



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

Derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad: Medidas cautelares y modelos de protección.

Tesis
Que para obtener el título de
Licenciado en Derecho

Presenta:
José de Jesús Segovia Villeda

Director de tesis:
Dr. Edgar Corzo Sosa

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 2020.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMENARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

Cd. Universitaria, Cd. Mx., a 27 de febrero de 2020

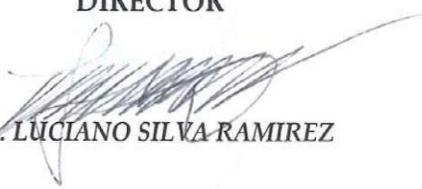
M. EN C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante JOSÉ DE JESÚS SEGOVIA VILLEDA, con número de cuenta 412040856, bajo la supervisión de este seminario, elaboró la tesis titulada "Derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad: Medidas cautelares y modelos de protección" realizada con la asesoría del profesor Dr. Edgar Corzo Sosa.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR


DR. LUCIANO SILVA RAMIREZ

Lo otro no existe: tal es la fe racional, la incurable creencia de la razón humana. Identidad = realidad, como si, a fin de cuentas, todo hubiera de ser, absoluta y necesariamente, uno y lo mismo. Pero lo otro no se deja eliminar; subsiste, persiste; es el hueso duro de roer en que la razón se deja los dientes. Abel Martín, con fe poética, no menos humana que la fe racional, creía en lo otro, en "La esencial Heterogeneidad del ser", como si dijéramos en la incurable otredad que padece lo uno.

Antonio Machado

*Sueñan las pulgas con comprarse un perro
y sueñan los nadies con salir de pobres,
que algún mágico día
llueva de pronto la buena suerte,
que llueva a cántaros la buena suerte;
pero la buena suerte no llueve ayer, ni hoy,
ni mañana, ni nunca,
ni en lloviznita cae del cielo la buena suerte,
por mucho que los nadies la llamen
y aunque les pique la mano izquierda,
o se levanten con el pie derecho,
o empiecen el año cambiando de escoba.*

*Los nadies: los hijos de nadie,
los dueños de nada.
Los nadies: los ningunos, los ninguneados,
corriendo la liebre, muriendo la vida, jodidos,
rejodidos:*

*Que no son, aunque sean.
Que no hablan idiomas, sino dialectos.
Que no profesan religiones,
sino supersticiones.
Que no hacen arte, sino artesanía.
Que no practican cultura, sino folklore.
Que no son seres humanos,
sino recursos humanos.
Que no tienen cara, sino brazos.
Que no tienen nombre, sino número. Que no
figuran en la historia universal,
sino en la crónica roja de la prensa local.
Los nadies,
que cuestan menos
que la bala que los mata.*

Eduardo Galeano

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO I.

VULNERABILIDAD	5
1.1. Noción de vulnerabilidad.....	5
1.1.A. Definición en estricto sentido	5
1.1.B. Elementos del concepto	11
1). Sujeto.....	11
2). Riesgo.....	12
3). (In)capacidad de reducir, inhibir y superar un riesgo o superar un daño	14
1.2. Clasificación.....	16
1.2.A. Número de sujetos	16
1.2.B. Naturaleza de los factores de origen del riesgo	17
1.2.C. Número de factores de origen.....	18
1.2.D. Percepción	19
1.2.E. Aceptabilidad.....	20
1.2.F. Tolerancia.....	21
1.2.G. Temporalidad.....	21
1.2.H. Espacialidad.....	22
1.2.I. Severidad	23

CAPÍTULO II

MODELOS DE PROTECCIÓN Y RECONOCIMIENTO LEGAL	25
2.1. Modelos transdisciplinarios.....	25
2.1.A. Vulnerabilidad social: Gestión Social de Riesgo	26
2.1.B. Normalización: Gestión de Riesgos	30
2.1.C. Desastres naturales: Reducción de Riesgo de Desastre y Gestión del Riesgo de Desastres	33
2.1.D. Ayuda humanitaria: Preparación para la Respuesta ante Emergencias	36

2.1.E. Protección para instituciones de asistencia humanitaria y defensores de derechos humanos: Marco de gestión de seguridad, Marco de gestión de riesgos de seguridad y Valoración de riesgo para defensores	39
2.2. Modelos de protección jurídica	50
2.2.A. Grupos en situación de vulnerabilidad	52
2.2.B. Interseccionalidad	55
2.2.C. Enfoque diferencial	60
2.2.D. Acciones afirmativas	62
2.3. Reconocimiento legal.....	67
2.3.A. Normas y práctica nacional federal	67
2.3.B. Ámbito internacional.....	81
CAPÍTULO III.	
MEDIDAS CAUTELARES DE PROTECCIÓN	91
3.1 Naturaleza	92
3.1.A. Cautelar.....	92
3.1.B. Tutelar	94
3.2 Características	97
3.2.A. Naturaleza procesal de las medidas	97
3.2.B. Actuación procesal de las partes	100
3.2.C. Naturaleza de los efectos de las resoluciones	103
3.2.D. Relación procesal del objeto.	104
3.2.E. Tipos de efectos de las resoluciones	105
3.2.F. Objetos de protección.....	105
3.2.G. Variabilidad o mutabilidad.....	106
3.2.H. Naturaleza del proceso	107
3.2.I. Materia procesal	108
3.3 Elementos.....	112
3.3.A Clásicos.....	112
3.3.A.a Apariencia de buen derecho	113
3.3.A.b Peligro en la demora.....	114
3.3.B Contemporáneos.....	116
3.3.B.a Gravedad	116

3.3.B.b Urgencia	118
3.3.B.c Daño irreparable	120
CAPÍTULO IV.	
PROPUESTA TEÓRICO-PRÁCTICA: PROTOCOLO DE GESTIÓN DE CONDICIONES DE VULNERABILIDAD EN MEDIDAS CAUTELARES DE PROTECCIÓN	127
4.1. Criterios de aplicabilidad de modelos de gestión de riesgo en vulnerabilidades y medidas cautelares	127
4.1.A. Vulnerabilidad: Análisis	132
4.1.B. Riesgo: Impacto (gravedad e irreparabilidad) y Probabilidad (urgencia).	137
4.1.C. (In)capacidad: Condición sujeto	147
4.1.D. Instituciones jurídicas de implementación	150
Conclusiones sobre Criterios de aplicabilidad de modelos de gestión de riesgo en vulnerabilidades y medidas cautelares	153
4.2 Protocolo de gestión.	155
4.3 Caso práctico	163
CONCLUSIONES GENERALES.....	175
BIBLIOGRAFÍA	181

LISTA DE CUADROS Y TABLAS

Cuadro 1. Estrategias y sistemas de manejo social del riesgo – Ejemplos.....	29
Cuadro 2. Proceso de GR.	31
Cuadro 3. Elementos para el Marco de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD). 35	
Cuadro 4. Preparación de respuesta a emergencias (traducción).	37
Cuadro 5. Clasificación de impacto y probabilidad del riesgo (traducción).	38
Cuadro 6. Marco de gestión de seguridad (traducción).....	41
Cuadro 7. Marco de gestión de riesgos de seguridad (traducción).	43
Cuadro 8. Análisis de riesgo (traducción).....	44
Cuadro 9. Matriz genérica de valoración de riesgos.	47
Cuadro 10. Escala de riesgo.	48
Cuadro 11: Índice de Impacto.	143
Cuadro 12: Índice de Probabilidad.	144
Cuadro 13: Valoración de Riesgo.....	145
Cuadro 14: Valoración de (In)capacidad.....	150
Tabla 1: Leyes. Cuadro general de reconocimiento de grupos en situación de vulnerabilidad.	71

ABREVIATURAS

APF: Administración Pública Federal.

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos.

CADRI: Iniciativa de Fomento de la Capacidad de Reducción de los Desastres.

CEDAW: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación
contra la Mujer.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONAPRED: Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación.

CrIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos.

EWEAR: Alerta temprana, acción temprana y preparación.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

GAR: Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres.

GR: Gestión del Riesgo.

GRD: Gestión del Riesgo de Desastres.

IASC: Comité Permanente entre Organismos.

INFORM: Índice de Gestión de Riesgos.

IPCC: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.

ISO: Organización Internacional de Normalización.

LAS: Ley de Asistencia Social.

LDPAM: Ley de los Derechos de las Personas Adultas.

LDRS: Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

LFDEAPD: Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas
Desaparecidas.

LFPC: Ley Federal de Protección al Consumidor.

LGBTTTIQ: Lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual y
queer.

LGDFPDPSNBP: Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

LGDNNA: Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

LGPSDTPPAV: Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

LGS: Ley General de Salud.

LGV: Ley General de Víctimas.

LINPI: Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

LM: Ley de Migración.

LNEP: Ley Nacional de Ejecución Penal.

LNSIIPA: Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

LOPGJDF: Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

LRPCAP: Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

NNA: Niña, niño y/o adolescente.

OEA: Organización de Estados Americanos.

ONGs: Organizaciones no gubernamentales.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PAA: Preparación Avanzada de Acciones.

PC: Planificación de Contingencia.

RAE: Real Academia Española.

RRD: Reducción de Riesgo de Desastres.

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sistema Nacional DIF: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

SRM: Gestión Social de Riesgo.

UNISDR: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

INTRODUCCIÓN

La presente tesis se enmarca en la interpretación jurídica de los derechos humanos de grupos en situación de vulnerabilidad, en específico, en la forma de identificar cómo es posible implementar una protección cautelar efectiva en México.

El ánimo de desarrollar el tema de las condiciones de vulnerabilidad en su aplicabilidad jurídica partió de la necesidad de proteger de forma adecuada a las personas, ya que en la mayoría de las instituciones, tanto administrativas como operadoras de justicia, otorgan atención de manera uniforme sin considerar las capacidades y contextos particulares de cada sujeto. Si bien es cierto la operatividad que se plantea es de carácter general, la intención personal va dirigida a la protección de personas en contexto de movilidad humana, tema que a lo largo de los años ha sido, voluntaria y fortuitamente, una trinchera: Las personas migrantes son las vulnerables y las vulneradas.

En mi breve experiencia en la protección de los derechos, mi primer acercamiento fue con la Clínica Jurídica del Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM que me permitió conocer las diversas condiciones y contextos sociales de las personas víctimas de violaciones a derechos humanos. Posteriormente, durante mi pasantía en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, observé innumerables argumentos, legales y fácticos, que los gobiernos señalaban para convalidar omisiones. Fue hasta mi incorporación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ahora desde el papel de autoridad, cuando advertí que para proporcionar una protección adecuada a las personas era necesario identificar las condiciones de vulnerabilidad y cómo éstas afectan los derechos, toda vez que la atención uniforme, aún dentro de categoría específicas, genera una inoportuna protección, incluso nuevas violaciones. Nuestro papel, ya sea como ciudadanos, víctimas o autoridades, es aportar socialmente mediante diálogos constructivos a un estado de derecho para garantizar los derechos

humanos de todas las personas, motivo por el que se presenta el tema relativo a la vulnerabilidad.

