano.

## Reflexiones finales

México es un país pluricultural, cuya composición se basa en sus pueblos originarios. Desde 2001, las tradiciones, los usos y las costumbres de estos pueblos tienen protección constitucional, siempre y cuando respeten los derechos humanos de los individuos que integran sus comunidades; esto es especialmente importante a partir de la reforma constitucional de junio de 2011, al incorporarse la exigencia de que, en caso de que existan dos ordenamientos que amparen un mismo derecho, ha de aplicarse el que procure la protección más amplia. Si bien existen otras limitantes a los usos y las costumbres de los pueblos indígenas, el derecho a vivir conforme a estos es, a su vez, un derecho humano que solo puede limitarse en atención al ejercicio de otro derecho de la misma calidad. Los derechos humanos son una línea insalvable, que los usos y las costumbres no deben traspasar.

En los primeros apartados de este artículo se expusieron las razones por las cuales consideramos que las autoridades indígenas no solo lo son *de facto*, sino también *de iure*. Las autoridades indígenas se encuentran sujetas, al igual que las vinculadas al derecho estatal,

a la obligación de respetar la constitución. Esta disposición limita, necesariamente, la posibilidad de que los usos y las costumbres se ejerzan tal y como han pasado de generación en generación; afecta el ejercicio del derecho consuetudinario indígena, ya que lo convierte en una normativa a la que no puede apelarse cuando violente derechos humanos, incluso con el consentimiento de los supuestos afectados. La conciencia de la identidad indígena y el anhelo de preservarla por medio de las costumbres y los usos ancestrales no amparan la discriminación por género, por ejemplo, o limitan el derecho a contraer matrimonio con alguien ajeno a la comunidad, por señalar solo dos de las circunstancias más frecuentes de conflicto.

En todo caso, los usos y las costumbres no aplican para aquellos que no comparten la “conciencia de la identidad indígena”, a la cual alude el artículo segundo constitucional; este es uno de los principales problemas que ha enfrentado la policía comunitaria, como se expuso en el apartado anterior.

La autoridad del Consejo Regional de Autoridades Comunitarias proviene del acuerdo de múltiples comunidades como las del municipio de San Luis Acatlán, que son mayoritariamente indígenas y que se organizaron en defensa de sus intereses apelando a un sistema de justicia tradicional que, sin ser en estricto un sistema ancestral, retoma usos y costumbres de los pueblos indígenas de la región, que hacen que los integrantes de estos grupos la reconozcan como depositaria de dichas tradiciones.

Los conflictos que supone la existencia de la policía comunitaria tienen como trasfondo la incómoda convivencia de dos sistemas amparados por una misma constitución. Esta situación, absolutamente impensable jurídicamente antes de 1992, se enfrenta a las inercias propias de un sistema que nunca había necesitado interactuar con otras fuentes de legitimidad diferentes a sí mismo. Por otra parte, esta intransigencia ha encontrado su contraparte en el derecho consuetudinario, que ha radicalizado sus posturas para poder sobrevivir.

Los usos y las costumbres deben de perfilarse de tal suerte que no se disuelvan en el derecho estatal, pero que tampoco lesionen derechos humanos, estos son la piedra de toque que determina la protección o no del Estado, al amparo del artículo segundo constitucional. Las formas que el sistema ofrece para resolver conflictos entre derechos humanos o, simplemente, para resolver antinomias o lagunas a su interior, pueden no resultar suficientes para lograr un espacio de armonía entre este y los sistemas de justicia indígenas lo suficientemente definido para que estos conserven su identidad, pero en un marco de respeto a los derechos humanos. Es decir, necesariamente los usos y las costumbres que los violenten desaparecerán o serán hechos a un lado cuando no procuren la protección más amplia. Por otra parte, esto no puede predicarse del sistema de usos y costumbres en general, sino de cada caso particular. Es una tarea, en suma, más del Judicial que del Legislativo.

El gran reto que enfrenta un espacio jurídico que es reivindicado por dos sistemas de tradiciones diferentes (la llamada interlegalidad), que a menudo regulan la misma situación de hecho de diferente manera, reside en que ambos sistemas colaboren para proteger, tal y como señala el artículo primero de la constitución a partir del 10 de junio de 2011, de la manera más extensa posible los derechos humanos, estos son la línea que el sistema estatal no puede transigir y que los usos y las costumbres deben aprender a no cruzar si quieren sobrevivir en un estado constitucional.

La policía comunitaria solo ha sido posible en un espacio de interlegalidad, cuyo equilibrio es, no obstante, muy delicado, y ese equilibrio depende de la posibilidad de transigir o no de sus integrantes y de las comunidades que les amparan y a las que sirven, la posibilidad de flexibilizar los límites para poder convivir, sin que ello implique su disolución o que se desdibujen en el derecho estatal. Este es el gran reto no solo de ellos, sino del sistema, y su triunfo será el de la tolerancia, el respeto y una realización plena de los derechos humanos.<sup>45</sup>

## Fuentes consultadas

Acuerdos de San Andrés Larraínzar sobre Derechos y Cultura Indígena, del 16 de febrero de 1996, Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Arendt, H. (1996), *Entre el pasado y el futuro (ocho ejercicios sobre la reflexión política)*, traducción de Ana Poljak, Barcelona, Península.

Ariza Santamaría, R. (2010), *Coordinación entre sistemas jurídicos y administración de justicia indígena en Colombia*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Benítez Manaut, R. (2015) “Violencia y narcotráfico en México Seguridad Nacional e inteligencias. Retos y perspectivas para México”, *Revista de administración pública*, L (1), México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Bovero, M. (1985), “Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder”, José F. Fernández Santillán (compilador y traductor), *Origen y fundamentos del poder político*, México, Enlace-Grijalbo.

Congreso de la Unión (2001), Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 10., se reforma el artículo 20., se deroga el párrafo del artículo 40., y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 14 de agosto de 2001.

Congreso de la Unión (1995), Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 11 de marzo de 1995

\_\_\_\_\_ (1994), Ley de Amnistía, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 22 de enero de 1994.

Congreso de la Unión (1992) Decreto por el que se reforma el artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado

en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 28 de enero de 1992.

Congreso de la Unión (1917), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 5 de febrero de 1917, última reforma: 6 de junio de 2019.

Deutsch, K. (1998), *Política y gobierno*, traducción de Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

Elósegui Itxaso, M. (1997), “Kymlicka en pro de una ciudadanía diferenciada”, *Doxa. Revista de teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 20, Alicante, Universidad de Alicante, pp. 477-485.

Fabra Zamora, J. L., y Leonardo García Jaramillo (2015) (coords.), *Filosofía del derecho constitucional. Cuestiones fundamentales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Fuentes Díaz, A. (2015), “Narcotráfico y autodefensa comunitaria en ‘Tierra Caliente’, Michoacán, México”, *Ciencia UAT*, 10 (1), Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vélaz Pliego” de la Universidad Autónoma de Puebla (ICSyH), pp. 68-82.

Fuentes Reyes, G., y María de Lourdes Morales Reynoso (2012) “Interlegalidad, derechos humanos e historia oral. Una opción para validar la aplicación del derecho consuetudinario indígena”, *Dignitas*, núm. 19, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Coddhem), pp. 65-95.

Galicia Martínez, A. G., y Adalberto Rodríguez Reyna (2016), “Cuando la autoridad es rebasada la ley es el pueblo, compañeros. Análisis de los marcos del discurso de grupos de autodefensa y policías comunitarias en Michoacán”, Miguel Ángel Ramírez Zaragoza (2016), *Movimientos sociales en México. Apuntes teóricos y estudios de caso*, México, Colofón y Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

Gasparello, G. (2016), “Autonomías Indígenas en México: construir la paz en contextos violentos”, *Quaderns-e*, núm. 21, Barcelona, Instituto Catalán de Antropología, pp. 81-97.

- Guastini, R. (1999), *Estudios sobre la interpretación jurídica*, traducción de Marina Gascón y Miguel Carbonell, México, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Kymlicka, W. (2000), “Immigrant Multiculturalism and Multi-nation Federalism. New Challenges”, *Digithum*, núm. 2, Barcelona, Universidad Abierta de Cataluña, s/p.
- Ledesma Narváez, M. (2013), “Conflicto, autotutela y control jurisdiccional”, *Ius et veritas*, núm. 46, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 204-219.
- Legislatura de Guerrero (2011), Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas del Estado de Guerrero, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero* el 8 de abril de 2011.
- \_\_\_\_\_ (2007), Ley Número 281 de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero* el 16 de febrero de 2007, última reforma: 6 de diciembre de 2013.
- \_\_\_\_\_ (1918), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, última reforma: el 14 de julio de 2017.
- Malagón Pinzón, M. (2004), “La ciencia de la policía y el derecho administrativo”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 6 (1), Bogotá, Universidad del Rosario, pp. 174-210.
- Matías Alonso, M.; Rafael Aréstegui Ruiz y Aurelio Vázquez Villanueva (comps.) (2004), *La rebelión ciudadana y la justicia comunitaria en Guerrero*, Chilpancingo, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” del Congreso del Estado de Guerrero-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública del Congreso de la Unión-Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.
- Martínez, S. (2014), “Las batallas del doctor Mireles”, *Nexos*, s/n, México, Nexos, Sociedad, Ciencia y Cultura S. A.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1989), Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1966), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

\_\_\_\_\_ (2007), Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Pérez, F. (2007), "Will Kymlicka: la defensa del nacionalismo minoritario", *Astrolabio. Revista internacional de filosofía*, núm. 4, Córdoba, Barcelona, Universitat de Barcelona, pp. 61-77.

Porrúa Pérez, F. (2008), *Teoría del Estado*, cuadragésima edición, México, Porrúa.

Rouland, N.; Stéphane Pierré-Caps, y Jacques Poumarède (1999), *Derecho de minorías y de pueblos autóctonos*, México, Siglo XXI.

Rivas Nieto, P. y Pablo Rey García (2008), "Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964-2006)", *Confines*, 4 (7), Monterrey, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), pp. 43-52.

Serrano Sánchez, J. A. (2008), "Límites del culturalismo de Kymlicka para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas", *En-claves del pensamiento*, 2 (3), Monterrey, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), pp. 22-45.

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2016), resolución del amparo en revisión 29/2016, el 2 de junio de 2016, Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito.

\_\_\_\_\_ (1992), AUTORIDAD, CARACTERÍSTICAS DE LA, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava época, Tribunales Colegiados de Circuito, t. 9, p.134

\_\_\_\_\_ (2009), AUTORIDAD ORDENADORA Y EJECUTORA PARA EFECTOS DEL AMPARO DIRECTO, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, t. 29, p. 887.

Weber, M. (1981), *Economía y sociedad*, traducción de José Medina Echavarría y otro, segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).



## Menores migrantes no acompañados. Estudio de caso: Recomendación 22/2015 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

*Unaccompanied Migrant Minors. Case Study: Recommendation  
22/2015 Issued by the National Commission of Human Rights*

María José Bernal Ballesteros\*

### Resumen

La migración es un fenómeno cada vez más creciente en las sociedades actuales; la causa de su origen es diversa, y garantizar la salvaguarda de los derechos de quienes emigran se vuelve una situación compleja. Los migrantes se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a las constantes afectaciones y riesgos de los que son objeto en el trayecto hacia su destino. En el caso particular, se analiza con mayor detalle la situación de los menores migrantes no acompañados, quienes, por su propia condición, sufren una doble afectación.

El presente documento tiene como propósito analizar la Recomendación 22/2015 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la cual, desde una perspectiva personal, se considera como una de las más relevantes en materia de migrantes no acompañados. En este documento recomendatorio se hace referencia a los derechos humanos vulnerados de una menor de nacionalidad ecuatoriana y a las omisiones por parte de servidores públicos, entre otros factores, que ocasionaron la pérdida de la vida de la menor de edad.

**Palabras clave:** derechos humanos, menores migrantes no acompañados, ombudsperson, servidores públicos.

---

\* Doctora en derecho por la Universidad de Santiago de Compostela, España, maestra en justicia constitucional y licenciada en derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México (Uaemex); miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (nivel I), profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México y defensora municipal de derechos humanos de Toluca.

## **Abstract**

*The migration is an increasing phenomenon in today's societies; the cause of their origin is varied and this makes more complex treatment and eradication. Migrants are classified as vulnerable people due to the constant risks and affectations that they are on the way to their destination. In this case, the situation of unaccompanied migrant children and adolescents is analyzed in greater detail, who, due to their own condition of minor, suffer a double detriment.*

*This document examines Recommendation 22/2015 issued by the National Commission of Human Rights (CNDH by its initials in Spanish), which refers to the human rights violated of a child of Ecuadorian nationality and whose omissions by public servers, among other factors, caused the loss of life of the child.*

**Keywords:** *human rights, unaccompanied migrants, ombudsperson, public servers.*

## **Introducción**

El análisis que se realizó a la Recomendación 22/2015, emitida por la CNDH, es especialmente relevante, ya que las autoridades y los servidores públicos del estado de Chihuahua incurrieron en distintas omisiones, tales como no contar con protocolos de detención ni brindar atención a la menor de origen ecuatoriano que se encontraba en condición de niña migrante no acompañada, que desencadenaron su deceso.

La finalidad de este análisis es dimensionar la obligación que tiene el Estado mexicano, específicamente sus autoridades, para respetar y garantizar los derechos humanos no sólo de quienes habitan en él, sino de aquellos grupos en situación de vulnerabilidad que transitan por él para llegar a un destino, así como identificar las medidas de acción y prevención a las que están obligados a cumplir los servidores públicos a fin de respetar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

La investigación se realizó desde un método deductivo, dado que primero se aborda, de manera general, la actuación del *ombudsman* en la protección de los migrantes; en seguida se da un panorama acerca de los niños, las niñas y los adolescentes migrantes no acompañados, en el que se especifican las razones que los llevan a migrar, así como los peligros a los que se enfrenta este grupo en situación de vulnerabilidad durante su movilización y, por último, se analiza el estudio de caso que permite conocer la situación de la niña ecuatoriana migrante no acompañada, además de describir y estudiar los derechos que le fueron vulnerados y, finalmente, proponer las acciones debidas, apegadas a derecho, que debieron aplicar los servidores públicos del estado de Chihuahua.

Por lo anterior, cualesquiera que sean las causas que motiven a migrar a los niños, las niñas y los adolescentes, los riesgos a los que están expuestos impactan desafortunadamente en su dignidad y en su desarrollo físico, psíquico y moral, además de que reflejan la falta de atención y de acción por parte de las autoridades mexicanas para atender las necesidades de este grupo en situación de vulnerabilidad.