La vulnerabilidad es un concepto multifacético utilizado por diversas disciplinas sociales desde la segunda mitad del siglo XX. Tal condición, vista desde una noción general, es toda aquélla en la que una persona o colectivo es incapaz de reducir, inhibir o superar un riesgo susceptible de causar un daño. Cada vulnerabilidad es distinta en relación con el sujeto, los factores, el tiempo, la severidad, entre otros aspectos; y el hecho que existan determinados grupos considerados en situación de vulnerabilidad no da pauta para que la atención sea uniforme, por el contrario, se debe atender como una cuestión particular con riesgos y capacidades específicas de cada sujeto.

La atención a la vulnerabilidad por parte de las diversas disciplinas sociales surge desde un enfoque de gestión de riesgo (*risk management*), que es un marco conceptual y una herramienta analítica aplicable a diversos contextos y categorías de trabajo. Tal enfoque individualiza el riesgo mediante la identificación y clasificación del mismo; diferencia momentos de gestión -reducir, inhibir y superar-, y aborda los sujetos, así como sus capacidades.

En el aspecto jurídico, la vulnerabilidad ha sido considerada como una condición en que las personas enfrentan situaciones sociales, culturales, económicas y políticas que las colocan en mayor riesgo de violación de sus derechos humanos, al encontrarse en contextos variados para el ejercicio de los mismos. Desde esta perspectiva es comprensible que algunas personas requieran de atención prioritaria al encontrarse en una posición de desventaja que haría, en caso de consumarse una violación a sus derechos humanos, que ésta tuviera efectos más severos y sucesivos.

La forma en que se ha atendido la vulnerabilidad desde el Derecho ha sido a través del reconocimiento legal del principio de igualdad y no discriminación, dando

pauta a figuras que responden a diversos movimientos sociales que visibilizan las desigualdades y las afectaciones que sufren las personas y grupos en contextos múltiples y sociedades disímiles.

A su vez, en el sistema jurídico mexicano la vulnerabilidad no ha sido conceptualizada ni atendida desde una perspectiva integral, sino mediante la promulgación de marcos normativos en favor de determinados grupos que son considerados históricamente vulnerables. De esta falta de visión holística, en la actualidad las autoridades mexicanas otorgan atención a las personas y grupos en tales condiciones con las mismas metodologías y procedimientos generales, sin considerar el grado de afectación o la interseccionalidad de categorías en las que pueden encontrarse. Aunado a ello, se privilegia la implementación de programas sociales desde la perspectiva económica, así como de acciones desasociadas por los diversos órganos gubernamentales, sin ser lo más idóneo. Son pocos los procedimientos que se han implementado de manera especial para atender problemas puntuales de condiciones de vulnerabilidad.

Una de las finalidades del presente trabajo es señalar la necesidad de generar un marco conceptual jurídico para atender las condiciones de vulnerabilidad, partiendo de analizar el perfil de las personas.

La aplicabilidad del marco conceptual se enfoca en la figura jurídica de “Medidas Cautelares”. Más allá de su visión procesal, las medidas cautelares se han transformado en una figura primordial que posee dos variantes de protección de derechos: cautelar y tutelar, que reconoce la gravedad, urgencia y posibilidad de daño irreparable de presuntos hechos violatorios, por lo que se aborda como una herramienta adecuada y efectiva para situaciones de riesgo.

El objetivo de la presente tesis consiste en armonizar, primero, el modelo de gestión de riesgo con la protección jurídica de personas y grupos en situación de vulnerabilidad y, segunda, de ésta última con las medidas cautelares.

La tesis se integra de cuatro capítulos. En el primero se aborda el concepto de vulnerabilidad y las características en que se presenta. El segundo analiza modelos de protección transdisciplinarios y jurídicos para atender tal condición, así como el estudio del reconocimiento de la vulnerabilidad en el Sistema Jurídico Mexicano. El siguiente capítulo expone la figura jurídica de medidas cautelares y sus características. Por último, el capítulo cuarto presenta la compatibilidad de un modelo jurídico para abordar la vulnerabilidad en las medidas cautelares de protección.

Finalmente, quiero agradecer a mi familia, amigos y maestros por la ayuda que me han dado. A las personas que me acompañan por la vida, gracias por tanto amor. A mis padres, por su apoyo incondicional. Al Dr. Edgar Corzo Sosa y al Mtro. Luis Raúl González Pérez por su guía.

CAPÍTULO I.

VULNERABILIDAD

El presente capítulo abordará algunas nociones necesarias para definir y clasificar las condiciones de vulnerabilidad en razón de los sujetos, sus capacidades y el riesgo.

Para lograr atender a los grupos en situación de vulnerabilidad es necesario responder a diversas preguntas: qué es la vulnerabilidad, cuáles son sus características y cómo se clasifica. Por tal razón, ante la implementación de un modelo se requiere como paso previo conocer en forma general a qué se refiere o cómo se interpreta la vulnerabilidad, con la finalidad de contar con un marco teórico que permita aportar soluciones.

Al tener en cuenta tal circunstancia, el presente apartado se subdivide en dos rubros: i. Noción de vulnerabilidad y ii. Clasificación.

1.1. Noción de vulnerabilidad

El estudio de la noción general de vulnerabilidad aborda la definición en estricto sentido y los elementos que la componen.

1.1.A. Definición en estricto sentido

Describiremos aquí las diversas definiciones de vulnerabilidad, desde la popular y la etimológica hasta las planteadas por las diversas ciencias y disciplinas, con el objetivo de comprender *prima facie* este concepto.

Según el Diccionario de la Lengua Española, la vulnerabilidad es definida como la calidad de ser vulnerable, referente a la posibilidad de “*ser herido o recibir lesión, física o moralmente.*”¹

En su acepción etimológica derivada del adjetivo latino *vulnerabilis*, se compone por dos elementos: *vulnus*, que se traduce como “*herida*”, y *abilis*, que significa “*que puede*”, “*capaz de*”. Así, a partir de su etimología se la puede conceptualizar como “*la cualidad que tiene alguien para poder ser herido*”.²

En atención a los aspectos técnicos, la vulnerabilidad es un concepto plurivalente que se define en relación con la rama o disciplina que asimila dicha condición como su objeto de estudio. A continuación se desarrollarán los principales conceptos de vulnerabilidad en disciplinas como Economía, Ecología, Urbanismo, Demografía, además de Derecho, para entender más ampliamente esta noción.

De forma general, la vulnerabilidad ha sido definida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como “*un estado de elevada exposición a determinados riesgos e incertidumbres, combinado con una capacidad disminuida para protegerse o defenderse de ellos y hacer frente a sus consecuencias negativas.*”³ Asimismo, se afirma que tal condición se origina por diversos factores –físicos, ambientales, socioeconómicos y políticos–, y que existe en todos los niveles y dimensiones de la sociedad, siendo parte de la condición humana, por lo que puede afectar a todas las personas. Esta última característica de susceptibilidad es la que da pauta a las diversas disciplinas para considerar la vulnerabilidad como una condición,

¹ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23 ed., Madrid, Espasa, 2014, definición de “vulnerabilidad”. Disponible en: <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=vulnerable>. Consultado el 03/01/2019.

² Corominas, Joan, *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, Tercera Edición, Madrid, Gredos, 1987, p. 612; De Echegararay, Eduardo, *Diccionario general etimológico de la lengua española*, tomo V, Madrid, Álvarez Hermanos impresores, 1888, p. 742; y Pérez Porto, Julián y Merino, María, *Definición de vulnerabilidad*, Definicion.de, disponible en: <https://definicion.de/vulnerabilidad/>. Consultado el 03/01/2019.

³ Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Informe sobre la situación social del mundo 2003. Vulnerabilidad social: Fuentes y desafíos*, A/58/153/Rev.1, New York, ONU, 2003, p. 8.

eliminando terminologías como “*grupos o personas vulnerables*”, pues se refieren al sujeto.

En Economía se ha desarrollado el concepto de “*vulnerabilidad social*”, el cual hace referencia a una teoría de movilidad social ascendente de las personas respecto del estrato económico en el que se encuentran y desarrollan. De manera genérica se puede definir como el estudio sobre “*la posibilidad de captar cognitivamente cómo y por qué diferentes grupos y sectores de la sociedad están sometidos de forma dinámica y heterogénea a procesos que atentan contra su subsistencia y capacidad de acceso a mayores niveles de bienestar*”.⁴

La exclusión social, como la definición de tal discriminación, surge por una serie de procesos que tienen como resultado la privación, por periodos variables de tiempo, del acceso a determinados recursos materiales y de capital humano, los cuales garantizan niveles de bienestar.⁵ Algunos teóricos han señalado como elementos de tal condición la siguiente fórmula: Vulnerabilidad = exposición a riesgos + incapacidad para enfrentarlos + inhabilidad para adaptarse activamente.⁶

Un ejemplo concreto de la vulnerabilidad social se da en la forma como las crisis financieras o políticas de austeridad en los países afectan en una mayor proporción a las personas con menores ingresos económicos, originando que las personas no alcancen la línea básica de bienestar.

En el caso de las ciencias que estudian el medio ambiente, la vulnerabilidad se define como la debilidad interna de un ecosistema o de alguno de sus componentes a sufrir daño ante la presencia de determinada fuerza que es

⁴ Busso, Gustavo, *Vulnerabilidad social: Nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, CEPAL, 2001, p. 9.

⁵ Moreno Crossley, Juan Cristóbal, *El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: Problemas, alcances y perspectivas*, Working paper series 9, Florida, University of Miami, Center of Latin American Studies, 2008, pp. 14-15.

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Población, *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*, LC/R.2086, Santiago de Chile, CEPAL, 2002, p. 3.

potencialmente negativa. Tal definición comprende cinco elementos: el elemento externo, que es el riesgo o la amenaza a recibir daño; la capacidad interna, comprendida como las características propias del ecosistema; el grado de exposición, que son las modalidades de recepción del daño; la sensibilidad, entendida como el grado o parámetro de afectación; y la capacidad de adaptación, que es la cualidad del ecosistema para ajustarse al cambio, moderar los daños, aprovechar las oportunidades o hacer frente a las consecuencias.⁷

Desde esta perspectiva ecológica, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de la Organización de las Naciones Unidas, define vulnerabilidad como el grado al cual un sistema es susceptible o incapaz de hacer frente a efectos negativos relacionados con motivo del cambio climático, incluyendo variabilidad climática y eventos extremos.⁸

Un ejemplo de la vulnerabilidad en dicha disciplina es la relación que existe entre deforestación e inundaciones, toda vez que, si se realiza una tala desproporcionada en cuencas menores a 50,000 hectáreas, se genera una erosión de suelo tal que limita la capacidad de filtración de humedad, por lo que se provocan inundaciones y cambio de clima en el territorio, afectando a poblaciones.

En el caso del Urbanismo, la vulnerabilidad se refiere a la potencialidad de que la población de un determinado espacio urbano concreto sea afectada por alguna circunstancia adversa. La aplicación de este concepto atañe a actuaciones o medidas preventivas para combatir los posibles efectos hostiles derivado de problemáticas demográficas -envejecimiento de la población, flujos migratorios, entre otros-, económicas -desempleo y precariedad laboral-, condiciones de los alojamientos -falta de servicios básicos-, así como amenazas o riesgos externos -falta de áreas verdes, contaminación, etcétera.-⁹

⁷ Gómez, José Javier, *Vulnerabilidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, CEPAL, 2001, pp. 4-5.

⁸ *Ídem*.