“Uno de los factores que más ha incidido en el aumento de la migración ha sido la creciente disparidad en los niveles de vida y beneficios sociales y laborales [...] entre los países desarrollados y los países en desarrollo” (Liwski, 2008: 1). Ya lo decía el expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Helio Bicudo, “la principal causa del constante flujo migratorio en nuestro hemisferio se debe a la pobreza y a la exclusión del desarrollo económico en que se encuentran sumergidos amplios sectores de nuestra sociedad” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]-Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2000: 472).

A pesar de los diversos riesgos que conlleva la migración, ésta sigue siendo, para muchos mexicanos y latinoamericanos, el único puente de esperanza para poder acceder a una vida digna y con me-

jores oportunidades de desarrollo económico. Diariamente, millones de personas migrantes, hombres, mujeres y niños, emprenden largos recorridos dentro del territorio mexicano, ya sea para salir de éste, o bien, como parte del trayecto rumbo a su destino final. Las condiciones de riesgo a las que se enfrentan los hace vulnerables, pues viajan enfermos, en medios de transporte de alto peligro, transitan por lugares solitarios, pernoctan en sitios abiertos, desconocen sus derechos y las leyes del país por el que transitan, evitan el contacto con autoridades, entre muchas otras.

El contexto en el que están inmersos los migrantes posibilita que sean sujetos de abusos y violaciones constantes a sus derechos y, de manera paralela, la vulnerabilidad a la que están expuestos no les permite tener un acercamiento con las autoridades ni denunciar los abusos que padecen. Tal como lo refiere Loretta Ortiz (2005: 14), “El universalismo de los derechos humanos resulta inexistente, cuando se contraponen, los derechos de individuos que cruzan la frontera de un Estado por hambre y los derechos de los nacionales del Estado receptor”.

De acuerdo con cifras proporcionadas por las Naciones Unidas, en 2015 existían a nivel mundial 244 millones de migrantes, de los cuales América Latina y el Caribe albergan a 9 millones, y de éstos, 24% representa a migrantes menores de 20 años (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015).

Dichas cifras colocan al tema de la migración como un problema social que afecta actualmente a casi todos los países de mundo. Se ha convertido en una realidad que no puede ser pasada por alto dado la afectación y la vulnerabilidad que conlleva este sector de la población.

El Estado, como garante de los derechos humanos, debe implementar medidas que permitan a los migrantes ser tratados con dignidad, y que aun cuando su estancia o permanencia dentro de un territorio sea ilegal, se les garanticen los mínimos vitales que su propia naturaleza como seres humanos les confiere.

Tal como quedó estipulado en el Compromiso de Montevideo sobre Migración y Desarrollo de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana (Secretaría General Iberoamericana [Segib], 2006), los Estados están comprometidos a:

Promover el fortalecimiento de los derechos humanos como un componente central de las políticas y prácticas migratorias de los países de origen, de tránsito y de destino, asegurando la protección de los derechos humanos de los migrantes en el marco del ordenamiento jurídico de cada Estado, independientemente de su condición migratoria, y cualquiera que sea su nacionalidad, origen étnico, género o edad (Segib, 2006: 6).

Lo anterior demanda la necesidad de que en cualquier Estado de origen, tránsito y destino migratorio como México, las instituciones y, por consiguiente, sus servidores públicos, actúen con estricto apego al respeto de los derechos fundamentales, más aún cuando, en su actividad diaria, estén en contacto directo con niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, cuyo estado de vulnerabilidad los haga depender totalmente de sus buenas o malas prácticas administrativas, convirtiéndose así en su único puente de esperanza.

### **El *ombudsman* y su función promigrantes**

Antes de analizar el caso concreto, es importante recordar que las instituciones de tipo *ombudsman*,<sup>1</sup> entre las cuales se encuentra la CNDH, fueron creadas con el objetivo de supervisar la función de la Administración Pública dentro del marco de los derechos fundamentales, esto es, que se constituyen como una figura cuya razón

1 La palabra *ombudsman* es un vocablo de origen sueco que hace referencia a una persona que es habilitada para actuar en nombre de otra (Fix-Zamudio, 1974). Desde el punto de vista etimológico, *ombudsman* significa representante, delegado o mandatario. “La expresión *ombudsman*, literalmente traducida al español, significa persona que da trámite (esto es, que no resuelve sobre el fondo del asunto)” (Fairén Guillén, 1982: 83).

de ser es la protección y la garantía de los derechos humanos de los mexicanos, así como de aquellos extranjeros que transiten por nuestro país.

Desde su creación, por decreto presidencial en 1990, la CNDH se constituyó como una institución facultada para recibir y canalizar quejas relacionadas con violaciones a los derechos fundamentales.<sup>2</sup> Una vez creada la figura nacional, las entidades federativas comenzaron a instaurar sus respectivas comisiones de derechos humanos, de esta forma, se configuró el sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

La CNDH, con fundamento en lo dispuesto en el apartado B del artículo 102 de la Constitución, es un organismo autónomo, constitucionalmente reconocido, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya función principal consiste en conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público que vulnere los derechos humanos reconocidos en el sistema jurídico mexicano.

Las instituciones de tipo *ombudsman*, en el cumplimiento de sus responsabilidades, atienden a los grupos vulnerables que, dadas sus condiciones particulares, corren mayor riesgo de afectación, dentro de estos sectores destacan adultos mayores, discapacitados, indígenas, niños, migrantes, entre algunos otros. En el presente trabajo de investigación se trata específicamente el tema de los migrantes, el cual ha sido, desde hace unos años, un sector de la población por el cual el *ombudsman* ha asumido una responsabilidad de protección. Su función implica elevar los estándares de protección a los derechos

---

2 En un primer momento, la CNDH surgió como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (Segob); más tarde, en 1992, tanto la figura nacional como las comisiones estatales fueron elevadas a rango constitucional por medio de la adición del apartado B del artículo 102 constitucional, adquiriendo el carácter de organismos descentralizados; finalmente, en 1999, obtuvieron su autonomía respecto del Poder Ejecutivo.

humanos de los extranjeros, quienes, con o sin documentos, transitan por territorio mexicano.

La CNDH es una institución de peculiar naturaleza; su esencia humanista le exige trabajar de cerca con todos aquellos que, independientemente de su nacionalidad, tengan la necesidad de exigir a las autoridades y a los servidores públicos de nuestro Estado, un trato digno y de respeto en la esfera de sus derechos fundamentales.

En los Estados con principios democráticos, el control migratorio debe llevarse a cabo con irrestricto apego a la legalidad y a la protección de los derechos fundamentales, es decir, que las autoridades en materia de migración:

Tienen la obligación [...] de coadyuvar al desarrollo, la seguridad nacional y la seguridad pública, por medio de la más eficiente gestión migratoria posible. Por su parte, la CNDH [...] cumple la función de monitorear a la autoridad migratoria para que realice sus tareas con estricto apego a la protección de los derechos humanos de los migrantes, sean estos documentados o no (Calleros, 2009: 107).

La CNDH tiene entre sus objetivos fundamentales proteger y promover los derechos de las personas migrantes por medio de programas específicos, tramitación de quejas, así como de la promoción, la difusión y la capacitación en materia de respeto a los derechos humanos. El 3 de enero de 2005 se creó la Quinta Visitaduría General de la CNDH<sup>3</sup> como la unidad responsable de llevar a cabo el Programa de Atención a Migrantes, así como la promoción y la defensa de los derechos fundamentales de este sector de la población; a partir de entonces “fueron apareciendo cada vez más evidencias sobre el estado insatisfactorio que guardaba la protección de los derechos humanos

---

3 En el ámbito de los derechos humanos de los migrantes, la CNDH atendió las quejas presentadas entre 1990 y 2004 a través de su Primera Visitaduría General.

de los migrantes indocumentados, muchos de ellos en su tránsito hacia los Estados Unidos” (Calleros, 2009: 101).

En aras de poder fortalecer su actividad en pro de los migrantes, la CNDH también cuenta con 16 oficinas foráneas, 10 de ellas ubicadas en puntos estratégicos de alta concentración y tránsito de personas migrantes a fin de brindar atención a la población migrante en esas regiones, así como para recibir quejas y brindar orientación en materia de violaciones a los derechos humanos de la población en general.

Las visitas a las estaciones migratorias son, sin lugar a duda, una de las herramientas más útiles con las que cuenta la CNDH. Le permiten detectar hasta qué medida el Estado mexicano protege los derechos de las personas migrantes, de igual forma, recabar quejas y recopilar testimonios, aunado a que, si detecta alguna situación grave que atente contra sus derechos humanos, puede iniciar de oficio la queja respectiva.<sup>4</sup>

De acuerdo con los datos estadísticos del último informe anual, en 2014 la cndh llevó a cabo 2737 visitas a estaciones migratorias, albergues y casas de atención a migrantes, puntos de internación, infraestructura ferroviaria, así como caminos de extravío en el territorio nacional. Por medio de estas visitas fueron atendidas 90513 personas migrantes y se llevaron a cabo 10022 gestiones a su favor ante las autoridades correspondientes.<sup>5</sup>

De la misma manera, se capacitaron a 7129 personas en esta materia por medio de 198 eventos dirigidos al personal de las áreas de

---

4 Aunque pudiera parecer contradictorio, es en las estaciones migratorias donde se origina gran parte de las quejas por violaciones a los derechos humanos de los migrantes y donde la principal autoridad señalada como responsable es el Instituto Nacional de Migración (INM).

5 Aunado a las actividades previamente descritas, es importante resaltar que en este periodo se brindaron atenciones de carácter específico y personalizado a 3973 personas, tanto a migrantes como al público en general. Derivado de lo anterior, se efectuaron 64 gestiones ante las autoridades y 303 acciones en torno a la solución de situaciones específicas.

seguridad pública federal, estatal y municipal, del inm, de los sistemas estatales para el desarrollo integral de la familia, de albergues y casas del migrante, así como a miembros de la sociedad civil que protegen a las personas migrantes en su tránsito por el país (CNDH, 2015).

En el tema de la promoción y la divulgación de los derechos humanos, durante el mismo periodo, se llevó a cabo un total de 686 acciones de promoción, vinculación y estudio de los derechos humanos de las personas migrantes, por medio de las cuales se tuvo impacto en 7538 personas (CNDH, 2015).

Por último, en relación con el número de quejas, en 2014 fueron registrados 2657 expedientes en el Programa de Atención a Migrantes y se concluyeron 2769 al cierre de éste. Asimismo, se radicarón 14 expedientes de oficio. De igual forma, se atendieron y tramitaron 72 inconformidades: 13 correspondientes a recursos de queja y 59 a recursos de impugnación y se concluyeron 71. Además, se emitieron 10 Recomendaciones en la materia (CNDH, 2015).

Mediante las acciones antes referidas, la CNDH busca impulsar una cultura de respeto a los derechos humanos de la población migrante por medio de medidas tendentes a la generación de propuestas legislativas y de política gubernamental, orientadas a consolidar el respeto y la defensa de los derechos de las personas en tránsito por México.

Al igual que la CNDH, todas las instituciones y autoridades mexicanas que tengan contacto directo o indirecto con este sector vulnerable de la población deben sumar esfuerzos para poder hacer del territorio mexicano un lugar seguro para los migrantes, que diariamente están expuestos a situaciones de riesgo durante su trayecto hacia mejores oportunidades de vida.

## Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados

La Declaración de los Derechos del Niño, aprobada por las Naciones Unidas en 1959, y la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989), fueron el resultado de un consenso global en torno a la nueva perspectiva que conllevaría el reconocimiento jurídico de los niños, las niñas y los adolescentes en el ámbito internacional.

Este enfoque actual exige que, más allá de ser concebido como objeto de protección y sin voluntad propia, este sector de la población se proyecte como sujeto de derechos capaz de exigir el respeto y el aseguramiento de sus mínimos vitales, que, por su peculiar estado de desarrollo, le son indispensables para la realización efectiva de su integridad física y psicológica<sup>6</sup> (Unidad de Política Migratoria [UPM], INM y Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2012). Esta visión busca el reconocimiento del papel activo de los menores y su participación para contribuir en su propio desarrollo, el de su familia y el de su comunidad.

En relación con la protección de los derechos humanos de los migrantes, la Corte IDH ha referido:

que los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales. Con este propósito deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental. Que la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas (Corte IDH, 2003: 11).

---

6 Antes del siglo XVII los niños, las niñas y los adolescentes eran concebidos o vistos de la misma manera que un adulto, es decir, que en aquel momento aún no se percibían las peculiaridades que conlleva actualmente la niñez. Fue precisamente en este siglo cuando surgió la primera institución exclusivamente creada para la infancia: la escuela; este evento condujo a la determinación de la primera particularidad de este sector de la población, me refiero a la necesidad de la educación y del aprendizaje.

El tema de los menores migrantes no acompañados se ha convertido, en mayor o menor medida, en una compleja realidad en todos los países. El estado de vulneración en el que se encuentran es preocupante, pero el escenario se torna aún más grave cuando hablamos de niñas, niños y adolescentes no acompañados (ONU, 2005).<sup>7</sup>

México, como país de origen y tránsito migratorio, enfrenta constantemente un aumento en la afluencia de niños y niñas adolescentes no acompañados que diariamente se movilizan por diversas razones: en busca de mejores oportunidades económicas; con fines de reunificación familiar o con el propósito de reagruparse con familiares que ya migraron; por cambios repentinos del medio ambiente que afectan sus condiciones de vida; por cuestiones relacionadas con el crimen organizado, un conflicto internacional o una guerra civil; por desastres naturales o extrema pobreza; para ser transportados en el contexto de una situación de explotación, incluida la trata infantil; para huir de su país; entre muchas otras. “Si bien las niñas y los niños generalmente se trasladan junto con sus padres, miembros de la familia ampliada u otros adultos, en la actualidad un número creciente y significativo migra en forma independiente y sin compañía” (IPPDH-OIM, 2016).

De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2005: 6), los niños, las niñas y los adolescentes no acompañados son aquellos “menores que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad”.

Tanto los niños que los migrantes dejan atrás como los que migran se vuelven vulnerables, pues la separación familiar incrementa

---

7 El Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, citado por la CNDH (2015: 12), define a los niños no acompañados como “aquellos que se encuentran separados de ambos progenitores y otros parientes, y que no están al cuidado de un adulto al que por ley o por costumbre corresponda tal responsabilidad”.

la probabilidad de que no reciban el mismo cuidado de salud, alimentación y seguridad. La ausencia de sus familiares conlleva un efecto psicosocial significativo, que puede traducirse en sentimientos de abandono y vulnerabilidad.

Este grupo de personas en situación de migrantes presenta un doble grado de inseguridad: por un lado, la propia calidad de migrantes ya le otorga un nivel de vulnerabilidad importante que lo expone a un sinnúmero de situaciones que conllevan a la afectación de sus derechos fundamentales, abusos de autoridad, maltratos, violaciones, explotación, entre otros, y, por otro lado, su categoría como menores no acompañados que atiende a un especial nivel de desarrollo y el hecho de encontrarse completamente solo los hace ser aún más susceptible a violaciones que atentan contra su seguridad, dignidad e integridad.