⁹ Gobierno de España, Ministerios de Fomento, *Análisis urbanístico de los barrios en España sobre vulnerabilidad urbana*, Madrid, Ministerios de Fomento, 2010, pp. 3-4. Véase en

También desde la perspectiva del Urbanismo, en relación con el riesgo y los desastres relacionados con los fenómenos naturales, el concepto de vulnerabilidad apunta a la susceptibilidad por parte de la población a sufrir un daño y a tener dificultad de recuperarse del mismo. En ese sentido, es considerado un sistema dinámico de interacción de factores y características que se materializan en una población específica y en un espacio determinado. Cabe precisar que en esta vertiente la vulnerabilidad no está determinada por los elementos externos – fenómenos naturales–, sino por los procesos sociales, económicos y políticos.¹⁰

Ejemplo de tal vulnerabilidad es la afectación ocasionada por huracanes. Independientemente de cuál sea su categoría, el riesgo a sufrir un daño por las poblaciones es diferenciado: depende de su planificación inmobiliaria y urbanística, así como de su capacidad de contratación de seguros o de emitir alertas, motivo por el que los huracanes afectan en mayor medida a poblaciones con un menor nivel de ingreso económico.

Por otra parte, la vulnerabilidad demográfica se refiere a los riesgos, debilidades o desventajas que enfrentan comunidades, hogares y personas a raíz de la intervención de factores –tendencias, características, conductas– de origen demográfico, por ejemplo, el envejecimiento, la falta de planificación familiar y la caída de la fecundidad.¹¹

Finalmente, desde el punto de vista del Derecho no se ha desarrollado un concepto básico de la vulnerabilidad. No obstante, la figura de “grupos en situación

https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/pdf/C88DB66D-8669-497C-BEE4-442AE027E2FB/111287/SOBRE_vulnerabilidad.pdf. Consultado el 03/01/2019.

¹⁰ Crossa Niell, Verónica, *Riesgo, desastre y vulnerabilidad*, Tesis para obtener el grado de maestría, Ciudad de México, El Colegio de México, 2001, p. 73.

¹¹ Rodríguez Domenech, María de los Ángeles, “Vulnerabilidad demográfica en las regiones europeas NUTS-2. El caso de Castilla-La Mancha”, *Papeles de población*, Ciudad de México, México, vol. 22, núm. 89, julio-septiembre de 2016, p. 172.

de vulnerabilidad” ha dado pauta para construir uno. Algunos instrumentos internacionales han señalado que se considera en condición de vulnerabilidad a:

*aquella víctima del delito que tenga una relevante limitación para evitar o mitigar los daños y perjuicios derivados de la infracción penal o de su contacto con el sistema de justicia, o para afrontar los riesgos de sufrir una nueva victimización. La vulnerabilidad puede proceder de sus propias características personales o bien de las circunstancias de la infracción penal.*¹²

A la par de otras disciplinas, el derecho ha cambiado la perspectiva de la vulnerabilidad modificando la terminología “grupos vulnerables” por “grupos en situación de vulnerabilidad”, ya que ningún grupo social es intrínsecamente vulnerable; todos pueden enfrentarse a escenarios que en gran medida surgen de aquellas situaciones sociales, culturales, económicas y políticas que colocan a las personas en mayor riesgo de violación de sus derechos humanos.¹³

En la rama humanitaria, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja define la vulnerabilidad como la “capacidad disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos.”¹⁴ Este concepto se ha desarrollado para proporcionar asistencia humanitaria a las personas que requieren mayor atención en desastres naturales, conflictos armados, hambrunas, epidemias, entre otros.

¹² Cumbre Judicial Iberoamericana, *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*, Brasilia, XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008, regla 3.

¹³ Conferencia Regional sobre Migración, *Lineamientos Regionales para la identificación preliminar de perfiles y mecanismos de referencia de poblaciones migrantes en condición de vulnerabilidad*, Tegucigalpa, XVIII Reunión Viceministerial, 2013, p. 6; y Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Informe sobre la situación social del mundo 2003...*, cit., p. 9.

¹⁴ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *¿Qué es la vulnerabilidad?*, véase en: <https://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/que-es-la-vulnerabilidad/>. Consultado el 02/01/2019.

1.1.B. Elementos del concepto

Una vez descrito el concepto de vulnerabilidad según diversas disciplinas, a continuación expondremos algunos elementos esenciales que conforman tal condición, con la finalidad de construir una noción operativa. En ese sentido, se observó que concurren elementos comunes en cada una de las definiciones, siendo tres los principales: i) sujeto, ii) riesgo, y iii) (in)capacidad de reducir, inhibir o superar.

1). Sujeto

Se refiere a toda persona o grupo. Este elemento en principio no está determinado, más bien es determinable. Esto se debe a que en mayor o menor medida todas las personas pueden estar en riesgo de encontrarse en situación de vulnerabilidad.¹⁵ Tal propiedad es considerada como la característica de susceptibilidad.

En razón de ello, se ha generado un análisis conceptual que permea en la eliminación del término “personas y grupos vulnerables” por “en situación de vulnerabilidad”, erradicando el presupuesto erróneo que establecía a sujetos inherentemente vulnerables.

A pesar de que la propiedad de susceptibilidad es general para todas las personas, en el desarrollo de las disciplinas sociales se ha identificado que existen ciertas características o condiciones históricas que enfrentan determinadas poblaciones, lo que las hace, de manera inmediata, susceptibles de ser valoradas en situación de vulnerabilidad. En un apartado posterior se abordará cuáles son los grupos considerados históricamente en tal condición.

¹⁵ Lara Espinosa, Diana, *Grupos en situación de vulnerabilidad*, Ciudad de México, CNDH, 2015, p. 30.

2). Riesgo

La Real Academia de la Lengua Española (RAE) define al “riesgo” como la “contingencia o proximidad de un daño”.¹⁶ Coloquialmente suele utilizarse para referir un evento o acción que implica un posible menoscabo.

Por su parte, en las diversas disciplinas el riesgo se define como un “factor potencial de generación de perjuicios o daños que, a futuro, pueden afectar directa o indirectamente a individuos o colectivos humanos.”¹⁷ Algunos teóricos han señalado que está compuesto por dos factores: tiempo e incertidumbre – probabilidad–.¹⁸ El riesgo se caracteriza por una distribución de probabilidad conocida o desconocida de eventos, mismos que pueden clasificarse en relación con su magnitud, su frecuencia y duración, así como su historial.¹⁹

Al relacionar este elemento con la vulnerabilidad, la noción de riesgo supone la existencia de un daño que se expresa en la mayor o menor probabilidad de que ciertas consecuencias negativas puedan materializarse en razón de decisiones individuales o colectivas.²⁰ Al ser una probabilidad de daño, el riesgo se puede concretar. Por ello, para efectos prácticos del presente estudio partiremos de la siguiente clasificación: *riesgo* y *riesgo consumado*.

El riesgo tiene características que son propias de los procesos generadores de la vulnerabilidad, y el hecho de identificarse contribuye a dejar la postura general homogénea, para construir un concepto de riesgo de vulnerabilidad en particular. En concreto, abandonar la vulnerabilidad como una característica sin contenido específico, que más bien es aglomeradora de las diversas problemáticas sociales y

¹⁶ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., Madrid, Espasa, 2014. Disponible en: <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=WT8tAMI>. Consultado el 03/01/2019.

¹⁷ Moreno Crossley, Juan Cristóbal, *El concepto de vulnerabilidad...*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁸ Crossa Niell, Verónica, *Riesgo, desastre...*, *op. cit.*, p. 38.

¹⁹ Alwang, Jeffrey (*et. al.*), *Vulnerability as viewed from different disciplines*, International Symposium Sustaining Food Security and Managing Natural Resources in Southeast Asia, Chiang Mai, 2002, p. 4. Véase en: https://www.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/sfb564/events/uplands2002/Full-Pap-S1-1_Siegel.pdf

²⁰ Moreno Crossley, Juan Cristóbal, *El concepto de vulnerabilidad...*, *op. cit.*, p. 13.

personales, para establecer un concepto concreto capaz de cuantificar y establecer acciones plausibles para atender la problemática.

Por ello, es necesario conocer las características del riesgo que en la mayoría de los casos son inherentes a la propia vulnerabilidad, siendo cinco las abordadas por el presente estudio: multifactoriedad, dinamicidad, multidimensionalidad, integralidad y progresividad

Por multifactoriedad se hace referencia a la característica fuente del riesgo y la vulnerabilidad, que es la propiedad de partir u originarse por diversos factores; “la idiosincrasia de las personas (valores, costumbres, talentos o prácticas personales), edad o estado de salud, recursos, condición social (en virtud de estereotipos, roles y prácticas socioculturales de determinada comunidad) o cultura (convicciones, creencias o ideología).”²¹ Un sólo riesgo puede tener diversos factores que ponen en condición de vulnerabilidad a una persona. Ejemplo de ello es el analfabetismo, que puede provocar un daño en el desarrollo de las personas con motivo de factores sociales, económicos y culturales, condenando a las personas a vivir en la pobreza, en contextos de exclusión social y discriminación.

Dinamicidad es una característica en contrapartida de lo estático, refiere que los riesgos y la vulnerabilidad tienen intrínsecamente un contenido temporal y espacial.²² Un factor de riesgo es diferenciado dependiendo de la época y del lugar en el que se genera. Para ejemplificar, ser parte de una comunidad indígena en una sociedad Latinoamérica de principios del siglo XX, como un factor de riesgo, presentaba mayores elementos que restringían la participación política, en contrapartida al ser parte de una comunidad indígena en la actualidad en países como México y Bolivia, los cuales incluyen procedimientos democráticos para su inclusión. El riesgo de vulnerabilidad persiste, pero sus modalidades cambiaron en relación con el tiempo y espacio.

²¹ Lara Espinosa, Diana, *Grupos en situación...*, op. cit., p. 32.

²² Crossa Niell, Verónica, *Riesgo, desastre...*, op. cit., p. 81.

Tal característica va aparejada de la multifactoriedad, ya que un riesgo no siempre conlleva los mismos factores, sino que es dinámico –en respuesta a la sociedad cambiante–.

Otra característica del riesgo y la vulnerabilidad es la multidimensionalidad. Los factores de riesgo se manifiestan en distintas formas y modalidades,²³ motivo por el que son susceptibles de generar clasificaciones en razón de la temporalidad de afectación, su número de factores, espacialidad, fuentes, entre otros. Dicha clasificación se realizará más adelante en el presente trabajo.

Finalmente, el riesgo y la vulnerabilidad presentan integralidad y progresividad, porque, independientemente de su origen, el riesgo puede “afecta[r] a [varios] o todos los aspectos de la vida de quienes se encuentran en tal situación, [...] y porque, como efecto dominó, se acumula, se intensifica, agrava sus consecuencias, es cíclic[o] y genera otras condiciones de vulnerabilidad”.²⁴

3). (In)capacidad de reducir, inhibir y superar un riesgo o superar un daño

Como tercer elemento de la vulnerabilidad se encuentra la incapacidad, la cual se define como la falta de “talento o cualidades para realizar una acción”.²⁵

La Cruz Roja Internacional define la capacidad como:

[...] los recursos de que disponen las personas, familias y comunidades para hacer frente a una amenaza o resistir a los efectos de un peligro. Estos recursos pueden ser físicos o materiales, pero también pueden encontrarse en la forma en que está organizada una

²³ Lara Espinosa, Diana, *Grupos en situación... op. cit.*, p. 33

²⁴ *Ídem.*

²⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., Madrid, Espasa, 2014. Disponible en: <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=capaz>. Consultado el 03/01/2019.