Viajar solos incrementa considerablemente el riesgo de que, durante su tránsito o en el proceso de repatriación, sean sometidos a diversos tipos de violencia, aunado al cúmulo de miedos, frustraciones y depresiones, que son efecto inmediato del proceso de migración. Las niñas y las adolescentes no acompañadas:

están particularmente expuestas a la violencia de género y, en particular, a la violencia doméstica. En algunos casos, estos menores no pueden obtener documentos de identidad apropiados, no tienen acceso a registros, su edad no puede determinarse, ni pueden tampoco solicitar documentos, instar la localización de la familia, ni acceder a sistemas de tutela o asesoramiento jurídico. En muchos países, se rehúsa sistemáticamente la entrada a los niños y niñas no acompañados o separados de su familia o son detenidos por funcionarios de los servicios de fronteras o de inmigración (ONU, 2005: 5).

Éstas son sólo algunas circunstancias a las que los niños, las niñas y los adolescentes no acompañados se enfrentan diariamente, siempre con la esperanza de hallar una mejor forma de vida, o, en su

caso, de poder estar cerca de su familia. No podemos olvidar que los niños y las niñas, sin importar si son nacionales, extranjeros, documentados o indocumentados, deben contar con una protección que les permita asegurar su nivel de desarrollo. Ser menores los convierte en un sector protegido tanto a nivel nacional como internacional. El hecho de que un menor tenga la calidad de migrante en situación irregular no lo exime de esta protección; no puede ser una justificación para que las autoridades dejen de tomar en consideración el interés superior de la niñez.

Los Estados, para definir sus políticas migratorias, deben proteger y garantizar de forma integral los derechos de niños, niñas y adolescentes, esto supone la obligación de prevenir, sancionar y castigar toda violación a los derechos reconocidos, así como restablecer los derechos vulnerados.

### **Caso práctico: Recomendación 22/2015 de la CNDH**

En este apartado se analizará el caso concreto de la Recomendación 22/2015 de la CNDH, sobre el caso de la muerte de la niña VI (se omite el nombre), menor de edad en migración no acompañada, de nacionalidad ecuatoriana, ocurrida en el albergue AI (se omite el nombre), en Ciudad Juárez, Chihuahua.

El 6 de marzo la niña VI fue encontrada en Ciudad Juárez a bordo de un vehículo y en compañía de un hombre, a quien la menor explicó que no conocía, pero que sería la persona que la llevaría a Estados Unidos para encontrarse con sus padres y familiares.

El 7 de marzo las autoridades competentes procedieron a ponerla a disposición del titular del Departamento de Trabajo Social de la Secretaría de Seguridad Pública de Ciudad Juárez; mientras que el acompañante fue detenido en su calidad de probable responsable de la comisión del delito de violación a la Ley de Migración. Más tarde, ese mismo día, la menor fue ingresada al albergue AI del DIF estatal (se omite el nombre) toda vez que fue considerada en situación de

riesgo y abandono, sitio en el cual se suscitó una serie de diligencias por parte de los servidores públicos encargados del asunto.

Finalmente, el 11 de marzo, la niña VI fue encontrada sin vida en los baños del albergue, y fue a raíz de este acontecimiento que la CNDH inició la investigación que dio lugar a la Recomendación en comento.

Del análisis detallado de los hechos antes descritos, la CNDH determinó la existencia de violaciones a los derechos humanos a la integridad personal y al debido proceso, así como la omisión en la atención del interés superior de la niñez.

Lo anterior resulta acertado si consideramos en primer lugar que el Estado mexicano y, en consecuencia, todos los órganos, las instituciones y los servidores públicos, deben garantizar, respetar y proteger los derechos humanos de todas las personas que se encuentran en territorio mexicano, sin excepción alguna; es decir, que el hecho de que una persona tenga la calidad de migrante no justifica permitir o llevar a cabo acciones que afecten la esfera de sus derechos fundamentales.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha referido que:

La Ley de Migración señala, como primer principio de la política migratoria, el respeto irrestricto a todos los derechos humanos de las personas migrantes, nacionales y extranjeras, con especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad. Así, los avances en materia de derechos humanos han creado un nuevo paradigma que exige que quienes imparten justicia conozcan las fuentes normativas de origen nacional e internacional; las interpreten en el sentido de maximizar la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional y ejerzan, de acuerdo con los principios hermenéuticos consagrados en el artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad (SCJN, 2015: 2431).

### *Derecho a la integridad personal*

El derecho a la integridad personal constituye uno de los valores fundamentales de las sociedades democráticas (Corte IDH, 2006), asimismo, es considerado un elemento esencial para el disfrute de la vida humana (Corte IDH, 2007). Su bien jurídico tutelado lo constituye el aseguramiento de la integridad física, psicológica y moral de las personas; aunado a ello, su fin y objetivo principal es evitar cualquier tipo de tortura, trato cruel o inhumano.

El fundamento jurídico de este derecho lo encontramos en la normatividad internacional, específicamente, en el artículo 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). De manera adicional, los artículos 5, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), y 7, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), refieren que las personas no deben ser sometidas a tratos crueles, inhumanos y degradantes o cualquier otra especie de tortura que violente su integridad.

Por otra parte, en el caso de la víctima u ofendido, la Constitución en su artículo 20, apartado C, fracción III, refiere que, ésta debe “Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia” y respeto en sus derechos humanos y han de adoptarse las medidas necesarias para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, es decir, su integridad personal.

En este sentido, la Corte IDH establece que:

La infracción del derecho a la integridad física y psíquica de las personas es una clase de violación que tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes, cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos que deberán ser tomados en cada situación concreta (Corte IDH, 1997: 28).

Es decir, que, en el caso que nos ocupa, se deben tener en cuenta, por una parte, las características del trato que se le dio a la menor

VI desde el momento en que fue puesta a disposición de las autoridades mexicanas, esto es, violaciones procesales, agresiones, humillaciones, etcétera y, por otra parte, las condiciones particulares de la menor que fue objeto de dichos sufrimientos, tales como la edad, el sexo, las condiciones de salud, y las circunstancias.

Tomando en consideración lo referido, se puede determinar que, en el caso que se analiza, a la menor VI le fue violentado su derecho a la integridad personal en repetidas ocasiones. Desde que la menor fue puesta a disposición del DIF estatal en su calidad de niña en situación de riesgo, debió contar con las medidas de protección y supervisión necesarias para garantizar su seguridad y bienestar físico y psicológico; hecho que no ocurrió, tan es así que la menor pudo atentar contra su propia vida.

En relación con el análisis psicológico, es importante destacar que el mismo fue realizado de forma inoportuna, es decir, cuatro días después de que la menor fue puesta a disposición del DIF, acto que, sin lugar a duda, repercutió de forma negativa en VI, pues, de haberse llevado a cabo desde el primer momento en que la niña ingresó a dicha institución, se pudo haber evitado la pérdida de su vida.

Finalmente, la falta de revisión médica oportuna, mediante la cual se hubiera podido detectar que la menor fue víctima de abuso sexual y que, por consiguiente, se encontraba en un estado de vulnerabilidad destacado, constituye otra falta grave por parte de las autoridades, ya que no implementaron ningún tipo de medidas para que la menor no fuera revictimizada.

### **Derecho al debido proceso**

En esencia, el derecho al debido proceso legal es, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho de toda persona a “ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones...” (ONU, 1948).

Por su parte, el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño consagra el derecho de la niñez de gozar de la protección especial de sus derechos fundamentales, además, reconoce su oportunidad para poder ser escuchada en todo proceso judicial o administrativo que la afecte.

De manera adicional, pero no menos importante, destaca el contenido de la observación general sobre El derecho del niño a ser escuchado, emitida por el Comité de los Derechos del Niño (ONU, 2009), la cual, en su parte medular, determina la obligación, para las autoridades, de proveer las condiciones que le sean más favorables a la persona para obtener, mediante un especialista en psicología o en infancia, la mayor información posible en relación con sus necesidades primordiales, de tal forma que tales autoridades las consideren de forma prioritaria.

De igual manera, se debió tomar en cuenta, tal como se manifiesta en la Recomendación 22/2015 de la CNDH (2015), “las condiciones en que un niño puede participar en un procedimiento no son las mismas en las que participa un adulto”, y precisamente será por medio del reconocimiento de estas diferencias que se pueda garantizar un proceso igualitario.

Ahora bien, tomando en consideración la normatividad antes referida se puede determinar que, efectivamente, las autoridades mexicanas fueron omisas al observar dichas prerrogativas durante el procedimiento iniciado a VI. Al tratarse de una niña migrante no acompañada, debieron implementar las medidas necesarias para otorgarle un trato diferencial y especializado que respondiera a sus particularidades, así como a su grado de vulnerabilidad.

Por ello, tal como lo ha referido la CNDH en su Recomendación, las autoridades implicadas vulneraron el derecho al debido proceso de VI al no tomar en cuenta el interés superior de la niñez, al no mantenerla informada sobre su propio proceso ni sobre su derecho a expresar su opinión y al no garantizarle un ambiente confiable y se-

guro para que pudiera expresar sus circunstancias particulares dentro del procedimiento.

### **Interés superior de la niñez**

El reconocimiento de la infancia como un grupo en situación de vulnerabilidad, en virtud de las características estructurales que le son propias, conlleva un trato diferenciado para ésta, toda vez que los niños tienen características cognitivas y emocionales diferentes en general frente a los adultos y, en particular, entre cada uno de ellos, las cuales se ponen de manifiesto cuando sufren una detención.

Tal como se advierte en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño, “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento” (ONU, 1989).

En este sentido, la Corte IDH ha reconocido la importancia del principio de la primacía del interés superior del niño al manifestar que:

Este principio regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades, así como en la naturaleza y alcances de la Convención sobre los Derechos del Niño (Corte IDH, 2002: 61).

Asimismo, la misma Corte, al hacer referencia a la expresión “interés superior del niño”, refirió que “implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño” (Corte IDH, 2002: 86).

En concordancia con lo antes referido, el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en su parte medular, refiere:

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas [...] una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.
2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar... (onu, 1989).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”, en su artículo 19, refiere que “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte [...] del Estado” (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1969).

De igual forma, el artículo 4° constitucional refiere que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Mientras que el numeral 20, apartado C, fracción III, del mismo cuerpo normativo, alude que las víctimas, tal como en el caso de VI, deben ser tratadas con humanidad y respeto en su dignidad, asegurando su seguridad y bienestar físico y psicológico, hecho que, en el caso que nos ocupa, no sucedió.

Como lo advierten los preceptos normativos antes referidos, el interés superior de la niñez constituye un parámetro que debió ser considerado invariablemente en la aplicación de las normas y las leyes dentro del Estado mexicano. La aplicación de medidas especiales para el aseguramiento físico y psicológico de la menor pudo ser un factor determinante para evitar que la niña migrante no acompañada atentara contra su vida.

De lo anterior se puede determinar que las autoridades y los servidores públicos implicados en el caso concreto que se analiza debieron velar por el interés superior de VI y aplicar todas las medidas que tuvieran a su alcance para prevenir cualquier acontecimiento como el ocurrido, pues tenían a su cargo a una persona que se encontraba en una situación de vulnerabilidad múltiple.

Es evidente que la forma de actuar de dichos servidores públicos, aunado a su alto grado de vulnerabilidad, llevó a la menor migrante a atentar contra su propia vida al sentirse en completo estado de indefensión. Las fallas resultan aún más graves si se considera que la niña también era víctima del delito y fue considerada en situación de riesgo o desamparo.

## Conclusión

La migración informal es un fenómeno que cada día se torna más complejo; las causas que lo originan son diversas; no obstante, todas coinciden en la búsqueda de mejores oportunidades de vida y desarrollo económico.

México, por su ubicación geográfica, es un país de origen y tránsito migratorio. El escenario que se presenta para este sector de la población, en relación con el respeto y la protección de sus derechos humanos, es casi nulo. Esta situación es aún más complicada cuando se trata de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, ya que su grado de vulnerabilidad los hace más susceptibles.

El *ombudsman* es una figura cuya función consiste en conocer de asuntos relacionados con violaciones a derechos humanos provenientes de la Administración Pública, esto es, de servidores públicos o instituciones del Estado que, por acción u omisión, trasgredan la esfera de estos derechos vitales.

Es importante destacar que la competencia de este tipo de instituciones no está limitada a mexicanos, es decir, que la CNDH debe conocer de quejas que atenten contra los derechos humanos de cualquier individuo, incluyendo a los migrantes. En el caso concreto que refiere su Recomendación 22/2015 sobre el caso de la muerte de la niña, persona migrante no acompañada de nacionalidad ecuatoriana, las violaciones a los derechos fundamentales de la menor fueron evidentes.

Por una parte, las instituciones —INM, DIF estatal, Ministerio Público, entre otras—, las autoridades y los servidores públicos del Estado mexicano que intervinieron en el caso de la menor vulneraron su derecho a la integridad personal y al debido proceso, dejándola en completo estado de indefensión.

Aunado a lo anterior, al tratarse de una menor, debió prevalecer el interés superior de la niñez para efecto de asegurar su integridad, bienestar físico y mental, debiendo cerciorarse, desde el primer momento, de las necesidades y las situaciones particulares en las que se encontraba la menor. Las constantes omisiones y violaciones de las que fue objeto la niña migrante la llevaron a un estado de afectación tal que, aunado a la falta de supervisión, la hizo terminar con su vida. Es claro que si las autoridades y los servidores públicos hubieran actuado conforme a la normatividad nacional e internacional en la materia, este hecho no hubiera ocurrido.

El caso práctico que se analizó es uno más de los que se viven constantemente. Es necesario que exista una regulación, capacitación y supervisión para todas las instituciones y autoridades que, en sus actividades diarias, tienen contacto con niños, niñas y adolescentes migrantes. El Estado mexicano debe implementar mecanismos y protocolos para regular los controles y las estaciones migratorias.

En un Estado de derecho de corte democrático como el nuestro, no puede seguir existiendo este tipo de aberraciones, que no son más que un recordatorio de que aún nos falta mucho por hacer para lograr una verdadera cultura de paz y de respeto de los derechos humanos.☞

### **Fuentes consultadas**

Calleros Alarcón, J. C. (2009), *El Instituto Nacional de Migración y los Derechos Humanos de los Migrantes en México*, México, Instituto Nacional de Migración (INM).

Cepal-OIM (Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Organización Internacional para las Migraciones) (2000), Simposio sobre

migración internacional de las Américas, organizado por Cepal-oim, en San José, Costa Rica, del 4 al 6 de septiembre de 2000.

CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) (2015), Informe de Actividades, 2014, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2014.pdf>

\_\_\_\_\_ (2015), Recomendación 22/2015 sobre el caso de la muerte de la niña VI, persona en migración no acompañada de nacionalidad ecuatoriana, ocurrida en el albergue AI, en ciudad Juárez Chihuahua, 27 de julio de 2015, pp. 12 y 30, [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec\\_2015\\_022.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec_2015_022.pdf)

Congreso de la Unión (1917), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de febrero de 1917, última reforma: 6 de junio de 2019.

Corte IDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) (2014), Opinión Consultiva OC-21/14 sobre derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/ficha180914.pdf>

\_\_\_\_\_ (2007), caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador, sentencia del 22 de noviembre de 2007, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 171.

\_\_\_\_\_ (2006), caso Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, sentencia del 5 de julio de 2006, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 150.

\_\_\_\_\_ (2003), Opinión Consultiva OC-18/03 sobre condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>

\_\_\_\_\_ (2002), Opinión Consultiva OC-17/02 sobre condición jurídica y derechos humanos del niño, [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_17\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf)

\_\_\_\_\_ (1997), caso Loayza Tamayo vs. Perú, sentencia del 17 de septiembre de 1997, Fondo, Serie C No. 33.

Fairén Guillén, V. (1982), *Defensor del Pueblo, el ombudsman*, tomo I, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 83.

Fix-Zamudio, H. (1974), “Introducción al estudio procesal comparativo de la protección interna de los derechos humanos”, *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, Pamplona, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pp. 169-208.

IPPDH-OIM (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur-Organización Internacional para las Migraciones) (2016), *Derechos Humanos de la Niñez Migrante*, cuadernillo 2, Serie Migración y Derechos Humanos, <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/02/Derechos-Humanos-de-la-Ninez-Migrante.pdf>

Liwski, N. (abril de 2008), “Migraciones de niñas, niños y adolescentes bajo el enfoque de derechos”, *Foro Especial sobre Asuntos Migratorios*, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Comisión Especial de Asuntos Migratorios. Foro llevado a cabo en Washington, D. C.

OEA (Organización de los Estados Americanos) (1969), *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”*.

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2015), *Trends in international migration, 2015*, Department of Economic and Social Affairs, <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf>

\_\_\_\_\_ (2009), *Comité de los Derechos del Niño*, observación general número 12 sobre el derecho del niño a ser escuchado, <http://www1.umn.edu/humanrts/crc/spanish/Sgeneralcomment12.html>

\_\_\_\_\_ (2009), *A/HRC/II/7*, *Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales*, incluido el Derecho al Desarrollo, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.II.7\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.II.7_sp.pdf)

\_\_\_\_\_ (2005), *Comité de los Derechos del Niño*, observación general número 6 sobre trato de los menores no acompañados y separados

de sus familias fuera de su país de origen, <http://www1.umn.edu/humanrts/crc/spanish/Sgeneralcomment6.html>

\_\_\_\_\_ (1989), Convención sobre los Derechos del Niño

\_\_\_\_\_,(1989) Convención sobre los Derechos del Niño, Asamblea General, resolución 44/25, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

\_\_\_\_\_ (1966), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

\_\_\_\_\_ (1959), Declaración de los Derechos del Niño.

\_\_\_\_\_ (1948), Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Ortiz Ahif, L. (2005), “Derechos humanos de los migrantes”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 35, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/35/pr/pr1.pdf>, pp. 13-27.

Segib (Secretaría General Iberoamericana), Cumbre Iberoamericana XVI (2006), Compromiso de Montevideo sobre Migración y Desarrollo de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana, Montevideo, 4 y 5 de noviembre de 2006, <https://www.segib.org/?summit=xvi-cumbre-iberoamericana-montevideo-2006>

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), Migrantes. Si en amparo reclaman su detención por orden de la autoridad migratoria, es legal que el juez de distrito, al conocer del incidente de suspensión correspondiente, les conceda la libertad provisional bajo caución, de conformidad con la ley de la materia y el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada I.90.P.3 K (10a.), libro 16, tomo III, Tribunales Colegiados de Circuito, marzo de 2015, p. 2431.

UPM-INM-ACNUDH (Unidad de Política Migratoria, Instituto Nacional de Migración y Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2012), *La protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes: una guía para las y los servidores públicos*, México, UPM-INM-ACNUDH.



## Calidad de vida y bienestar: Conceptos básicos para una vida digna de las personas adultas mayores

*Quality of Life and Welfare: Basic Concepts for  
a Dignified Life for Older Persons*

Luz María Consuelo Jaimes Legorreta

María de Lourdes Morales Reynoso

Gabriela Fuentes Reyes

Luis Raúl Ortiz Ramírez\*

### Resumen

Las personas adultas mayores continúan siendo uno de los grupos en situación de vulnerabilidad, la cual es originada por causas biológicas, sociales y económicas, por lo que son urgentes el reconocimiento de la dignidad humana de este sector de la población, así como su inclusión en el colectivo social, al cual pertenecen, mediante el logro de la justicia social, por medio de políticas gubernamentales que favorezcan una calidad de vida y bienestar en aras de su desarrollo integral; de ahí la importancia de identificar los términos de calidad de vida y bienestar en la legislación, así como en la jurisprudencia, y observar su impacto en el diseño de las políticas a nivel federal.

**Palabras clave:** adultos mayores, vulnerabilidad, calidad de vida y bienestar

### Abstract

*Older adults continue to be one of the vulnerable groups, which is caused by biological, social and economic causes, so it is urgent to recognize the human dignity of this sector of the population, as well as its inclusion in the social group to which they belong through the achievement of social justice, through governmental policies that favor a quality of life and wellbeing in the interest of their integral development. Hence the importance of identifying the terms of quality of life and well-being in legislation, as well as in jurisprudence, and observe their impact on the design of policies at the federal level.*

*Keywords:* Older Adults, Vulnerability, Quality of Life and Wellness

---

\* Para revisión de ficha curricular de los autores véase página 136.

## Introducción

La situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas adultas mayores ha impedido la satisfacción de sus derechos, entre ellos los económicos, los sociales y los culturales, indispensables para su bienestar y el libre desarrollo de su personalidad; por lo cual se tornan urgentes el reconocimiento de la dignidad humana de este sector de la sociedad, así como el diseño de políticas públicas que permitan reducir las brechas de desigualdad existentes y fomentar la inclusión social. Por ello, en este trabajo se tiene el propósito de identificar los conceptos de calidad de vida y bienestar en la legislación referente a derechos de los adultos mayores, así como el uso de dichos conceptos en la jurisprudencia, con la finalidad de valorar la congruencia entre la norma y el diseño de las políticas.

Se inicia con el estudio del derecho humano a una vida digna, así como de los conceptos de calidad de vida y bienestar para, posteriormente, estar en posibilidad de analizar la situación de las personas adultas mayores en México y, finalmente, valorar el uso de los conceptos de calidad de vida y bienestar en el derecho y los programas asistenciales desarrollados por el gobierno federal.

Cabe señalar que la metodología empleada parte del supuesto de que, en el derecho, el uso de los términos antes referidos es retórico (lenguaje común) y no teórico (lenguaje técnico), por lo que se realiza una revisión del uso de los conceptos en el ordenamiento jurídico, la jurisprudencia y la doctrina para determinar su alcance semántico y su viabilidad como marco de desarrollo de políticas públicas.

## El derecho humano a una vida digna

Los valores de libertad, igualdad y solidaridad son expresiones de la dignidad humana y, a la vez, condiciones básicas para una vida humana digna: una vida personal que desarrolla sus capacidades mentales de

pensar, comunicarse, elegir, proyectar su realización personal en una sociedad abierta y tolerante, que promueva la igualdad de oportunidades para todos. Los DDHH son universales, personales, indivisibles y mejorables. (García,s/f: 20 y 21)

Los derechos humanos se definen como un valor intrínseco al ser humano que lo protege frente al otro, a la comunidad, a la sociedad y al Estado. Pero conviene preguntarnos ¿qué hemos hecho para respetar y proteger la dignidad de las personas adultas mayores? Los derechos humanos no se han otorgado en forma casual, representan una forma histórica de defender y promover la dignidad humana, resultando una obligación del Estado el promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, particularmente cuando se trata de grupos que la misma sociedad ha colocado en situación de desventaja.

Así, el sector de la población constituido por las personas adultas mayores continúa siendo uno de los grupos en situación de vulnerabilidad, que no sólo es originada por causas biológicas, sino también sociales y económicas, vulnerabilidad que favorece la falta de respeto a su dignidad, tanto en el entorno familiar como en el social, la desigualdad social, la dependencia, la explotación o la violencia, así como las injerencias arbitrarias en su vida privada, la pobreza, el desempleo, la carencia de servicios suficientes para su bienestar, etc.; situación que se agudiza, cuando, además de la edad, convergen otros factores como el origen étnico o nacional, el género, las discapacidades y las preferencias sexuales.

De lo expresado se desprende un panorama problemático, en el cual queda claro que, exceptuando la vulnerabilidad biológica, "...una gran parte de las violaciones de los derechos humanos no son inevitables ni naturales, sino que son consecuencia de políticas, decisiones y acciones deliberadas" (Russell, 2000: 176), no sólo del gobierno, sino de la sociedad en general.

Si a esto agregamos el hecho de que la actual pirámide poblacional de nuestro país se ha ido invirtiendo, se tornan urgentes el

reconocimiento de la dignidad humana de este sector, así como su inclusión en el colectivo social, al cual pertenecen, mediante el logro de la justicia social, por medio de políticas gubernamentales en favor de las personas adultas mayores.

En este sentido, es importante identificar los términos de calidad de vida y bienestar en la legislación referente a derechos de los adultos mayores, así como el uso de estos conceptos en la jurisprudencia, a fin de valorar la congruencia entre la norma y el diseño de las políticas a nivel federal.

## **Calidad de vida y bienestar**

Calidad de vida es un estado de satisfacción general, derivado de la realización de las potencialidades de la persona. Posee aspectos subjetivos y aspectos objetivos. Es una sensación subjetiva de bienestar físico, psicológico y social. Incluye como aspectos subjetivos la intimidad, la expresión emocional, la seguridad percibida, la productividad personal y la salud objetiva. Como aspectos objetivos el bienestar material, las relaciones armónicas con el ambiente físico y social y con la comunidad, y la salud objetivamente percibida (Ardila, 2003: 163).

Nos referimos a un concepto multidimensional, que ha sido empleado para describir el desarrollo de las potencialidades de los seres humanos a partir de elementos objetivos y subjetivos. Al respecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) (s/f:1) la define como “...la percepción del individuo de su posición en la vida, en el contexto de la cultura y sistema de valores en los que vive y en relación a sus objetivos, expectativas, estándares y preocupaciones”, lo que abarca la parte subjetiva del individuo, así como la influencia del contexto cultural para determinar los estándares de las aspiraciones y las metas de las personas; de ahí que se entienda como un “...fenómeno social complejo y un proceso activo que incluye la producción, distribución y percepción social de aquellos valores [...] que condicionan el grado de satisfacción de la población” (García *et al.*, 2006: 55). Esto es, se

considera la calidad de vida como una construcción de la sociedad para medir y describir el nivel de satisfacción de los individuos respecto a su desarrollo en lo individual y lo colectivo.

Asimismo, para García *et al.*, los valores que miden la calidad de vida de los adultos mayores son:

La salud (tener buena salud); las habilidades funcionales (valerse por sí mismo); las condiciones económicas (buena posición y/o renta); las relaciones sociales (con familia y amigos); la actividad (mantenerse activos); los servicios sociales (que sean buenos); la calidad en el propio domicilio y en el contexto inmediato (buena vivienda y calidad en el entorno); la satisfacción con la vida (estar satisfecho); las oportunidades culturales y de aprendizaje (tener la oportunidad de ver y aprender nuevas cosas). (García *et al.*, 2006:55).

Particularmente, en relación con la calidad de vida de adultos mayores habría que pensar en su condición física, económica, social, actividades recreativas y culturales, vivienda, actitud frente al futuro, lo que se encuentra ligado con el concepto de bienestar, entendido como un "...concepto globalizador que incluye tanto la satisfacción, la felicidad, la vida considerada como un todo, una moral alta, ajuste personal, buenas actitudes hacia la vida, competencia". (Carmona, 2009: 51).

...el bienestar no se refiere a algún componente de la vida, como el placer o la satisfacción de las necesidades básicas, sino a una lista heterogénea de condiciones o actividades humanas, capacidades internas y oportunidades externas. Tener bienestar, ser y hacer el bien es funcionar, y ser capaz de funcionar en condiciones humanas adecuadas. Los componentes corpóreos del bienestar, incluyen estar adecuadamente saludable, alimentado, vestido y abrigado, como también estar libre de dolores físicos y ataques al cuerpo [...] Entre estos están las capacidades y las actividades cognitivas para percibir, imaginar, razonar, juzgar y decidir.

El bienestar mental también incluye las oportunidades y las capacidades para disfrutar o encontrar placer [...] el bienestar humano tiene un componente social, además de los componentes físicos y mentales [...]

Además de las relaciones sociales, el bienestar depende de nuestro ser distinto de los otros, de expresar nuestra identidad singular y de tener aquello que es únicamente nuestro (Crocker, 1998: 89-91).

Los elementos desarrollados en el concepto transcrito muestran lo multidimensional de la noción de bienestar, ya que incluye desde los aspectos físicos y mentales hasta los sociales, con énfasis en el aspecto particular, es decir, aquello que solamente le pertenece a cada persona y la distingue de las demás; lo cual nos lleva a evitar la generalización y entender que cada persona asume el aumento de la edad de forma diferente.

### **Situación de las personas adultas mayores en México**

Derivado de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 14 de agosto de 2001, se adicionó un tercer párrafo al artículo 1<sup>o</sup> para establecer la prohibición de toda discriminación motivada por "...la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas" (Congreso de la Unión, 2006). Además, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos realizada en junio de 2011, se señala, en el artículo primero, que todas las personas, sin distinción, gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

---

1 Actualmente es el párrafo quinto el que contiene tal prohibición en los siguientes términos: "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas" (Congreso de la Unión, 2011).

En este sentido, es de resaltar que se publicó, en el año 2003, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), cuyo objeto consiste precisamente en prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

En los capítulos que la integran hace importantes señalamientos respecto a la obligación que tienen los poderes públicos federales de eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos el ejercicio de los derechos de las personas e impidan su pleno desarrollo, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país, estableciendo lo que se entiende por discriminación y las conductas que se consideran discriminatorias, dentro de las cuales están:

- I. Impedir el acceso o la permanencia a la educación pública o privada, así como a becas e incentivos en los centros educativos;  
[...]
- III. Prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo;
- IV. Establecer diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales;
- V. Limitar el acceso y permanencia a los programas de capacitación y de formación profesional;  
[...]
- VIII. Impedir la participación en condiciones equitativas en asociaciones civiles, políticas o de cualquier otra índole;  
[...]
- XIII. Aplicar cualquier tipo de uso o costumbre que atente contra la dignidad e integridad humana;  
[...]
- XXIV. Restringir la participación en actividades deportivas, recreativas o culturales;...(Congreso de la Unión, 2003: art.9).

Además de la ley anterior, para la protección de su integridad física, de sus derechos en la familia, del derecho a la salud, a la educa-

ción, a la seguridad social y la asistencia social, encontramos normas dispersas en ordenamientos legales para la población en general, pues fue hasta junio de 2002 cuando se emitió una ley específicamente en relación con los derechos de las personas adultas mayores: la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que tiene por objeto garantizar el ejercicio de sus derechos, así como establecer las bases y las disposiciones para su cumplimiento, mediante la regulación de la política pública nacional para la observancia de los derechos de las personas adultas mayores;<sup>2</sup> los principios, los objetivos, los programas, las responsabilidades y los instrumentos que la Administración Pública federal, las entidades federativas y los municipios deberán observar en la planeación y la aplicación de la política pública nacional, y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM).

De manera enunciativa, y no limitativa, en el artículo 5 se establecen derechos de las personas adultas mayores en relación con la integridad, la dignidad y la preferencia; la certeza jurídica; la salud, la alimentación y la familia; la educación; el trabajo; la asistencia social; la participación; la denuncia popular, y el acceso a los servicios; dentro de los cuales, en razón del tema que se aborda, son de destacar los siguientes:

- Recibir, de manera preferente, el derecho a la educación, que señala el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el artículo 17 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, es decir, el acceso a la educación pública en todos sus niveles y modalidades y a cualquier otra actividad que contribuya a su desarrollo intelectual; el acceso a la cultura por medio de talleres, exposiciones, concursos y eventos comunitarios, nacionales e internacionales, programas culturales y concursos en los que participen exclusivamente personas adultas mayores; el uso de las bibliotecas públicas y el fomento de una cultura de la vejez, de respeto, aprecio y reconocimiento a la capacidad de aportación de las personas adultas mayores.

---

2 En términos del artículo 3 de esta ley, se entiende como personas adultas mayores aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional.

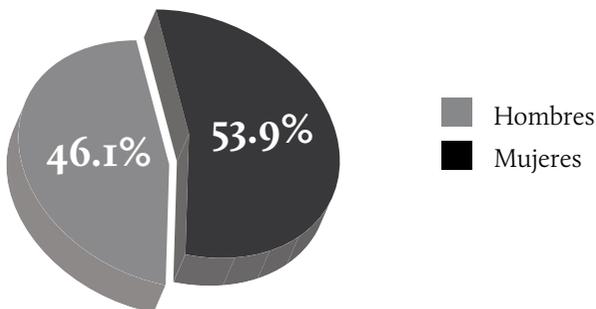
- Participar en los procesos productivos, de educación y capacitación de su comunidad.
- Participar en la vida cultural, deportiva y recreativa de su comunidad.
- Formar parte de los diversos órganos de representación y consulta ciudadana.

Asimismo, a nivel federal existe legislación que trata de manera general los derechos de las personas adultas mayores, tal como la Ley General de Salud, la Ley Federal del Trabajo, entre otras.

Sin embargo, aun cuando existen preceptos jurídicos que reconocen y protegen los derechos de las personas adultas mayores, si revisamos datos estadísticos a nivel nacional, podemos tener una aproximación a la magnitud de los problemas por los que atraviesan y la perspectiva que tienen de acceder a mejores condiciones de vida que les permitan satisfacer sus necesidades básicas y un desarrollo integral.

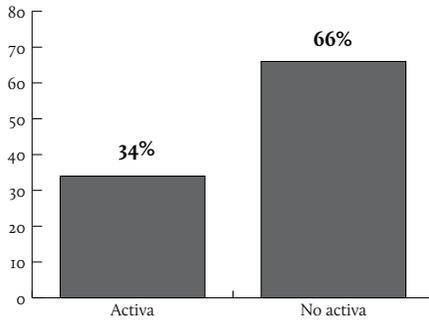
Respecto a la participación económica, de las 12 973 411 personas adultas mayores que residían en nuestro país en 2017 solamente el 34% estuvo activa, mientras que la población no económicamente activa representaba el 66%, y dentro de ésta, más de la mitad se dedicaba a labores del hogar.

### Gráfica I. Personas Adultas Mayores (12 973 411)



Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2017)

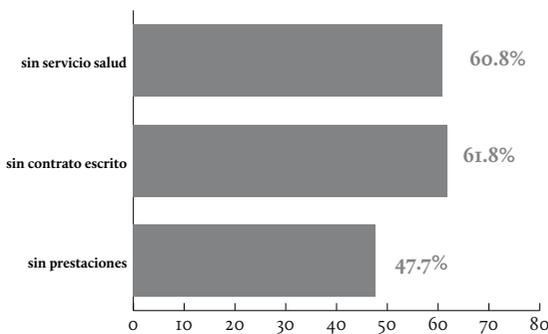
### Gráfica 2. Participación económica de Adultos Mayores



Fuente: Elaboración propia con base en el Inegi(2017)

Ahora bien, si nos referimos al bajo porcentaje de los adultos mayores que realizan un trabajo de manera subordinada y con remuneración, podemos observar que la mayoría no tiene acceso a instituciones de salud ni cuenta con un contrato por escrito, además de carecer de prestaciones:

### Gráfica 3. Condiciones de trabajo de personas adultas mayores



Fuente: Elaboración propia con base en el Inegi(2017)

Los datos referidos en los párrafos anteriores ponen de relieve que si bien es cierto que los adultos mayores pueden ser económi-

camente activos, también lo es que no hay muchas oportunidades de acceder al mercado laboral, ya que prácticamente la mitad de los adultos económicamente activos labora por cuenta propia y quienes llegan a tener un trabajo subordinado y remunerado no tienen acceso a instituciones de salud o se ven privados de otras prestaciones, como si el incremento de los años fuera motivo para dejar de tener derechos, situación de desventaja laboral frente a otros grupos etarios, que, sin duda, repercute en su bienestar, pero que nos hace reflexionar en relación con la condición de quienes, además de la edad, tienen algún otro factor de discriminación, como una discapacidad o limitación.

De la población ocupada de 60 y más años con discapacidad, 56.4% son trabajadores por su cuenta, 18.1% son empleados y 13.7% no reciben pago. Mientras que en la población que presenta alguna limitación, 52.9% son trabajadores por su cuenta, 22.6% son empleados y 11% trabajan sin pago (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2017:5).

Por otra parte, de los datos nacionales señalados en las Estadísticas a Propósito del Día Internacional de las Personas de Edad (Inegi, 2017), se observa la problemática de los adultos mayores respecto a la familia, la vivienda y la participación en la vida cultural:

- En el país hay 1.6 millones de personas de 60 y más años que viven solas y la mayoría son mujeres (63 por ciento) [lo que refleja la falta de apoyo al interior del hogar].
- De acuerdo con la información de la ENIGH 2016, del total de adultos mayores, 6.7% recibe remesas, 28.8% recibe donativos de otros hogares e instituciones públicas, mientras que 49.2% recibe apoyos por programas gubernamentales.
- De acuerdo con información de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) 2014, 24.1% de los adultos mayores declaró hacer deporte o ejercicio físico y el tiempo promedio dedicado a la semana es de 4.3 horas. En cuanto a la asistencia a eventos cultu-

rales, deportivos y de entretenimiento, 8.3% de las personas de 60 y más años dedican parte de su tiempo a estas actividades con un promedio de 4.1 horas a la semana.

- La Encuesta Intercensal 2015 señala que en las viviendas donde reside al menos un adulto mayor, 18% usa como principal combustible la leña o el carbón; 6.4% no cuenta con drenaje; 4.8% no tiene agua entubada y 3.8% tiene piso de tierra (Inegi, 2017: 2 y 6).

De lo anterior se observa que si bien es cierto que los apoyos económicos gubernamentales en favor de las personas de edad avanzada son un gran respaldo para éstas, se trata de programas asistenciales que fomentan la dependencia y la pasividad de las personas. Asimismo, es de observar el rol de la familia, ya que la mayoría de quienes viven fuera del núcleo familiar es mujer, y en aquellos hogares en donde vive al menos un adulto mayor existen carencias en la calidad de las viviendas y los servicios, lo que, aunado al escaso porcentaje de personas que asisten a eventos culturales, deportivos y de entretenimiento, deja ver la situación de pobreza, desigualdad y baja calidad de vida y bienestar de las personas adultas mayores.

De hecho, si contrastamos los datos estadísticos con los valores que García *et al.* (2006) consideran para medir la calidad de vida, observamos que, en México, la mayoría de las personas adultas mayores carece de condiciones económicas, de la oportunidad de mantenerse activa, de domicilios en condiciones adecuadas y de la oportunidad de acceder a eventos culturales; situación que, sin duda, impide la satisfacción y el desarrollo individual y colectivo, derivado de la exclusión social y económica de la que es sujeta; de ahí la necesidad de garantizar el pleno goce de los derechos económicos, sociales y culturales, para que este grupo en situación de vulnerabilidad pueda acceder a un empleo justamente retribuido, a la seguridad social, a la educación, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, a participar en la vida cultural, y a un nivel de vida adecuado, que les permitan una vida digna, libre de violencia y discriminación.

La situación de desventaja en la que se encuentran las personas adultas mayores ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al señalar lo siguiente:

...es innegable el hecho de que en su gran mayoría, los adultos mayores enfrentan problemas económicos, de trabajo, seguridad social y maltrato, y que ello los coloca en desventaja respecto del resto de la población, lo cual ha llevado a considerar que los adultos mayores son vulnerables porque en un alto porcentaje son sujetos de desempleo o de condiciones de trabajo precarias y sufren, muy frecuentemente, carencias económicas y de seguridad social, lo que los convierte en personas dependientes y víctimas de un comportamiento adverso social hacia ellos; y que debido a esa vulnerabilidad merecen una especial protección, lo cual incluso se ve robustecido por el hecho de que los instrumentos internacionales y los regímenes jurídicos modernos han venido marcando una línea de protección especial a los adultos mayores, con el objeto de procurarles mejores condiciones en el entramado social, lo que pretende lograrse garantizándoles el derecho a: i) un estándar de vida adecuado, incluyendo alimentación, vivienda y vestimenta; ii) seguro social, asistencia y protección; iii) no discriminación en tratándose de empleo, acceso a vivienda, cuidado de la salud y servicios sociales; iv) servicios de salud; v) ser tratado con dignidad; vi) protección ante el rechazo o el abuso mental; vii) participar en los espacios sociales, económicos, políticos y culturales; y viii) participar enteramente en la toma de decisiones concernientes a su bienestar; se debe dejar en claro que la protección especial que se busca, debe ser a partir de un modelo social, en el que se tome conciencia de que la vulnerabilidad en que pueden encontrarse los adultos mayores, en su gran mayoría, obedece a las propias barreras que la organización social genera al no atender de manera adecuada la situación en que se encuentran...(SCJN, 2016: 1104).

La tesis aislada CXXXIV/2016 confirma que es la propia sociedad la que coloca en estado de vulnerabilidad a las personas adultas mayores, por lo que el Estado debe reconocer y garantizar sus derechos, otorgándoles una protección especial; pero, además, pone de

manifiesto la necesidad de que familia, sociedad y gobierno eliminen las barreras que les impiden acceder a condiciones de vida digna.

Asimismo, nuestro máximo tribunal de justicia ha observado la interrelación del derecho fundamental a un nivel de vida digno con los derechos a la vida, la alimentación, la vivienda, la educación y la salud, presupuestos básicos para el bienestar y la calidad de vida de las personas.

Esta Primera Sala advierte que del texto actual del artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende, si bien no en estos términos literales, un derecho fundamental de toda persona a acceder a un nivel de vida adecuado o digno; derecho que también encuentra fundamento expreso en diversos instrumentos internacionales, entre los que podemos destacar el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Una característica distintiva de este derecho radica en la íntima relación que mantiene con otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida, alimentación, vestido, vivienda, educación y salud, pues es claro que para que una persona se encuentre en condiciones de alcanzar un determinado nivel de bienestar requiere que todas sus necesidades básicas se encuentren adecuadamente satisfechas. Así, se advierte que la plena vigencia del derecho fundamental a un nivel de vida adecuado o digno depende a su vez de la completa satisfacción de esta esfera de derechos propia de las necesidades básicas de los seres humanos (SCJN, 2014:599).

La tesis 1ª. CCCLIII/2014 por una parte pone de relieve la integralidad y la indivisibilidad de los derechos humanos, y por otra, fundamenta el derecho a una vida digna tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en uno de los pactos internacionales por los que el Estado mexicano ha asumido el compromiso de adoptar las medidas necesarias para garantizar la existencia de condiciones de vida y de acceso a bienes materiales y culturales que permitan la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, en la medida de los recursos de que disponga.

Además, con base en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, el Estado mexicano está obligado a cumplir el compromiso internacional de garantizar a las personas adultas mayores el derecho a protección especial durante su ancianidad, adoptando de manera progresiva las medidas necesarias, y en particular:

- a) Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;
- b) Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación y deseos;
- c) Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1988 [art.17]).

## **Calidad de vida y bienestar en el derecho y programas asistenciales**

Como ya se indicó en párrafos anteriores, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se garantizan el derecho a una vida digna y otros derechos con los que guarda interrelación, por lo que a continuación se hará referencia a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, publicada en junio de 2002, cuyo objetivo es garantizar el ejercicio de los derechos precisamente de los adultos mayores, así como establecer las bases y las disposiciones para su cumplimiento, mediante la regulación de la política pública nacional.

En el artículo 4, se establece la equidad como uno de los principios rectores para la observancia y aplicación de la ley, entendida como un trato justo y proporcional “...en las condiciones de acceso y disfrute de los satisfactores necesarios para el bienestar de las per-

sonas adultas mayores, sin distinción por sexo, situación económica, identidad étnica, fenotipo, credo, religión o cualquier otra circunstancia” (Congreso de la Unión, 2002). Asimismo, en el artículo 5, se reconoce la necesidad de garantizar a las personas adultas mayores, entre otros, el derecho a la integridad, la dignidad y la preferencia, el cual implica una vida con calidad, en donde las instituciones públicas, la familia y la sociedad garanticen el acceso a los programas que posibiliten el acceso a ese derecho; el derecho a la salud, la alimentación y la familia, que no solo se refiere a tener los satisfactores necesarios —alimentos, bienes, servicios—, sino también al acceso preferente a los servicios de salud, con el objeto de que gocen del derecho a su sexualidad, bienestar físico, mental y psicoemocional, además de fomentar la capacidad funcional que les permita ejecutar sus tareas y desempeñar sus roles sociales. También se reconocen los derechos a la educación, al trabajo, a la asistencia social y a la participación en la planeación del desarrollo social.