*comunidad o en las aptitudes o atributos de las personas y/o las organizaciones de la misma.*²⁶

En oposición a tal definición, la incapacidad es la ausencia de recursos, que pueden ser materiales y humanos, para hacer frente al riesgo.

El elemento capacidad se conjuga con el elemento de riesgo para que este último sea gestionado mediante la articulación de acciones enfocadas a reducirlo, inhibirlo o superarlo. Por ello, la incapacidad depende de los activos con los cuales disponen los sujetos, así como de los mecanismos de apoyo externo a los que tienen acceso.²⁷

Uno de los objetivos del presente estudio es identificar modelos mediante los cuales las personas puedan combatir la incapacidad. Entre los tres elementos que hemos visto hasta aquí, que componen la definición de vulnerabilidad –es decir, *sujeto, riesgo e incapacidad de reducir, inhibir, superar o adaptarse*–, precisamente es la incapacidad el único elemento variable. Los sujetos y el riesgo siempre persistirán, pero la capacidad o incapacidad de reducir, inhibir, superar o adaptarse al conflicto es un elemento que puede articularse para hacer frente a las condiciones de vulnerabilidad.

Después de analizar los elementos y las características comunes a diversas disciplinas, podemos definir la vulnerabilidad como:

La condición en la que una persona o colectivo es incapaz de reducir, inhibir o superar un riesgo susceptible de causar un daño.

²⁶ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *¿Qué es... cit.*

²⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Población, *Vulnerabilidad sociodemográfica...*, *op. cit.*, p. 8.

1.2. Clasificación

En este apartado se expondrán diversas clasificaciones de la vulnerabilidad, con el objetivo de comprender las modalidades en las que se presenta. La condición de vulnerabilidad puede clasificarse en relación con la conjugación de los tres elementos que hemos descrito antes: sujetos, riesgo e incapacidad de reducir, inhibir, superar o adaptarse al conflicto.

Es importante señalar que la clasificación de vulnerabilidad aquí planteada sólo abarca sus modalidades, mas no una sistematización de sus grados de probabilidad y severidad. Esto se debe a que las diversas disciplinas la valoran de forma distinta: cada una articula un modelo propio de identificación, análisis, valoración y tratamiento, dependiendo del objeto de estudio y la finalidad que se quiera atender. Asimismo, el presente trabajo pone mayor énfasis en los elementos de riesgo e (in)capacidad de reducir, inhibir, superar o adaptarse al conflicto, considerados paralelos cuando se les interpreta de forma conjunta.

Las clasificaciones de la vulnerabilidad que se abordarán son aquéllas que tienen como criterio: a. Número de sujetos, b. Naturaleza de los factores de origen del riesgo, c. Número de factores de origen, d. Percepción, e. Aceptabilidad, f. Tolerancia, g. Temporalidad, h. Espacialidad, e i. Severidad

1.2.A. Número de sujetos

Esta clasificación de la vulnerabilidad tiene como criterio el número de sujetos afectados, por lo que puede tratarse de un sujeto individual o de sujetos colectivos.

Un sujeto individual se comprende como aquél que “tiene carácter particular e independiente dentro de un conjunto”.²⁸ Como se mencionó, los sujetos tienen la característica de susceptibilidad a la vulnerabilidad, la cual implica que todas las

²⁸ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., Madrid, Espasa, 2014, definición de “individual”. Disponible en: <https://dle.rae.es/?id=LPpa0TM>. Consultado el 19/01/2019.

personas pueden recibir un daño: es un "aspecto universal, inevitable y perdurable de la condición humana".²⁹

Por su parte, la vulnerabilidad colectiva refiere a una agrupación de individuos que puede ser determinada o determinable. Los grupos determinados corresponden a aquéllos que son apreciados históricamente como en condición de vulnerabilidad por las situaciones que enfrentan. Es el caso de las personas migrantes, desplazadas o refugiadas; las mujeres, niñas, niños y adolescentes; las personas privadas de la libertad, o las personas mayores, entre otros.

Las agrupaciones llamadas determinables son aquéllas que no son comprendidas como históricamente en condición de vulnerabilidad, sino que coyunturalmente sufren de un factor de riesgo. Una descripción útil para entender esta variable es la utilizada por la teoría de Gestión Social de Riesgos, la cual señala que la vulnerabilidad derivada de riesgos puede no estar correlacionada entre los sujetos –idiosincrásica– o correlacionada –covariada–.³⁰ Esta última, aplicable a las colectividades, se refiere a la vulnerabilidad de un grupo de personas en razón de un riesgo, como un desastre relacionado con fenómenos naturales. Otros ejemplos de grupos vulnerables no determinables en diversas disciplinas son las personas afectadas por epidemias en el ámbito de la salud y las afectadas por crisis financieras en el aspecto económico.

1.2.B. Naturaleza de los factores de origen del riesgo

Este criterio de clasificación atañe a la naturaleza del factor de riesgo, la cual puede ser natural o humana/social.³¹ Se define como el hecho o causa que es generador del riesgo de la vulnerabilidad.

²⁹ Peroni, Lourdes y Timmer, Alexandra, "Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law", *International Journal of Constitutional Law*, Volume 11, Issue 4, New York University School of Law y Oxford University Press, octubre de 2013, p. 1060.

³⁰ Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen, *Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*, Santiago de Chile, Banco Mundial, 2000, p. 14.

³¹ Busso, Gustavo, *Vulnerabilidad social...*, op. cit., p. 23.

En la literatura del desastre se comprende que el factor de riesgo natural es aquél que se origina por fenómenos naturales físicos o biológicos. Como subclasificación de tales factores naturales se encuentran los riesgos climatológicos (sequías, inundaciones, nieblas), hidrometeorológicos (huracanes, tormentas de nieve, temperaturas extremas), biológicos (florales y fáunicos) y geológicos (sismos, maremotos, vulcanismos, deslaves, hundimientos).³²

Los riesgos de origen humano o social, también denominados riesgos antropogénicos, se producen por la negligencia, error o simple intervención de las personas.³³ Ejemplo de éstos en las disciplinas de las Ciencias Naturales se encuentran la contaminación, la erosión del suelo, la deforestación, así como la inflación económica provocada por decisiones políticas.³⁴

Este criterio de clasificación, que en principio es más útil para la atención de personas en desastres relacionados con fenómenos naturales, puede ser manejada en otras disciplinas como el Derecho. Por ejemplo, el riesgo de vulnerabilidad derivado de un desplazamiento interno con motivo de un sismo, como factor natural, o por un conflicto religioso, como factor humano.

1.2.C. Número de factores de origen

Hasta este punto, las clasificaciones de factores que generan vulnerabilidad han atendido a la naturaleza de los mismos. Aquí se verá, en cambio, un criterio de clasificación enfocado en su cantidad. Dado que la cifra de factores puede ser ilimitada, se utiliza un criterio de vulnerabilidad simple y compuesta.

La vulnerabilidad simple significa que sólo existe un factor de riesgo de vulnerabilidad. Esta categoría es poco usual, ya que al articularse un factor de riesgo

³² Crossa Niell, Verónica, *Riesgo, desastre...*, op. cit., p. 64.

³³ *Ibidem.*, p. 65.

³⁴ Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen, *Manejo social del riesgo...*, op. cit., ídem.

por lo general los efectos del mismo generan la creación de nuevas fuentes de posible daño a las personas. La vulnerabilidad compuesta, por su parte, se deriva de la posibilidad de combinación y superposición de distintos factores.³⁵ En la literatura de la Gestión Social de Riesgos se denominan “factores acumulados”.³⁶ En ese sentido, algunos autores consideran la variable compuesta como un fenómeno complejo, derivado de “la interacción o efecto conjunto de distintos factores de riesgo sobre determinadas unidades de análisis [,] lo que define la existencia de un [...] síndrome de vulnerabilidad [...]”.³⁷

1.2.D. Percepción

La percepción de la vulnerabilidad puede ser objetiva y subjetiva. La teoría objetivista argumenta que los riesgos y sus manifestaciones son objetivos, reales y tangibles; que existen independientemente del sujeto y su percepción. Por ejemplo, el suministro de agua potable de una comunidad puede contener metales pesados derivado de actividades mineras en la región, pero tal población puede no tener conciencia de tal situación. El riesgo es real y tangible a pesar de que la comunidad no lo sepa. La prueba de tal teoría recae en las afectaciones a la salud.³⁸

Por el contrario, las teorías constructivistas argumentan que las manifestaciones del riesgo “son construcciones sociales fabricados por ciertos individuos, grupos o instituciones sociales.”³⁹ El riesgo y la vulnerabilidad pasan de ser un fenómeno objetivo y externo a materializarse como una condición subjetiva determinada por la percepción y la experiencia. Por tal razón, factores como ingresos, educación y cultura cobran relevancia para entender el nivel de conciencia de las personas y los colectivos sobre el riesgo y la vulnerabilidad.⁴⁰

³⁵ Moreno Crossley, Juan Cristóbal, *El concepto de vulnerabilidad...*, op. cit., p. 22.

³⁶ Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen, *Manejo social del riesgo...*, op. cit., p. 7.

³⁷ Moreno Crossley, Juan Cristóbal, *El concepto de vulnerabilidad...*, op. cit., ídem.

³⁸ Crossa Niell, Verónica, *Riesgo, desastre...*, op. cit. p. 43.

³⁹ *Ídem.*

⁴⁰ *Ídem.*

1.2.E. Aceptabilidad

Este criterio de clasificación aborda cómo se asumen los riesgos generadores de la vulnerabilidad por parte de los sujetos, los cuales pueden ser voluntarios o involuntarios.

Los riesgos involuntarios son aquéllos que en principio no son posibles de afrontar toda vez que son considerados “incontrolables”. En la mayoría de los casos, este tipo de riesgos se forman de manera indeliberada, derivado del desconocimiento del surgimiento de tal factor. Se podría decir que la presente clasificación se encuentra íntimamente ligada a un riesgo de vulnerabilidad por percepción objetiva.⁴¹

Un ejemplo de lo anterior en el aspecto económico pueden ser las guerras arancelarias entre países. Estos fenómenos afectan tanto a las exportaciones como a las importaciones y no se encuentran establecidos o programados, sino que surgen de conflictos entre las naciones. En tal sentido, las empresas pueden encontrarse en situación de vulnerabilidad en razón de un riesgo que no fue asumido voluntariamente.

En sentido opuesto, los riesgos voluntarios se refieren a aquéllos que generalmente son aceptados por los sujetos, y se consideran como controlables y predecibles. Estos riesgos tienden a ser valorados en relación con los juicios de cada individuo.⁴² Como ejemplo de la vulnerabilidad derivada de un factor de riesgo voluntario podemos señalar la siembra de cultivos que requieren una gran cantidad de agua para su crecimiento, como el arroz o el trigo, en temporadas anuales de reducción de lluvias. La aceptación del riesgo de la vulnerabilidad se realiza con atención a un modelo de mitigar o reducir un posible daño, como puede ser la

⁴¹ *Ibidem.*, p. 45.

⁴² *Ídem.*

implementación de un sistema eficiente de riego y una fuente alterna de suministro de agua.

1.2.F. Tolerancia

Esta clasificación está relacionada con el elemento de incapacidad de la vulnerabilidad antes descrito. Se considera que la vulnerabilidad es tolerable por un sujeto cuando existe la capacidad de gestionar un riesgo susceptible de causar un daño. La clasificación también se relaciona con las modalidades antes vistas de riesgos comprendidos como “voluntarios” y como fenómenos “subjetivos”, ya que el riesgo se supone controlable.

Dado que no existe capacidad absoluta –elemento de susceptibilidad–, es prácticamente imposible que se desarrolle una tolerancia plena; antes bien se debe clasificar en grados de tolerancia.⁴³ La clasificación de tolerancias, al igual que la de severidad y frecuencia, dependen de cada disciplina.

1.2.G. Temporalidad

Toda vulnerabilidad tiene una expresión temporal,⁴⁴ la cual supone una variabilidad en el tiempo que se conjuga con las diferenciaciones entre riesgo y el conjunto de (in)capacidades de los individuos.⁴⁵ Según este criterio, la temporalidad tiene dos aspectos: duración y frecuencia.

El concepto de duración incluye la subclasificación de vulnerabilidad instantánea/emergente y continuada/persistente. La interpretación puede ser en dos sentidos: respecto del tiempo de consumación del factor de riesgo o de la temporalidad de los efectos del daño producido a los sujetos.

⁴³ *Ibidem.*, pp. 45-46.

⁴⁴ Busso, Gustavo, *Vulnerabilidad social...*, *op. cit.*, p. 9.

⁴⁵ *Ibidem.*, p. 24.

La primera interpretación se presenta cuando un riesgo se consuma de forma instantánea o continuada en el tiempo. Un riesgo instantáneo puede ser un sismo, ya que surge de manera súbita y con una duración corta, mientras que una sequía es de consumación continuada, el prolongarse en el tiempo.⁴⁶ La interpretación de la duración de los efectos se señala como la vulnerabilidad en estricto sentido, y puede distinguirse como emergente o bien como persistente.⁴⁷ Esta categoría apunta a diferenciar vulnerabilidades relacionadas con “factores estructurales de larga data” de aquellas situaciones de vulnerabilidad con efectos transitorios.⁴⁸

La vulnerabilidad persistente, también conocida como estructural, se refiere a las causas profundas que determinan las relaciones que hacen que ciertas personas tengan mayor exposición a los efectos del riesgo; mientras que la emergente o coyuntural se refiere a una exhibición transitoria.⁴⁹ La temporalidad de tales efectos siempre está en relación con la capacidad de las personas para mitigar, superar o adaptarse al daño.

Finalmente, en la subclasificación de frecuencia, la vulnerabilidad es cíclica/repetida o esporádica.⁵⁰ La diferencia radica en que la primera está determinada por intervalos de tiempo regulares, mientras que la segunda se desarrolla de forma aislada, sin relación con otros casos anteriores o posteriores.

1.2.H. Espacialidad

Este es otro criterio de clasificación de la vulnerabilidad y se refiere al lugar en el que se desarrolla tal condición. La clasificación espacial, al igual que en los casos anteriores, puede tener relación con el riesgo o bien los efectos del mismo.

⁴⁶ *Ídem.*

⁴⁷ Moreno Crossley, Juan Cristóbal, *El concepto de vulnerabilidad...*, *op. cit.*, pp. 26 -25.

⁴⁸ *Ídem.*

⁴⁹ Busso, Gustavo, *Vulnerabilidad social...*, *op. cit.*, p. 24.

⁵⁰ Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen, *Manejo social del riesgo...*, *op. cit.*, *Ídem.*

La variable surge en correspondencia con el objeto de estudio. No obstante, en las Ciencias Sociales se observan individuos, hogares, barrios, comunidades, subregiones o países. Identificar el nivel de análisis es prioritario para implementar un modelo de atención a la vulnerabilidad.⁵¹

1.2.I. Severidad

El último de los criterios de clasificación que se menciona es la severidad, utilizando un criterio general de vulnerabilidad catastrófica y no catastrófica.

La severidad estudia el grado de afectación/daño en los sujetos. A diferencia de la clasificación según la percepción, ésta se estructura en relación con elementos fácticos de daño demostrable y comprobable ideados por un modelo objetivo. Se entiende por catastrófico el hecho de que existan efectos que generen un menoscabo grave en el bienestar; y por no catastrófico, el hecho de que los efectos sean menores.⁵²

Un ejemplo de la diferenciación dependiendo de la disciplina se da en el aspecto económico y natural. Para la perspectiva económica es catastrófico el hecho de que una persona no alcance el nivel mínimo de ingreso, incorporándola en la categoría de pobreza, mientras que para la perspectiva natural lo catastrófico es el desarrollo de un fenómeno natural de gran escala, como un huracán categoría 5, ya que el daño puede impactar la vida de un número considerable de personas.

En definitiva, las clasificaciones aquí desarrolladas no son un catálogo definido ni acabado, ya que la vulnerabilidad, al ser cambiante y dinámica, obliga a las disciplinas a actualizar la forma como la comprenden y estudian.

⁵¹ Busso, Gustavo, *Vulnerabilidad social...*, op. cit., ídem.

⁵² Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen, *Manejo social del riesgo...*, op. cit., ídem.

Conclusiones sobre las diferentes nociones sobre el factor de vulnerabilidad

El objetivo principal del presente capítulo fue, en un primer momento, definir la condición de vulnerabilidad desde una visión general, en aras de establecer, para el presente estudio, la noción de vulnerabilidad como aquella condición en la que una persona o colectivo es incapaz de reducir, inhibir o superar un riesgo susceptible de causar un daño.

La definición está compuesta de tres elementos: i) sujeto, ii) riesgo, y iii) (in)capacidad de reducir, inhibir un riesgo o superar un daño, siendo este último el único elemento variable. Los sujetos y el riesgo siempre persistirán, pero la capacidad es un elemento que puede articularse para hacer frente a las condiciones de vulnerabilidad.

Tal definición provee de elementos para luchar contra la homogenización de la vulnerabilidad. Cada vulnerabilidad es distinta en relación con el sujeto, los factores, el tiempo, la severidad, entre otros aspectos, y el hecho de que existan determinados grupos considerados en situación de vulnerabilidad no debe dar pie a que la atención sea uniforme: se debe atender cada caso como un fenómeno particular con riesgos y capacidades específicas de cada sujeto.

En este apartado se abordó el posible –y siempre existente– cruce de las modalidades: a menor grado de exposición temporal del riesgo y a mayor previsión a choques externos –percepción–, se puede esperar una mayor capacidad de respuesta a los riesgos que define el grado de la vulnerabilidad.

CAPÍTULO II

MODELOS DE PROTECCIÓN Y RECONOCIMIENTO LEGAL

En este capítulo se expondrán diversos modelos que se han desarrollado para atender la condición de vulnerabilidad, con el objeto de identificar si dichos esquemas teóricos facilitan la comprensión y el estudio de los diferentes modos de gestión de tal problemática. Se busca formular un análisis comparativo para poder determinar el grado de objetividad de cada uno en la identificación de causas, factores de riesgo y medidas para reducir, inhibir o superar tal condición. Asimismo, se presentará su desarrollo y reconocimiento de la condición de vulnerabilidad en el Sistema Jurídico Mexicano.

En atención a ello, se abordarán: i) modelos transdisciplinarios para gestionar la vulnerabilidad de diversos objetos de estudio, ii) modelos jurídicos para la defensa de grupos en situación de vulnerabilidad –desaventajados o subrepresentados–, y iii) reconocimiento legal.

2.1. Modelos transdisciplinarios

Los modelos que expondremos en este rubro se enfocan en las disciplinas económica, de producción y servicios, de desastres relacionados con fenómenos naturales y de atención humanitaria.

Se eligieron estos modelos ya que cuentan con la categoría específica de vulnerabilidad, además de tener un mayor grado de estructura y objetividad. Existen otros esquemas teóricos que cuentan con tales características, como el riesgo de desastres en el sector agrícola, de seguridad alimentaria y nutricional o la vulnerabilidad demográfica; no obstante, implementan bases teóricas idénticas a las expuestas por alguno de los modelos a desarrollar.

Los modelos son: a. Vulnerabilidad social: Gestión Social de Riesgo; b. Normalización: Gestión de Riesgos; c. Desastres naturales: Reducción de Riesgo de Desastre y Gestión del Riesgo de Desastres; d. Ayuda humanitaria: Preparación para la Respuesta ante Emergencias y e. Protección para defensores de derechos humanos e instituciones de asistencia humanitaria.

2.1.A. Vulnerabilidad social: Gestión Social de Riesgo

La vulnerabilidad social es un concepto económico de la rama de la Protección Social. Como concepto, está relacionado con el conocimiento de las maneras y los motivos por los cuales diferentes sujetos y/o grupos están sometidos de forma dinámica y heterogénea a procesos que limitan sus capacidades de acceso a mayores niveles de bienestar.⁵³

El Banco Mundial, organismo internacional que tiene la finalidad de reducir la pobreza, desarrolló en el año 2000 el modelo de Gestión Social de Riesgo (SRM por sus siglas en inglés), un medio para analizar la pobreza, el riesgo y la gestión del mismo, buscando con ello ayudar a los hogares vulnerables haciéndolos menos susceptibles a la pérdida de bienestar.⁵⁴ Algunos han considerado al modelo como:

un marco que incluye tres estrategias para abordar el riesgo (prevención, mitigación y superación de eventos negativos –shocks–), tres niveles de formalidad de manejo del riesgo (informal, de mercado y público) y varios actores (personas, hogares, comunidades, organizaciones no gubernamentales (ONGs), diversos niveles de gobierno y organizaciones internacionales) frente a un contexto de información asimétrica y distintos tipos de riesgo.⁵⁵

⁵³ Busso, Gustavo, *Vulnerabilidad social...*, op. cit., p. 9.

⁵⁴ Alwang, Jeffrey (et. al.), *Vulnerability as...*, op. cit., p. 12.

⁵⁵ Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen, *Manejo social del riesgo...*, op. cit., p. 1.

A la luz de tales consideraciones, son cuatro los elementos a exponer: estrategias para afrontar el riesgo, sistemas de manejo por nivel de formalidad, sujetos y contexto.

El primero de ellos implica la forma y medición del riesgo, ya que las modalidades de gestión de este último dependen de sus características: fuentes, correlación, frecuencia e intensidad. Al ser una perspectiva económica se pone mayor énfasis en la característica de correlación, traduciéndose en riesgos idiosincráticos en el aspecto micro y los covariados en el aspecto macro. Asimismo, se distinguen las medidas de los riesgos en relación con los sujetos a atender: i. personas en condición de pobreza, ii. quienes se encuentran en el umbral de dicha condición, y iii. aquellas personas con mayores niveles de ingreso. En razón de ello, se aplica un objetivo específico para cada uno de dichos sujetos.

En el caso de las estrategias de manejo de riesgo, se plantean tres: i. prevención, ii. mitigación, y iii. superación.