En el artículo 10 se identifica que uno de los objetivos de la política nacional sobre personas adultas mayores es propiciar las condiciones para un mayor bienestar físico y mental a fin de que puedan ejercer plenamente sus capacidades en el seno de la familia y de la sociedad, incrementando su autoestima y preservando su dignidad como ser humano; por lo que se crea el INAPAM como el organismo público rector de la política nacional a favor de las personas adultas mayores a fin de procurar su desarrollo humano integral al brindar a este sector empleo, asistencia y oportunidades para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida, que aseguren sus necesidades básicas y desarrollen su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente.

En fin, son diversos los numerales de esta ley que consideran las condiciones en las que se deben desarrollar los adultos mayores; sin embargo, es el artículo 5º, en todas sus fracciones e incisos, el que contempla el concepto de bienestar desde una perspectiva global, esto es, abarca desde el aspecto físico, psicológico, emocional hasta

el ámbito de las relaciones sociales para procurar una calidad de vida en los adultos mayores.

También es de señalar que este ordenamiento jurídico tuvo reformas el 12 de julio de 2018, en las que se precisa la violencia contra las personas adultas mayores y los tipos de violencia que atentan contra su dignidad, integridad o libertad.

De lo anterior, se reconocen la importancia que se da a la atención integral e interinstitucional de los sectores público y privado, a la participación ciudadana y a la participación activa de las personas adultas mayores en la formulación y la ejecución de las políticas públicas que les afecten; así como el fortalecimiento de redes familiares, sociales e institucionales de apoyo. En general, se trata de una política dirigida a garantizar las mejores condiciones de salud, educación, alimentación, vivienda, seguridad social y desarrollo político, económico, social y cultural, pero que, en la práctica, no ha logrado disminuir la marginación ni elevar los bajos niveles de satisfacción de necesidades básicas que contribuyan al bienestar social de las personas adultas mayores.

Ahora bien, dentro de los trabajos realizados en el ámbito federal para crear condiciones de inclusión y reconocimiento de derechos por medio de la participación y la organización política, son de señalar los siguientes programas y acciones:

- *Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 (DOF 30 de abril de 2014)*

Este programa establece los objetivos, las estrategias y las líneas de acción tendentes a asegurar el respeto de los derechos humanos en toda la Administración Pública federal y contribuir a la modificación del enfoque de las políticas públicas para su defensa.

Dentro de las estrategias y las líneas de acción para asegurar el enfoque de derechos humanos en la gestión de la Administración Pública

federal, se establece, en la número 3.I.4., institucionalizar el enfoque de derechos humanos en los programas para combatir la violencia, la corrupción, la pobreza, el hambre y la desigualdad, considerando que, en la tarea de garantizar los derechos humanos para todas las personas, se debe dar una especial atención a las necesidades de las personas y los grupos específicos que se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad. En la estrategia número 3.2 se prevé responder a las problemáticas de derechos humanos de personas y grupos específicos con líneas de acción como formar en la defensa de sus derechos humanos a los grupos en situación de vulnerabilidad e implementar acciones afirmativas para hacer realidad el derecho a la igualdad de personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

- *Programa Nacional Gerontológico 2016-2018*

Este programa parte de que el problema central a resolver es el insuficiente desarrollo humano integral de las personas adultas mayores en México, derivado, entre otras causas, de la falta de impulso de políticas públicas, la falta de reconocimiento del rol social de las personas adultas mayores, lo que conlleva su abandono social, la disminución en los ingresos al alcanzar la edad de retiro laboral y el limitado ejercicio de los derechos, aunado todo esto, a los efectos del deterioro natural de la salud; situación que genera dependencia económica, desvalorización social y desocupación, afectando, sin duda, la calidad de vida de quienes la padecen.

Así, el programa tiene por objetivos fomentar y promover el pleno goce de los derechos de las personas adultas mayores, desarrollar las oportunidades necesarias para que éstas alcancen niveles de bienestar y alta calidad de vida, proponer la creación de oportunidades de empleo y dirigir acciones para su seguridad económica, desarrollar e implementar una nueva cultura del envejecimiento con una perspectiva de curso de vida, e impulsar las políticas públicas y fortalecer la

coordinación interinstitucional en beneficio de las personas adultas mayores.

Cabe señalar que en el diagnóstico realizado previo a la elaboración de este programa nacional se identifica la falta de impulso de políticas públicas y los efectos en la vida de las personas adultas mayores al señalarse lo siguiente:

No existe una identificación puntual de la problemática pública lo que dificulta su posicionamiento en la agenda nacional. La diversidad y heterogeneidad de actores en la definición de acciones y estrategias conlleva una escasa coordinación entre órdenes de gobierno e instituciones. El INAPAM debe retomar su rol rector de la política pública que atañe a las PAM para así coordinar a las entidades involucradas y evaluar su desempeño.

[...]

Por otra parte, los efectos últimos del problema son: • Los principales efectos del acelerado deterioro natural de la salud de las PAM son la disminución de la motricidad y la pérdida de capacidades cognitivas, lo que impacta en la dependencia funcional que las PAM presentan con terceros. • Disminución de la calidad de vida. La exclusión social, la caída de los ingresos y la falta de políticas públicas enfocadas a las PAM causan dependencia económica, desvalorización social y desocupación, factores que a su vez provocan disminución de la autoestima y síntomas depresivos. La baja autoestima y la depresión son factores que influyen de manera directa en la calidad de vida. • Las elevadas tasas de pobreza de las PAM. Las PAM cuentan con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas y experimentan un aumento en carencias sociales. Es por ello que se observan altas tasas de pobreza. • Las causas del problema y sus respectivos efectos se traducen en una sociedad desigual en el ejercicio de los derechos sociales de las Personas adultas mayores (INAPAM, Secretaría de Desarrollo Social [Sedesol] y Secretaría de Gobernación [Segob], s/f: 21 y 22).

Al respecto, es de observar que, en la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, se captó que las personas adultas mayores con-

tinúan identificando tres problemáticas principales: pensión insuficiente para cubrir necesidades básicas, falta de oportunidades para encontrar trabajo y carecer de pensión o jubilación, lo que permite afirmar que no se ha avanzado lo suficiente para elevar la calidad de vida y el bienestar de este sector de la población (Inegi, 2017).

- *Programa Pensión para Adultos Mayores 2018*<sup>3</sup>

Tiene cobertura a nivel nacional y su objetivo es contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, así como la entrega de apoyos de protección social a personas de 65 años de edad en adelante.

- *Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable. (DIF Nacional). Atención integral a personas adultas mayores sujetas de asistencia social*

Mediante este programa se pretende prevenir la vulnerabilidad social por medio de acciones de desarrollo comunitario, orientación jurídica e integración social, que permitan elevar el nivel de vida de la población más desprotegida y, así, lograr un desarrollo social incluyente.

Dentro de las acciones y las estrategias que se establecen está la atención integral a personas adultas mayores sujetas de asistencia social, cuyo propósito es brindar una atención integral a los adultos mayores en los centros gerontológicos del DIF por medio de servicios médicos, odontológicos, recreativos y culturales. Asimismo, se bus-

---

3 Actualmente, se sustituyó por el programa de pensión universal no contributiva "Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores" (Secretaría de Bienestar, 2019).

ca fomentar la corresponsabilidad de instituciones civiles, públicas y privadas para la atención de los adultos mayores.

Si bien no menciona el bienestar ni la calidad de vida, sus acciones van encaminadas a procurar que las personas adultas mayores tengan una buena vida, ya sea por medio de la modalidad de residencia, en la que se otorga atención integral a la persona adulta mayor dentro del centro los 365 días del año, o en la modalidad de atención de día, que consiste en “...otorgar atención diurna (alimentaria, actividades recreativas, sociales y culturales, médica, psicológica y de trabajo social a la persona adulta mayor)” (Sistema Nacional DIF, 2016: s/p).

• *Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018. Avance y Resultados 2017*

Con el objetivo de asegurar protección integral a las personas en estado de abandono y vulnerabilidad, como es el caso de adultos mayores en situación de desamparo, se brindan servicios de asistencia social en centros asistenciales, tales como casas hogar, casas cuna, albergues, centros gerontológicos y casas de medio tiempo, que son espacios en los que se proporciona asistencia integral a la población, que comprende:

...alimentos, atención médica, psicológica y de trabajo social, así como actividades culturales, recreativas y sociales, para fortalecer la autoestima y mejorar la calidad de vida de quienes se encuentran en estado de abandono o requieren permanecer temporalmente en esos sitios por diversas circunstancias, ya que carecen de un lugar de resguardo. (Gobierno de la República, s/f: 4).

Este programa no refiere de forma explícita el bienestar, pero procura la calidad de vida de los adultos mayores, quienes son catalogados como parte de un grupo vulnerable.

- *Sistema de Protección Social en Salud*

Este sistema, mejor conocido como Seguro Popular, es el mecanismo por el cual el Estado ha garantizado “...el acceso, [...] sin desembolso al momento de su utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud” (Régimen Estatal de Protección Social en Salud de Morelos, 2018: s/p); programa que está enfocado en otorgar atención médica a quienes no cuenten con afiliación a algunas de las instituciones de seguridad social de México, aunque sus grupos prioritarios son los menores de edad y las mujeres especialmente las embarazadas (Secretaría de Salud y Comisión Nacional de Protección Social en Salud [CNPSS], 2019).

- *Programa de Educación para la Salud. (INAPAM)*

Es un programa dirigido a las personas adultas mayores y a quienes están en edad prejubilaria, con la finalidad de prevenir y mejorar sus condiciones de vida por medio de cursos como “Plan de Vida Futura”, “Desarrollo Personal y Autocuidado”, “Expresión Corporal y Movimiento”, “El Adulto Mayor, la Nutrición y la Salud”, “Sexualidad en el Adulto Mayor”, “Prevención de la Violencia Intrafamiliar y del Maltrato hacia el Adulto Mayor”, así como talleres y pláticas referentes al cuidado de la salud y al desarrollo humano, por ejemplo los talleres “De la Mano del Abuelo y “La Familia y el Adulto Mayor”.

- *Servicios que ofrece el INAPAM*

- a) Credencial de afiliación. Mediante la cual las personas adultas mayores reciben descuentos en establecimientos comerciales y de servicios.

- b) Capacitación para el trabajo y ocupación del tiempo libre. Con la finalidad de que las personas de edad, además de ocupar su tiempo libre, tengan la posibilidad de obtener un ingreso extra, se desarrollan alternativas de adiestramiento en la producción de artículos de diversa índole (por ejemplo bisutería, bordado, cerámica, dibujo, escultura, estampado en tela, florería, grabado, juguetería, malla y rafia, marquería, orfebrería y joyería, papel maché, peletería, peluche, pintura en cerámica, pintura en porcelana, pirograbado, popotillo, repujado, talla en madera, tarjetería española, tejido y vitral). También existen talleres de oficios, artesanías y artes plásticas, que se imparten en los centros culturales y los clubes del INAPAM.
- c) Centros de atención integral. A través de éstos se brindan servicios de consulta médica general y especializada, así como estudios de laboratorio y gabinete médicos para la detección, el control y el seguimiento de las enfermedades frecuentes en este sector de la población.
- d) Centros culturales. Son espacios que permiten a las personas adultas mayores recibir información, actualización, capacitación y adiestramiento por medio de un sistema formal de enseñanza, en las áreas de humanidades, psicología, lenguas extranjeras, iniciación artística, talleres de artesanías y artes plásticas, educación para la salud y cultura física.
- e) Clubes. Son espacios comunitarios donde se ofrecen alternativas de formación y desarrollo humano, de corte educativo, cultural, deportivo y social, cuya finalidad es fomentar la organización y la intervención en la solución de sus problemas.
- f) Albergues y residencias diurnas. Por medio de éstos las personas de edad que carecen de apoyo familiar o recursos económicos reciben alojamiento -temporal en las residencias

- y permanente en los albergues-, además de alimentación, supervisión geriátrica, terapia ocupacional y servicios de trabajo social.
- g) Actividades socioculturales. Tanto en los clubes como en los centros culturales el INAPAM promueve la formación de grupos exponentes de las manifestaciones de la cultura por medio de exposiciones, concursos y conferencias. Además, se imparten clases de educación artística, guitarra, canto, teatro, danza regional y baile de salón.
  - h) Turismo y recreación. El instituto promueve el turismo junto con el Consejo Nacional de Turismo para Todos, a fin de que las personas adultas mayores tengan la oportunidad de viajar bajo los principios del turismo social.
  - i) Educativos. Tienen dos acciones fundamentales: clases de alfabetización y de regularización de los ciclos de primaria y secundaria, así como clases de formación complementaria en diversas áreas del conocimiento: historia, filosofía, comunicación y relaciones humanas, lectura y redacción, lenguas extranjeras, psicología, entre otras.

De lo descrito se evidencian las acciones realizadas a favor de una política de inclusión y no discriminación, en la que los adultos mayores tengan una vida digna, con calidad y bienestar, que les permita un desarrollo integral. Sin embargo, las normas jurídicas no garantizan su eficacia real y existen programas asistencialistas en los que, si bien el Estado cumple su deber moral, llega a cosificar al adulto mayor, fomentando dependencia y una actitud pasiva, sin atacar las estructuras de un sistema que estigmatiza a los adultos mayores como seres confinados al espacio privado, improductivos, alejados de la modernidad, y no brinda las oportunidades necesarias para el ejercicio pleno de sus derechos económicos, sociales y culturales, debido a diversas causas, entre las que podemos señalar el que se les impida

acceder a los sistemas de educación y de formación para el empleo. Sin duda, la educación y la formación para el empleo, aunque ya no con la misma fuerza, siguen siendo un parámetro que aleja o atrae a los adultos mayores a sus ambientes originales por ser un instrumento que genera la movilidad social.

Pero existen otros factores de discriminación que pueden converger en la vida de las personas adultas mayores, en distintos ámbitos de desarrollo, por ejemplo el idioma, ya que al impedir la comunicación a una persona se le deja en desventaja con respecto al resto del grupo social en el cual se encuentra, como es el caso de los adultos mayores indígenas de las zonas urbanas.