La primera estrategia busca reducir la probabilidad de un riesgo adverso, por lo que se aplica antes de que se produzca. Ya que el concepto de vulnerabilidad social busca eliminar la pérdida de bienestar, algunas medidas que se plantean para la prevención son políticas macroeconómicas de salud, medio ambiente, educación y capacitación laboral.

Respecto de las estrategias de mitigación, también se implementan previo a la consumación del riesgo. No obstante, a diferencia de las estrategias de prevención, su fin es reducir el grado de daño posible. Ejemplo de ello es la estrategia de contratación de seguros, la cual, independientemente de la probabilidad de que ocurra un hecho catastrófico, busca aminorar los efectos a través de medidas como gastos por daños civiles o pagos hospitalarios, en otros.

La última de las estrategias, la superación, busca aliviar el impacto del riesgo una vez que el daño se ha consumado. Algunas de sus medidas son proporcionar préstamos individuales o endeudamiento, ya que se puede auxiliar a sobreponerse del daño a aquellas personas que durante su vida no tuvieron posibilidad de acumular activos.

Por otra parte, los niveles de formalidad considerados por el presente modelo son: informalidad, sistemas de mercado y sistemas del sector público. Tales niveles se refieren a las esferas en la cuales son susceptibles de implementar las estrategias de manejo del riesgo, que van desde las personas y comunidades hasta empresas y gobierno.

Finalmente, la categoría de los actores se enfoca en los sujetos y los niveles de información asimétrica entre ellos. Se busca con esta categoría determinar su función en el manejo social del riesgo. Los actores previstos son: i. individuos/hogares; ii. comunidades; iii. ONGs; iv. instituciones de mercado; v. gobierno, y vi. instituciones internacionales. Un ejemplo de este modelo se muestra en el cuadro siguiente:

Estrategias - Sistemas	Informal	De mercado	Públicas
Reducción del riesgo			
	<ul style="list-style-type: none"> • Producción menos arriesgada • Migración • Prácticas de alimentación y destete adecuadas • Participación en actividades de higiene y otras para impedir enfermedades 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en el trabajo • Conocimientos del mercado financiero • Estándares laborales empresariales motivados por el mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • Buenas políticas macroeconómicas • Capacitación previa al servicio • Políticas laborales • Estándares laborales • Intervenciones para disminuir el trabajo infantil • Políticas de invalidez • Prevención del SIDA y otras enfermedades
Mitigación del riesgo			
Cartera	<ul style="list-style-type: none"> • Múltiples trabajos • Inversión en activos humanos, físicos y activos reales • Inversión en capital social (rituales, regalos recíprocos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en múltiples activos financieros • Microfinanzas 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de pensión • Transferencias de activos • Protección de derechos de propiedad (en especial para mujeres) • Apoyo para ampliar los mercados financieros a los pobres
Seguros	<ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio/familia • Organizaciones comunitarias • Tenencia compartida • Trabajo vinculado 	<ul style="list-style-type: none"> • Rentas anuales para la vejez • Seguros de invalidez, accidentes y otros (p. ej., seguro de cultivos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro obligatorio de desempleo, vejez, invalidez, supervivencia, enfermedad, etc.
Cobertura de riesgo contrario	<ul style="list-style-type: none"> • Familia ampliada • Contratos de trabajo 		
Superación del riesgo			
	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de activos reales • Pedir prestado a vecinos • Transferencias dentro de la misma comunidad/caridad • Trabajo infantil • Desahorro en capital humano • Migración temporal/estacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de activos financieros • Pedir prestado a bancos 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo en caso de desastres • Transferencias/Asistencia Social • Subvenciones • Obras públicas

Cuadro 1. Estrategias y sistemas de manejo social del riesgo – Ejemplos.⁵⁶

⁵⁶ *Ibidem.*, p. 20.

2.1.B. Normalización: Gestión de Riesgos

La Organización Internacional de Normalización (ISO por sus siglas en inglés) desarrolló en 2009 la norma “Gestión de riesgos - Principios y directrices”⁵⁷, la cual proporciona criterios para gestionar el riesgo al que se enfrentan las empresas, asociaciones, grupos o individuos. Al ser una norma genérica, existe la posibilidad de aplicarse a cualquier organización y contexto, atendiendo la gestión de estrategias, decisiones, operaciones, procesos, proyectos, productos, servicios, etcétera. La última actualización que se realizó a tal norma fue en el año 2018 – “Gestión de riesgos – Directrices–.”⁵⁸

Como contexto previo es importante señalar que la normalización es aquella actividad que tiene por objeto proporcionar especificaciones genéricas para productos, servicios y sistemas, con la finalidad de garantizar la calidad, la seguridad y la eficiencia de los mismos.⁵⁹

Con base en ello, la Gestión del Riesgo (GR) es un esquema que estructura actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización en relación con el riesgo. En razón de ello, la vulnerabilidad se define como aquella propiedad intrínseca de susceptibilidad a una fuente de riesgo que puede generar determinadas consecuencias.⁶⁰

El modelo está integrado por tres partes: i. principios, ii. marco de referencia, y iii. proceso.

⁵⁷ International Organization for Standardization, *Risk management - Principles and guidelines*, ISO 31000, Genova, ISO, 2009.

⁵⁸ International Organization for Standardization, *Risk management - Guidelines*, ISO 31000, Genova, ISO, 2018.

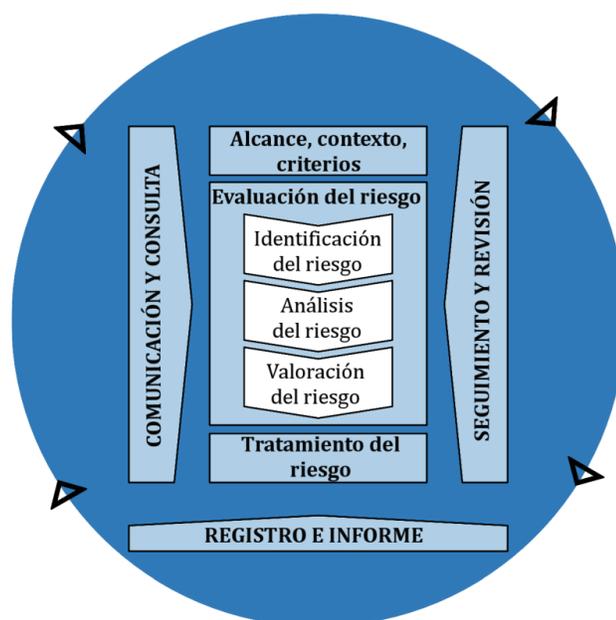
⁵⁹ International Organization for Standardization, *What are standards?*, Genova, ISO. Véase en: <https://www.iso.org/about-us.html>. Consultado el 05/02/2019.

⁶⁰ International Organization for Standardization, *Risk management - Vocabulary*, ISO/Guide 73, Genova, ISO, 2009.

Los principios tienen la finalidad de proporcionar orientación sobre las características de una gestión de riesgo eficiente y eficaz, siendo siete los establecidos por el modelo: integralidad; estructuración y exhaustividad; adaptabilidad; inclusividad; dinamicidad; mejora de información disponible; determinación de factores humanos y culturales; y mejora continua. La consumación de los principios da como resultado la creación y protección de valor a las empresas, sus productos o servicios.

En relación con el marco de referencia de la GR, éste busca asistir a la organización en la integración del modelo en todas sus actividades y funciones significativas. Esta labor es denominada Gobernanza de la organización.

Finalmente, el proceso, que es en estricto sentido la GR, implica la sistematización de políticas, procedimientos y prácticas de seis actividades en concreto: a. comunicación y consulta, b. establecimiento del contexto, c. evaluación, d. tratamiento, e. seguimiento y revisión, y f. registro e informe del riesgo.



Cuadro 2. Proceso de la GR.⁶¹

⁶¹ International Organization for Standardization, *Risk management - Guidelines...*, cit., p. 16.

La primera actividad, comunicación y consulta, busca asistir a los sujetos a comprender el riesgo, las bases sobre las cuales se toman decisiones y las razones por las que es necesaria la GR. La comunicación busca promover el desarrollo de conciencia y la comprensión del riesgo, mientras que la consulta es el proceso de retroalimentación para fundamentar la toma de decisiones.

El establecimiento de los alcances, contexto y criterios tiene como fin permitir una evaluación y tratamiento adecuado de los elementos diversos que atañen al riesgo.

La tercera actividad, que es la evaluación, está integrada por el trámite de identificación, análisis y valoración del riesgo. El primero se consuma con la determinación del riesgo a través de su localización, reconocimiento y descripción, lo que permitiría a los sujetos establecer si sus fuentes son controlables o no. El análisis de los riesgos implica comprender su naturaleza, características y niveles: fuentes de riesgo, consecuencias, probabilidades, eventos, escenarios, controles y eficacia; un riesgo puede tener múltiples causas y consecuencias, así como múltiples maneras de afectar a los sujetos. En lo que respecta a la valoración, es la labor de comparar los resultados del análisis con los criterios del riesgo para determinar si es necesaria o no una determinada acción.

Una vez realizada la evaluación se efectúa el proceso de tratamiento, que es la selección e implementación de opciones para tratar el riesgo. Éstas consisten en formular y seleccionar opciones, planificar e implementar, evaluar la eficacia y decidir la aceptabilidad.

En relación con el seguimiento y revisión, éstos tienen como propósito asegurar y mejorar la calidad y la eficacia del proceso previo, su implementación y los resultados. Con ello se da paso a la planificación, recopilación y análisis de la información mediante el registro de resultados.

2.1.C. Desastres naturales: Reducción de Riesgo de Desastre y Gestión del Riesgo de Desastres

Las Conferencias Mundiales sobre la Reducción de los Desastres Naturales de las Naciones Unidas desarrollaron los modelos de Reducción de Riesgo de Desastres (RRD) y Gestión del Riesgo de Desastres (GRD). Estos modelos tienen como objetivo la promoción de enfoques estratégicos y sistemáticos de reducción de la vulnerabilidad por las amenazas/peligros, así como de la reducción sustancial de los riesgos. A la fecha se han realizado tres conferencias que formularon los siguientes instrumentos: *Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro*⁶², *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015*⁶³ y *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*.⁶⁴

Los marcos de acción establecen nueve prioridades que deben desarrollar e implementar las partes, entre las que se encuentran la priorización nacional y local del tema; la gobernanza para la gestión de los riesgos; la identificación, comprensión, evaluación y vigilancia de los mismos; y la inversión para su reducción.

El organismo encargado de su implementación es la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR por sus siglas en inglés). Asimismo, existen la Iniciativa de Fomento de la Capacidad de Reducción de los Desastres (CADRI por sus siglas en inglés), que es un programa inter agencial que busca la implementación del modelo mediante la colaboración de organizaciones no incorporadas al Sistema de Naciones Unidas.

⁶² Organización de las Naciones Unidas, *Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro: directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos en que figuran los principios, la estrategia y el plan de acción*, A/CONF.172/9, Yokohama, ONU, 1994.

⁶³ Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, A/CONF.206/6, Hyogo, ONU, 2005.

⁶⁴ Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, A/RES/69/283, Sendai, ONU, 2015.

Previo al desarrollo, es importante señalar que la UNISDR es una oficina interinstitucional dependiente de la Secretaría de las Naciones Unidas que cuenta con dos instrumentos claves para cumplir su mandato: la emisión del *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres* (GAR por sus siglas en inglés), el cual describe las tendencias de riesgo y el proceso para la RRD, además de proporcionar orientación a los sujetos, y la plataforma *PreventionWeb* que busca conectar, intercambiar experiencias y compartir información sobre RRD.