Por otra parte, en el ámbito académico, si realizamos un análisis de las ofertas que otorgan los organismos encargados de promover la investigación y la difusión de opiniones, fácilmente podemos percatarnos de que también es violado el derecho a realizar investigación o difundir su opinión, no sólo a trabajadores mayores de sesenta años, sino también a las personas mayores de 35 años, como se desprende de las convocatorias para el financiamiento de estas actividades y la contratación de investigadores.

Asimismo, el derecho a la educación, que le corresponde otorgar al Estado, también es violentado a los trabajadores de edad, pues tratándose de la instrucción elemental y fundamental, los patrones colaboran con el Estado en tal violación por considerarlos como el último grupo en la prioridad para ser educados. Por lo que hace a la instrucción técnica y profesional, así como al acceso a los estudios superiores, podría considerarse que no es violado el acceso a tales niveles; sin embargo, si se toma en consideración que estos trabajadores, por lo general, realizaron los estudios que anteceden a los que pretenden ingresar durante su juventud, actualmente sus saberes son insuficientes y, en ocasiones, obsoletos, para acreditar un examen de admisión a tales estudios, y esto los convierte en vulnerables; además, por la edad, se les impide acceder a becas nacionales o extranjeras.

Respecto al derecho de ser capacitado, los trabajadores adultos mayores son vulnerados, ya que ni los patrones ni el Estado realizan alguna acción en su beneficio por considerarlo un gasto improductivo.

Y así podría analizarse un sin número de situaciones que colocan a las personas adultas mayores en una situación de desventaja respecto al pleno goce y ejercicio de sus derechos, con la consecuente baja calidad de vida y bienestar, por lo que es importante replantear una política pública que identifique la problemática actual, defina acciones y estrategias coordinadas que permitan a las personas un envejecimiento exitoso y activo.

Permite a las personas realizar su potencial de bienestar físico, social y mental a lo largo de todo su ciclo de vida, y participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, mientras que les proporciona protección, seguridad y cuidados adecuados cuando necesitan asistencia. El término “activo” hace referencia no sólo a la capacidad para estar físicamente activo, sino a una participación continua en las cuestiones sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas (Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH], 2012: 8).

## **Reflexiones finales**

Los derechos humanos tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona humana, es decir, son inherentes al ser humano, universales e irrenunciables, por lo cual los Estados deben establecer los mecanismos jurídicos para su efectiva protección y defensa; sin embargo, existen sectores de la población, como las personas adultas mayores, que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, originada tanto por causas biológicas como sociales y económicas, que han potencializado la falta de respeto a su dignidad, la desigualdad social, la dependencia, la explotación o la violencia, así como las injerencias arbitrarias en su vida privada, la pobreza, el desempleo y la carencia de servicios suficientes para su bienestar.

Lo anterior ha impedido a las personas adultas mayores la satisfacción de sus derechos, entre ellos los económicos, los sociales y los culturales, indispensables para que puedan disfrutar de su dignidad y el libre desarrollo de su personalidad. Esto es, frente al discurso de inclusión y protección de derechos humanos nos enfrentamos a una realidad en la que las oportunidades para acceder al trabajo, a servicios de salud, a una vivienda digna, a actividades deportivas y culturales se ven reducidas.

Si bien es cierto que, en México, los apoyos económicos gubernamentales en favor de las personas de edad avanzada son un gran respaldo para éstas, se tratan de programas asistenciales que fomentan la dependencia y la pasividad de las personas. Asimismo, es de observar el rol de la familia, ya que la mayoría de quienes viven fuera del núcleo familiar es mujer, y en aquellos hogares en donde vive al menos un adulto mayor existen carencias en la calidad de las viviendas y los servicios; lo que, aunado al escaso porcentaje de personas que asisten a eventos culturales, deportivos y de entretenimiento, deja ver la situación de pobreza, desigualdad y baja calidad de vida y bienestar de las personas adultas mayores.

Frente a esta realidad, observamos que, en la norma jurídica, los conceptos de calidad de vida y bienestar tienen, mayoritariamente, un uso retórico, y no teórico o técnico, lo que incide directamente en la eficacia y la pertinencia de las políticas públicas que se desarrollan con base en un marco jurídico que adolece de precisión conceptual, problema que se replica en los programas sociales, lo que ha originado brechas de desigualdad, que potencializan la división social y la afectación de los derechos humanos.

Por lo que, ante la compleja problemática en que se encuentran las personas adultas mayores en nuestro país, es necesario desarrollar diversas acciones, entre las que podemos señalar identificar las categorías que conforman los conceptos de calidad de vida y bienestar desde el sistema jurídico para la generación tanto de normas como

de políticas públicas eficaces, así como la revisión y la actualización legislativa para que se establezca claramente la forma en que podrán hacer exigibles sus derechos, pues se requiere que toda persona o grupo víctima de una violación a sus derechos económicos, sociales y culturales tenga acceso a recursos legales e instancias para denunciar y ejercer el derecho a su restitución, compensación y satisfacción.

Otro aspecto importante es la prevención, por lo que debe considerarse sensibilizar a servidores públicos y sociedad en general, a través de medios masivos de comunicación, para así fortalecer la cultura de legalidad y respeto a estos derechos. Sin duda, la participación ciudadana es fundamental para prevenir y evitar violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales.

En particular, es prioritario reconocer la dignidad humana de las personas adultas mayores y su capacidad productiva, así como fortalecer los sistemas de recreación a partir de un programa tendiente a elevar su calidad de vida mediante el logro de su independencia, autonomía, participación en la vida económica, política y social.

Debemos fomentar la cultura del respeto hacia los adultos mayores como parte importante de nuestra sociedad, reconociendo su esfuerzo y experiencia, para dejar de estigmatizar a la vejez y entender la importancia de que todas las personas, durante las diferentes etapas de su existencia, mantengan en equilibrio los aspectos materiales —físicos, biológicos, económicos—, los psicológicos —bienestar, felicidad— y los socioculturales.

En general, más allá de reconocer la importancia de la consagración jurídica de sus derechos en la norma jurídica, debemos promover el arraigo del valor de la igualdad y el respeto de los derechos humanos en las conciencias, con el consecuente impacto en las políticas públicas actuales.

El reto es construir sociedades igualitarias, no en el discurso o en los textos legales, sino en la vida real, en donde sus integrantes tengan acceso a las mismas oportunidades y satisfactores, sin más

distinciones que las generadas por sus aptitudes, conocimientos y capacidades personales, con la posibilidad de tener un desarrollo integral que les permita tener calidad de vida y bienestar. ☞

### Fuentes consultadas

Ardila, R. (2003), “Calidad de vida: una definición integradora”, *Revista Latinoamericana de Psicología*, 35, (2), Fundación Universitaria Konrad Lorenz, pp.161-164.

Carmona Valdés, S. E. (2009), “El bienestar personal en el envejecimiento”. *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, IV (7), México, Universidad Iberoamericana, pp. 48-65

CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) (2012), *Derechos humanos, proyecto de vida y envejecimiento exitoso*, México, CNDH.

Congreso de la Unión (2011), 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* (DOF) el 10 de junio de 2011.

\_\_\_\_\_ (2006), Decreto por el que se reforma el artículo 10. Párrafo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 4 de diciembre de 2006.

\_\_\_\_\_ (2003), Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 11 de junio de 2003, última reforma: 21 de junio de 2018.

\_\_\_\_\_ (2002), Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 25 de junio de 2002, última reforma: 12 de julio de 2018.

\_\_\_\_\_ (1917), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 5 de febrero de 1917, última reforma: 6 junio de 2019.

Crocker, D. A. (1998), “Consumo y bienestar”, en Cristián Parker G., *Ética*,

*democracia y desarrollo humano*, Santiago, LOM Ediciones.

García García E. (s/f), “Derechos humanos y calidad de vida”, [https://eprints.ucm.es/8606/1/DERECHOS\\_HUMANOS\\_Y\\_CALIDAD\\_DE\\_VIDA.pdf](https://eprints.ucm.es/8606/1/DERECHOS_HUMANOS_Y_CALIDAD_DE_VIDA.pdf)

García Martínez, A., José Antonio Rabadán Rubio, y Antonia María Sánchez Lázaro (2006), “Calidad de vida y cuidados prolongados en personas mayores. El papel de las familias”, *Dependencia y vejez. Una aproximación al debate social*, Madrid, Arán.

Gobierno de la República (s/f), Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018 Logros 2014, [http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/pnd/i2pe\\_asistencia\\_social.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/pnd/i2pe_asistencia_social.pdf)

\_\_\_\_\_ (2014), Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de abril de 2014, [http://www.gobernacion.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Programa\\_Nacional\\_de\\_Derechos\\_Humanos](http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Nacional_de_Derechos_Humanos)

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2017), “Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas de Edad. Datos nacionales”, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2017/edad2017\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2017/edad2017_Nal.pdf)

\_\_\_\_\_ (2017), Encuesta Nacional sobre Discriminación, [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/ENADIS2017\\_o8.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/ENADIS2017_o8.pdf)

Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) (2016), Programa de Educación para la Salud, <https://www.gob.mx/inapam/acciones-y-programas/educacion-para-la-salud>

\_\_\_\_\_, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y Secretaría de Gobernación (Segob) (s/f), Programa Nacional Gerontológico 2016-2018, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/265503/PROGRAMA\\_NACIONAL\\_GERONTOLOGICO\\_5\\_ENERO\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/265503/PROGRAMA_NACIONAL_GERONTOLOGICO_5_ENERO_2017.pdf)

Organización de los Estados Americanos (OEA) (1988), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (s/f), “Calidad de vida”, WHO/1,1SIJN,1NH/PSF/9, <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/oms-calidad-01.pdf>

Régimen Estatal de Protección Social en Salud de Morelos (2018), “¿Quiénes somos?”, <https://www.spmor.gob.mx/index.php/repss-morelos/quienes-somos>

Russell, G. (2000), “Todos los derechos garantizados – todos los actores son responsables: la pobreza es una violación de los derechos humanos”, en Fironzw Manji (coord.), Desarrollo y Derechos Humanos, Madrid, Intermon, Fundación para el tercer mundo.

Secretaría de Bienestar (2019), Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2019, publicado en el DOF el 28 de febrero de 2019, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551445&fecha=28/02/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551445&fecha=28/02/2019)

\_\_\_\_\_ (2017), Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2017, [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas\\_Operacion/2018/ROP\\_PENSION\\_PARA\\_ADULTOS\\_2018.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2018/ROP_PENSION_PARA_ADULTOS_2018.pdf)

Secretaría de Salud y Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS)(2019), Sistema de Protección Social en Salud. Informe de Resultados Enero–Diciembre 2018, [http://www.transparencia.seguro-popular.gob.mx/contenidos/archivos/transparencia/planesprogramaseinformes/informes/2018/IR%20Integrado%20\(25-01-2019\).v.final.pdf](http://www.transparencia.seguro-popular.gob.mx/contenidos/archivos/transparencia/planesprogramaseinformes/informes/2018/IR%20Integrado%20(25-01-2019).v.final.pdf)

Sistema Nacional DIF (2016), “Eo4o Servicios de Asistencia Social Integral- Atención Integral a las y los Adultos Mayores Sujetos de Asistencia Social”, <https://www.gob.mx/difnacional/acciones-y-programas/eo4o-servicios-de-asistencia-social-integral-atencion-integral-a-las-y-los-adultos-mayores-sujetos-de-asistencia-social>

\_\_\_\_\_ (s/f), Descripción e informe de resultados del Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable, para el ejercicio enero-diciembre 2011, <http://www.dif.gob.mx/diftransparencia/media/DGRAS-InformeResultDesamparo-EneDic2011.pdf>

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2016), Adultos Mayores. El envejecimiento no necesariamente conduce a un estado de vulnerabilidad que haga procedente el beneficio de la suplencia de la queja deficiente, tesis aislada 1a. CXXXIV/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala, libro XXIX, tomo 2.

\_\_\_\_\_ (2014), Derecho a acceder a un nivel de vida adecuado. Su plena vigencia depende de la completa satisfacción de los derechos fundamentales propios de la esfera de necesidades básicas de los seres humanos, tesis aislada 1a. CCCLIII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala, libro XI, tomo 1.

### Sobre los autores

**Luz María Consuelo Jaimes Legorreta:** Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México (Uaemex). Profesora de tiempo completo adscrita a la Facultad de Derecho de la Uaemex, con perfil PRODEP. Fue la primera defensora de los derechos universitarios de la Uaemex, presidenta del Colegio de Abogados del Estado de México, A. C., de 2015 a 2017, y Consejera Ciudadana del Consejo Consultivo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Codhem), de 2013 a la fecha.

**María de Lourdes Morales Reynoso:** Doctora en Derecho por la Uaemex. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Defensora titular de los derechos universitarios, de 2014 a 2016, y secretaria de Difusión Cultural, de 2016 a 2017, de la Uaemex. Actualmente, es profesora-investigadora de tiempo completo de la Uaemex.

**Gabriela Fuentes Reyes:** Doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana. Magistrada de la Primera Sala de Jurisdicción Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Fungió como abogada general de la Uaemex en 2017. Presidenta de la Red de Organismos Defensores de Derechos Universitarios (REDDU) y defensora titular de los derechos universitarios en 2016.

**Luis Raúl Ortiz Ramírez:** Doctor en Ciencias Sociales por la Uaemex; abogado general de la misma institución desde el otoño de 2018. Secretario de Rectoría de la Uaemex de 2017 a 2018. Defensor universitario adjunto de 2016 a 2017. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho.

# LINEAMIENTOS

CONTENIDO Originales D

Resumen Dictamen Cor

Archivos Extensión Fuc

Cuadros Gráficos Títulos

Ejem

**LINEAMIENTOS**

**EDITORIALES**

DE CO

Resumen Dictamen Cor

Archivos Extensión Fuc

Cuadros Gráficos Títulos

Ejemplos DE ENVÍO DE TRA

DE CONTENIDO Originales

Resumen Dictamen Cor



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

### **De contenido**

1. Todos los artículos, ensayos y reseñas deben ser originales y no haber sido publicados con anterioridad. En caso de que estos trabajos de investigación estén siendo sometidos a dictamen en otra publicación serán dimitidos.
2. En los artículos o ensayos se deberá argumentar la situación de los derechos humanos en cualquier región del Estado de México, de México o del mundo, así como desarrollar adecuadamente los conceptos que se incluyan en el texto.
3. Se aceptan trabajos en español, inglés, francés, portugués o italiano.
4. Los documentos deberán entregarse en idioma original e incluir un breve resumen en inglés con una extensión de 100 a 150 palabras que contenga información concisa acerca del contenido, además de una relación de tres a cinco palabras clave del texto (en el idioma en que se envíe el documento y en inglés), esto con fines de indización bibliográfica.