Respecto del tema que atañe al presente trabajo, la RRD define la vulnerabilidad como aquella condición determinada por “factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas”.⁶⁵

En el caso específico de los modelos de RRD y GRD, el primero se refiere a un marco conceptual que tiene como objeto minimizar vulnerabilidades y riesgos para prevenir (evitar o reducir la probabilidad) o mitigar el daño (limitar los posibles efectos adversos); mientras que la GRD incluye las categorías de la RRD, a las que se añaden acciones positivas ante la consumación. En resumen, la GRD es un esquema objetivo general que incluye gestión de los riesgos en tres momentos: pre-desastre, respuesta y post-desastre.⁶⁶

La fase pre-desastre va encaminada a fortalecer las capacidades de los hogares y comunidades para protegerse a través de medidas para prevención (evitar) o mitigación (limitar) de los efectos negativos. Ejemplos de dichas medidas son los sistemas de alerta temprana. En la etapa de respuesta, los sujetos –

⁶⁵ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, A/71/644, ONU, 2016, p. 25.

⁶⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, División de Medio ambiente, Cambio Climático y Bioenergía, *Análisis del sistema de Gestión del riesgo de Desastres. Una guía*, Roma, FAO, 2009, p. 6.

personas, comunidades, instituciones– se concentran en salvar vidas y propiedades, así como proporcionar alivio; mientras que en la fase post-desastre, las acciones están orientadas a la recuperación y rehabilitación.

ELEMENTOS PARA EL MARCO DEL RIESGO DE DESASTRES (GRD)
<p>Pre-Desastre</p> <ul style="list-style-type: none">• Actividades de desarrollo en curso – Aspectos vigentes de la GRD en los programas de desarrollo.• Evaluación de riesgo – Proceso de diagnóstico para identificar los riesgos que enfrenta una comunidad.• Prevención – Actividades para evitar el impacto adverso de las amenazas.• Mitigación – Medidas estructurales/no-estructurales adoptadas para limitar el impacto adverso.• Preparación – Actividades y medidas adoptadas con anticipación para asegurar una respuesta efectiva.• Alerta temprana – Provisión efectiva y oportuna de información para evitar o reducir el riesgo.
<p>Respuesta frente al Desastre</p> <ul style="list-style-type: none">• Evacuación – Partida masiva temporal de personas y propiedad desde los lugares amenazados.• Salvar personas y medios de vida – Protección de personas y medios de vida durante la emergencia.• Socorro inmediato – Provisión de ayuda durante o inmediatamente después del desastre.• Evaluación del daño y las pérdidas – Información sobre el impacto en los bienes y pérdida de la producción.
<p>Post-Desastre</p> <ul style="list-style-type: none">• Ayuda en curso – Ayuda continua hasta un cierto nivel de recuperación.• Recuperación – Acciones tomadas después de un desastre con el objetivo de restablecer la infraestructura y los servicios.• Reconstrucción – Acciones tomadas después de un desastre para asegurar la reubicación/reasentamiento.• Recuperación económica y social – Medidas tomadas para normalizar la economía y la vida social.• Actividades de desarrollo en curso – Acciones continuas de programas de desarrollo.• Evaluación del riesgo – Proceso de diagnóstico para identificar nuevos riesgos que puedan enfrentar nuevamente las comunidades.

Cuadro 3. Elementos para el Marco de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD).⁶⁷

⁶⁷ *Ibidem.*, p. 9.

Desde la perspectiva holística del presente esquema teórico, las acciones de mitigación y prevención son consideradas aspectos de desarrollo –en la capacidad personal e institucional–, mientras que la atención inmediata y la recuperación atañen a una perspectiva de implementación de ayuda humanitaria.

Finalmente, la GRD ha implementado esquemas de planificación y evaluación institucional de sistemas de gestión del riesgo de desastres en los ámbitos internacional, nacional, distrital y de comunidad. Ello facilita establecer un plan de atención en el que se definen las actuaciones de cada sujeto en relación con cada uno de los momentos.

2.1.D. Ayuda humanitaria: Preparación para la Respuesta ante Emergencias

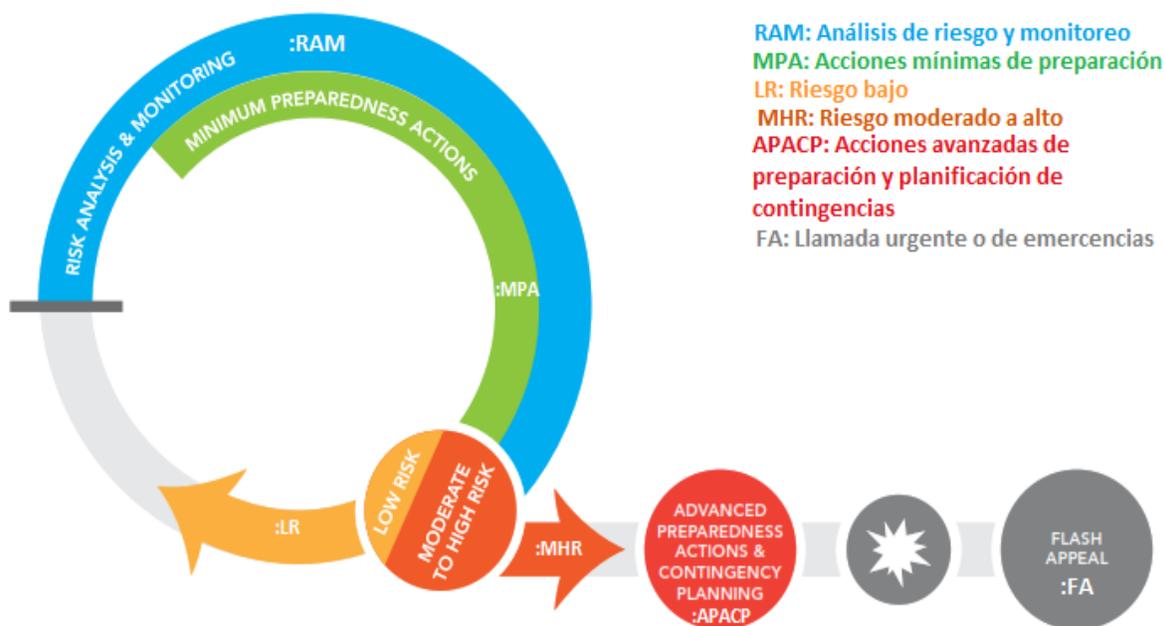
El Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) desarrolló en el año 2015 el enfoque *Emergency Response Preparedness*⁶⁸ (Preparación para la Respuesta ante Emergencias - PRE), el cual tiene como objeto tomar medidas proactivas por parte de la comunidad humanitaria para atender las crisis que requieren de una respuesta internacional coordinada.

El IASC es un comité interinstitucional dependiente de la Asamblea General de las Naciones Unidas que está integrado por organizaciones incorporadas y no incorporadas al sistema ONU, las cuales buscan generar un fortalecimiento de la asistencia humanitaria. El IASC cuenta con diversos instrumentos para sus labores, entre los más importantes se encuentra el análisis *Early Warning, Early Action and Readiness* (Alerta temprana, acción temprana y preparación - EWEAR) y el Índice de Gestión de Riesgos (INFORM - *Index for Risk Management*).

⁶⁸ Organización de las Naciones Unidas, Inter-Agency Standing Committee, *Emergency Response Preparedness*, IASC, 2015.

Este último es uno de los índices más desarrollados. Anualmente proporciona herramientas para comprender y evaluar el riesgo de desastres y crisis humanitarias en 191 países a través de un *ranking* que evalúa las amenazas naturales y humanas, la exposición de las personas, la vulnerabilidad y las capacidades de gobiernos, comunidades y personas para hacer frente a los desastres y las crisis. Dicho índice no sólo cuenta con una versión global, sino con versiones regionales y de países específicos.

Respecto al modelo PRE, está pensado para desarrollarse en tres etapas: i. comprensión de los riesgos y establecimiento de un sistema para monitorearlos; ii. establecimiento de un nivel mínimo de preparación, y iii. toma de medidas adicionales –planes de contingencia– para garantizar la respuesta.



Cuadro 4. Preparación de respuesta a emergencias (traducción).⁶⁹

La primera etapa, referente a la comprensión, se consuma a través del análisis y monitoreo de los riesgos, siendo la base para una preparación dinámica

⁶⁹ *Ibidem.*, p. 8.

y receptiva. El proceso de análisis se refiere a la planificación, la cual incluye la identificación de los riesgos potenciales de generar una crisis y su clasificación por impacto, probabilidad, y aceptabilidad –umbrales bajos, medios o altos–. Por último, el monitoreo parte del análisis y busca proporcionar alertas tempranas para una pronta acción de las siguientes etapas.

IMPACTO	PROBABILIDAD
<p>Insignificante (1) Impacto humanitario adicional menor. La capacidad del gobierno es suficiente para hacer frente a la situación</p>	<p>Muy improbable (1) Una posibilidad remota de que ocurra un evento en el año actual, de 0-5%. Ejemplo: Peligros estacionales que han sucedido una vez o menos en los últimos veinte años.</p>
<p>Menor (2) Impacto humanitario adicional menor. Recursos interinstitucionales actuales a nivel de país suficientes para cubrir necesidades más allá de la capacidad gubernamental.</p>	<p>Improbable (2) El evento tiene una baja probabilidad de surgir en el año en curso, del 5 al 15%. Ejemplo: Peligros estacionales que han sucedido una o tres veces en los últimos veinte años.</p>
<p>Moderado (3) Impacto humanitario adicional moderado. Se necesitan nuevos recursos de hasta el 30% de las operaciones actuales para cubrir necesidades más allá de la capacidad del gobierno. No se requiere apoyo regional.</p>	<p>Moderadamente probable (3) El evento tiene una posibilidad viable de surgir en el año en curso, del 15-30%. Ejemplo: Peligros estacionales que han sucedido dos o tres veces en los últimos diez años, o una o dos veces en los últimos cinco años.</p>
<p>Severo (4) Impacto humanitario adicional sustancial. Se necesitan nuevos recursos de hasta el 50% de las operaciones actuales para cubrir necesidades más allá de la capacidad del gobierno. Se requiere apoyo regional.</p>	<p>Probable (4) El evento tiene una posibilidad significativa de surgir en el año en curso, del 30-50%. Ejemplo: Peligros estacionales que ocurren cada segundo o tercer año, p. dos veces en los últimos cinco años.</p>
<p>Crítico (5) Impacto humanitario adicional masivo. Se necesitan nuevos recursos sobre el 80% de las operaciones actuales para cubrir necesidades más allá de la capacidad del gobierno. Emergencia a escala L3.</p>	<p>Muy probable (5) El evento tiene una probabilidad positiva de surgir, más del 50%. Ejemplo: Peligros estacionales que han sucedido tres o más veces en los últimos cinco años, o cinco o más veces en los últimos diez años.</p>
<p>Riesgo = Impacto x Probabilidad Bajo: 1-7 Medio: 8-14 Alto: 15-25</p>	

Cuadro 5. Clasificación de impacto y probabilidad del riesgo (traducción).⁷⁰

⁷⁰ *Ibidem.*, p. 16.