5. Todos los trabajos deberán incluir al final del texto una breve reseña curricular que integre datos generales del o los autores, tales como:
  - Nombre(s) completo(s).
  - Máximo nivel de estudios e institución en la que se realizaron.
  - Institución a la que se encuentra adscrito laboralmente.
  - En caso de contar con otras publicaciones, mencionar las tres últimas. Deberán especificar si son en coautoría; el orden de los datos es el siguiente: *el título del libro* o “artículo”, ciudad, editorial, páginas (en caso de tratarse de un artículo) y año de la publicación.
  - Correo electrónico y teléfono.
6. Para la publicación de los artículos, el o los autores deberán remitir el formato de Carta-Cesión de la Propiedad de los Derechos de Autor debidamente completado y firmado. Este formato se puede enviar por correspondencia o por correo electrónico en archivo PDF, esto porque la Codhem requiere que el o los autores concedan la propiedad de los derechos de autor a DIGNITAS, para que sus textos sean publicados y difundidos en medios magnéticos, así como en la revista impresa. Los autores conservan sus derechos morales conforme lo establece la ley y podrán hacer uso del material de su artículo en otros trabajos o libros con la condición de citar a DIGNITAS como la fuente original de los textos.
7. Todos los trabajos serán sometidos a dictamen emitido por el Consejo Editorial, el cual está integrado por estudiosos de los derechos humanos y las ciencias sociales, así como por especialistas en materia editorial. En caso de que los resultados del dictamen sean discrepantes, se remitirá a un tercer dictamen que será definitivo.
8. Los resultados de los dictámenes son inapelables.
9. Los procesos de dictaminación están determinados por el número de artículos en lista de espera. El Centro de Estudios informará a cada uno de los autores del avance de su trabajo en el proceso de dictaminación y, en su caso, de edición.
10. Todo caso no previsto será resuelto por el Consejo Editorial de la Codhem.

## De formato

1. Los ensayos o artículos deberán tener una extensión de 25 a 30 cuartillas (incluidos gráficos, tablas, notas a pie de página y fuentes consultadas), con un interlineado de 1.5, en tipografía Times New Roman de 11 puntos. Las reseñas deben tener una extensión de una a tres cuartillas.
2. Todas las colaboraciones deberán enviarse a través de correo electrónico, en procesador Word, sin ningún tipo de formato, sangrías o notas automáticas.
3. En la portada del trabajo deberá aparecer el nombre completo del o los autores.
4. Los cuadros, tablas y gráficos deben presentarse agrupados al final del documento y en el texto se debe señalar el lugar donde se colocarán. Deberán estar elaborados en archivos aparte en procesador Excel, además, deben incluir título y fuente de donde se recabaron los datos.
5. Todo gráfico deberá presentarse en blanco y negro, sin ningún tipo de resaltado o textura, así como los diagramas o esquemas no deben ser copia.
6. No se colocarán epígrafes al inicio de cada trabajo.
7. Los títulos y subtítulos deberán numerarse con sistema decimal, después de la introducción.
8. Las notas a pie de página deberán ser únicamente aclaratorias o explicativas, es decir, han de servir para ampliar o ilustrar lo dicho en el cuerpo del texto y no para indicar las fuentes de consulta.
9. Deberá usarse el sistema Harvard.

## Envío de trabajos

Correo electrónico: [revistadignitas@codhem.org.mx](mailto:revistadignitas@codhem.org.mx)

Teléfono en la ciudad de Toluca: (722) 236 05 60, extensiones 155 o 154.



**DIGNITAS** is a biannual publication for academic purposes. Its main task is to spread reflections on the situation of human rights in the State of Mexico, in the country and in the world, strengthen the culture regarding human dignity and deep in the knowledge and use of concepts on human rights. Its editorial guideline conforms to standardized academic requirements. Contributions must contain following characteristics:

## **Contents**

1. All articles, essays and reviews must be original and not have been previously published. In event that these research works would be submitted into a dictamen in another publication, it will be removed.
2. Articles or essays must explain the situation of human rights in any region of the State of Mexico, Mexico or of the world, and develop properly the concepts included in the text.
3. Articles are accepted in Spanish, English, French, Portuguese or Italian.
4. Documents must be submitted in original language and include an abstract in English of 100–150 words containing concise information about the content, and a list of three to five key words of the text (in the original language in which the document is sent and in English), this for bibliographic indexing purposes.
5. All entries must include at the end of the text a brief curriculum overview of the author(s) to include details such as:
  - Complete name(s).
  - Highest level of study and institution in which it took place.
  - Institution the author is currently working at.

- When author has written other publications, mention only the three most recently. They must specify whether they are co-authored; the order of data is as follows: the title of the book or "article", city, publisher, pages (if it is an article) and year of publication.
  - E-mail address and telephone number.
6. For the publication of the articles, the author or authors must send Transfer of Ownership of Copyright letter-format duly completed and signed by the author or authors. This format may be sent by mail or e-mail in PDF file. This because the Codhem requires that author or authors granted the ownership of the copyright to DIGNITAS, so that their texts are published and disseminated on magnetic media and in printed magazine. Authors retain their moral rights as established by law and they can make use of their article material in other works or books on the condition of quoting DIGNITAS as the original source of the texts.
  7. All papers will be submitted to opinion of the Editorial Board, which is composed of studios of human rights and social sciences as well as specialists in publishing field. If results are discrepant, the dictum will be forwarded to a third opinion which will be the final one.
  8. The results of opinions are unappealable.
  9. The opinion processes are determined by the number of items on the waiting list. The Centre for Studies will inform each of the authors of their work progress in the process of opinion and, where appropriate, its edition.
  10. Any case not provided above, will be solved by Editorial Board of the Codhem.

## Formatting

1. The essays or articles should be around 25 to 30 pages (including charts, tables, footnotes and sources consulted page), with a line spacing of 1.5, font 11-point Times New Roman style. Reviews must have an extension of one to three pages.

2. All contributions must be sent via e-mail, word processor, without any kind of format, indents or automatic notes.
3. The cover of the paper must include the full name of the author or authors.
4. Charts, tables and graphs must be grouped at the end of the document and the text must indicate the place where they will be placed. They must be processed in separate files in Excel processor. They must also include title and source from which the data were collected.
5. All graphics must be presented in black and white, without any highlighting or texture as well as charts or diagrams should be submitted in an editable format.
6. No epigraphs will be placed at the beginning of each paper.
7. The titles and subtitles must be numbered with decimal system, after the introduction.
8. Footnotes must be only explanatory and must serve to expand or illustrate what is said in the body of the text and not to indicate reference sources.
9. Harvard system must be used.

## **Contributions Submission**

Email: [revistadignitas@codhem.org.mx](mailto:revistadignitas@codhem.org.mx)

Telephone number in the city of Toluca: +52 (722) 2 36 05 60, exts. 155 or 154.



## **DIRECTORIO**

### PRESIDENTE

Jorge Olvera García

### CONSEJEROS CIUDADANOS

Luz María Consuelo Jaimes Legorreta

Justino Reséndiz Quezada

Leticia Bravo Sánchez

Verónica Gómez Cerón

Carolina Santos Segundo

### PRIMERA VISITADURÍA GENERAL

José Benjamín Bernal Suárez

### SECRETARÍA GENERAL

María del Rosario Mejía Ayala

### DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Karla López Carbajal

### UNIDAD JURÍDICA Y CONSULTIVA

Erick Segundo Mañón Arredondo

### UNIDAD DE INFORMACIÓN, PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN

Sheila Velázquez Londaiz

### UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Guadalupe Elisenda Domínguez Contreras

### UNIDAD DE DIFUSIÓN DE LA CULTURA

Monica Monserrat Garfias González

### UNIDAD DE IGUALDAD DE GÉNERO Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA

Ana Karen Vargas Esquivel

### ÓRGANO INTERNO DE CONTROL

Víctor Antonio Lemus Hernández

### CENTRO DE ESTUDIOS

Gabriela Eugenia Lara Torres

### SECRETARÍA PARTICULAR

Martín Arriaga Degollado

## **INTEGRANTES DEL COMITÉ CIENTÍFICO REVISTA DIGNITAS**

**Prof. Dr. iur. hdr. Renaud Bourget**

Profesor titular de tiempo completo Escuela de Derecho de la  
Sorbona Universidad Phanthéon. Sorbonne Paris 1.

**Prof. Dr. José Luis López González**

Profesor Titular de Derecho Constitucional.  
Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid.

**Dra. Ginevra Cerrina Feroni**

Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de  
Florencia.

**Dr. Krystian Complak**

Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de  
Wroclaw, Polonia.

**Dr. Francisco Javier Díaz Revorio**

Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la  
Universidad de Castilla la Mancha, Campus Toledo.

**Dra. Andrea Mensa González**

Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de  
Buenos Aires.

# COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO

**Oficinas centrales:** Av. Nicolás San Juan, núm. 113, col. Ex Rancho Cuauhtémoc, C. P. 50010, Toluca, Estado de México.

[www.codhem.org.mx](http://www.codhem.org.mx)

800 999 4000

## VISITADURÍAS GENERALES Y ADJUNTAS

Visitaduría General sede Toluca, Visitaduría General de Supervisión Penitenciaria, Visitaduría Adjunta de Atención a Periodistas y Comunicadores, Visitaduría Adjunta de Atención a la Trata de Personas y Desaparición Forzada, Visitaduría Adjunta Contra la Discriminación, Visitaduría Adjunta de Igualdad de Género y Visitaduría Adjunta de Atención a Violencia Escolar, av. Nicolás San Juan, núm. 113, col. Ex Rancho Cuauhtémoc, C. P. 50010, Toluca, Estado de México. Teléfono: (722) 236 05 60.

Visitaduría General sede Tlalnepantla, Cuauhtémoc, núm. 311, col. La Romana, C. P. 54030, Tlalnepantla de Baz, Estado de México. Teléfonos: (55) 16 65 60 68 y (55) 53 90 94 47.

Visitaduría General sede Chalco, calle Francisco Javier Mina, núm. 35, Barrio La Conchita, C. P. 56600, Chalco, Estado de México. Teléfonos: (55) 15 51 15 90 y (55) 26 32 59 74.

Visitaduría General sede Nezahualcóyotl, av. José Vicente Villada, núm. 202, col. Metropolitana, tercera sección, C. P. 57750, Nezahualcóyotl, Estado de México. Teléfonos: (55) 57 97 45 07 y (55) 26 19 97 31.

Visitaduría General sede Ecatepec, av. Morelos, núm. 21, esq. Río Balsas, col. Boulevares, C. P. 55020, Ecatepec de Morelos, Estado de México. Teléfonos: (55) 11 15 58 54 y (55) 11 15 68 52.

Visitaduría General sede Naucalpan y Visitaduría Adjunta de Actividad Empresarial, calle Canadá, núm. 98, esquina Norteamérica, segunda sección, col. Las Américas, C. P. 53040, Naucalpan, Estado de México. Teléfonos: (55) 62 37 78 13 y (55) 62 85 99 30.

Visitaduría General sede Atlacomulco, calle Luis Donald Colosio Murrieta, núm. 403, col. Cuatro Milpas, C. P. 50450, Atlacomulco, Estado de México. Teléfonos: (712) 123 52 00 y (712) 104 22 71.

Visitaduría General sede Tenango del Valle, calle Hermenegildo Galeana, núm. 106, col. Centro, C. P. 52300, Tenango del Valle, Estado de México. Teléfonos: (717) 144 01 24 y (717) 144 18 33.

Visitaduría General sede Cuautitlán, Cedros, núm. 15, esquina Ciprés, col. Los Morales, C. P. 54800, Cuautitlán, Estado de México. Teléfonos: (55) 26 20 14 00 y (55) 26 20 09 63.

Visitaduría Adjunta Tejupilco, calle Sor Juana Inés de la Cruz, núm. 69, col. México 68, C. P. 51406, Tejupilco, Estado de México. Teléfonos: (724) 267 01 46 y (724) 267 25 60.

Visitaduría Adjunta Tultitlán, Francisco Villa, s/n (segundo piso), col. Barrio de los Reyes, C. P. 54900, Tultitlán, Estado de México. Teléfono: (55) 58 88 03 03.

Visitaduría Adjunta Huehuetoca y Visitaduría Adjunta de Atención a Personas Migrantes, av. Prolongación Benito Juárez, s/n, Barrio Puente Grande, C. P. 54680, Huehuetoca, Estado de México. Teléfono: (59) 39 18 09 31.

Visitaduría Adjunta Cuautitlán Izcalli, av. La Súper, s/n, (instalaciones de Operagua), col. Centro Urbano, C. P. 54700, Cuautitlán Izcalli, Estado de México. Teléfono: (55) 11 13 46 24.

Visitaduría Adjunta Texcoco, calle 2 de marzo, núm. 803, col. El Carmen, C. P. 56160, Texcoco, Estado de México. Teléfono: (59) 59 55 73 81.

Visitaduría Adjunta Zumpango, boulevard Melchor Ocampo, núm. 120, local 6, Barrio de Santiago, primera sección, C. P. 55600, Zumpango, Estado de México. Teléfono: (59) 11 00 69 32.

Visitaduría Adjunta Tecámac, calle del Rosario, s/n, col. Centro, C. P. 55740, Tecámac, Estado de México. Teléfono: (55) 59 34 39 25.

Centro de Mediación y Conciliación, Belisario Domínguez, núm. 3, planta alta col. La Mota, C. P. 52000, Lerma, Estado de México. Teléfono: (722) 624 25 01.

Para asesoría legal sobre  
presuntas violaciones  
a derechos humanos

LADA sin costo  
**800 999 4000**

24 horas • 365 días del año



# Consulta nuestras publicaciones

Por la resignificación de los  
derechos humanos.

Para conocer las publicaciones de la Codhem  
y consultarlas visita nuestra página de internet,  
así como las redes sociales:

**[www.codhem.org.mx](http://www.codhem.org.mx)**



codhem\_oficial  
jorge\_olverag



CODHEM (OFICIAL)  
Jorge Olvera García



@CODHEM  
@JorgeOlveraG



CODHEM

DIGNITAS 36 DI  
AS 36 DIGNITAS  
DIGNITAS 36 DI  
AS 36 DIGNITAS

Dignitas núm. 36 estuvo al cuidado del Centro de Estudios de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; se terminó de imprimir en agosto de 2019. Impresa por Garprint, S. A. de C. V., Tenango, núm. 802, col. Sector Popular, C. P. 50040, Toluca, Estado de México.

DIGNITAS 36 DI  
AS 36 DIGNITAS  
DIGNITAS 36 DI  
AS 36 DIGNITAS  
DIGNITAS 36 DI  
AS 36 DIGNITAS



[codhem\\_oficial](#)  
[jorge\\_olverag](#)



[CODHEM \(OFICIAL\)](#)  
[Jorge Olvera Garcia](#)



[@CODHEM](#)  
[@JorgeOlveraG](#)



[CODHEM](#)

EJEMPLAR GRATUITO