Las acciones de preparación se desarrollan mediante la generación de un conjunto de actividades que deben implementar los países para establecer un nivel mínimo para atender las emergencias, mismas que incluyen monitoreos de riesgos y respuestas, coordinación y gestión, evaluación de necesidades, manejo de información y establecimiento de capacidades operativas para brindar asistencia y protección en situaciones críticas.

Finalmente, la tercera etapa de acciones adicionales implica una Preparación Avanzada de Acciones (PAA) y una Planificación de Contingencia (PC). Ambas operaciones inician de forma paralela cuando el análisis y monitoreo indican un riesgo moderado o alto. Las acciones de preparación responden a riesgos específicos y tienen como base las acciones mínimas de preparación. Por otra parte, el plan de contingencia establece la estrategia de respuesta inicial y el plan operativo para proporcionar asistencia humanitaria durante las primeras semanas de emergencia, el cual debe abordar los posibles hechos a suceder y las posibles acciones necesarias para enfrentarlos.

2.1.E. Protección para instituciones de asistencia humanitaria y defensores de derechos humanos: Marco de gestión de seguridad, Marco de gestión de riesgos de seguridad y Valoración de riesgo para defensores

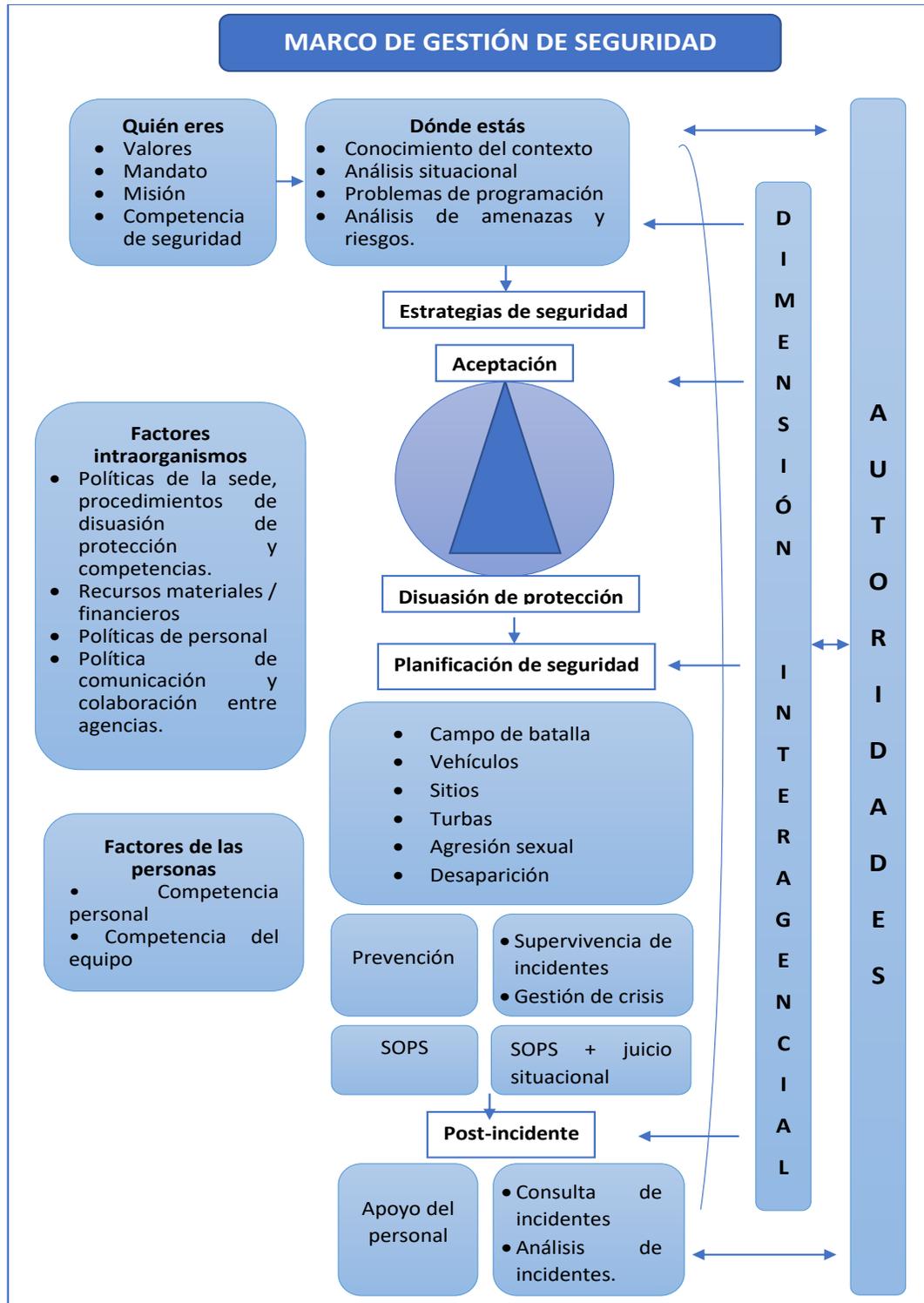
Los últimos modelos a abordar que cuentan con una naturaleza multidisciplinaria se relacionan con la protección de instituciones de asistencia humanitaria y defensores de derechos humanos. Es importante señalar que tales modelos poseen características híbridas con nociones jurídicas y de manejo de seguridad institucional y personal.

El Derecho Internacional Humanitario es una rama del Derecho Internacional que regula y garantiza a las poblaciones víctimas e inmersas en conflictos armados o situaciones de riesgo, comprendiendo estas últimas como desastres relacionados con fenómenos naturales o conflictos sociales, y el escaso acceso a servicios básicos indispensables –alimentación, atención médica, agua y refugio–. Las

organizaciones que laboran para dotar los servicios de asistencia humanitaria en muchos de los casos se encuentran expuestas a diversos riesgos que pueden involucrar a la institución o a las personas que la integran, por ejemplo el robo de instalaciones e insumos, arrestos, secuestro, agresiones sexuales, entre otros.

Para atender tales amenazas o situaciones de riesgo en el año 2000 se desarrolló el modelo *Marco de Gestión de Seguridad (Security Management Framework)*, orientado a implementar medidas y estrategias de seguridad para agencias de asistencia humanitaria. Tal marco consiste en cinco etapas: i. evaluación; ii. desarrollo de la estrategia; iii. planificación; iv. monitoreo de la implementación, y v. revisión crítica cuando surgen problemas.⁷¹

⁷¹ Van Brabant, Koenraad, "Operational security management in violent environments", *Good practice review*, Londres, Inglaterra, Humanitarian Practice Network-Overseas Development Institute, 2000, pp. 9-11.



Cuadro 6. Marco de gestión de seguridad (traducción).⁷²

⁷² *Ibidem.*, p. 10.

La primera etapa, correspondiente a la evaluación, busca que las agencias de asistencia humanitaria reconozcan y evalúen su naturaleza, su misión y su contexto. Realizada tal evaluación es posible identificar los riesgos en el entorno operativo de las agencias, partiendo de las amenazas a las que se enfrentan y las vulnerabilidades que poseen. En esta etapa del modelo, la primera publicación de *Operational Security Management in Violent Environments* planteaba la siguiente fórmula de valoración del riesgo:

$$\text{Riesgo} \mid = \mid \text{Amenazas} \mid \times \mid \text{Vulnerabilidad}$$

Tal valoración no es una estructura aritmética, sino sólo una representación conceptual. Su análisis parte de la evaluación retroactiva de amenazas, análisis de patrones de amenazas e incidentes, evaluación proactiva de amenazas, análisis de vulnerabilidad y establecimiento de un umbral de riesgo aceptable.⁷³

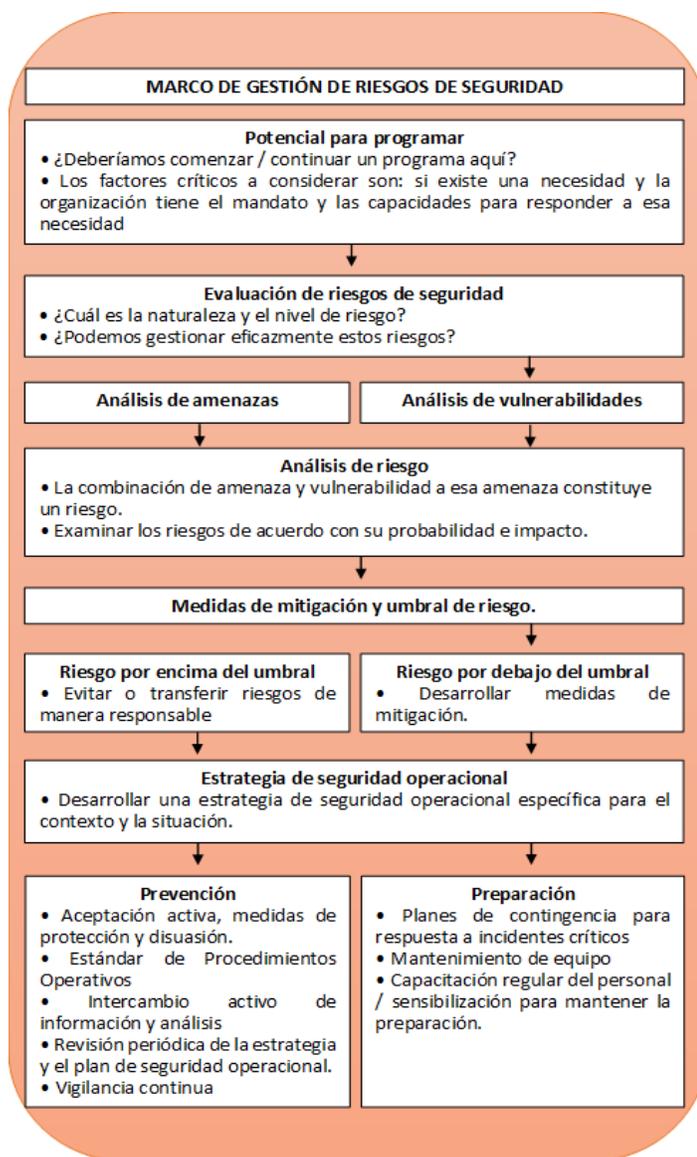
Para las estrategias de seguridad se implementan tres modalidades una vez valorado el riesgo: reducir el riesgo al aumentar su aceptación, reducir la vulnerabilidad con medidas de protección y disuadir la amenaza con una contra-amenaza.

El paso tres de las medidas y estrategias de seguridad para agencias de asistencia humanitaria, que es la planificación de la seguridad, aborda técnicas de prevención y de contención: supervivencia del incidente y gestión de crisis; cuestión que abarca hasta el paso cuarto con un monitoreo de tal implementación. La revisión crítica cuando surgen problemas plantea continuar con la gestión de seguridad a pesar de que el evento o riesgo haya sido superado, ya que se debe analizar.

En el año 2010 se presentó una revisión a este modelo, lo que dio pie a que se actualizara y se planteara con un nuevo enfoque. Se redactó así el *Marco de gestión de riesgos de seguridad (Security Risk Management Framework)*. Tal visión

⁷³ Ibidem., p. 43-53.

presenta un enfoque más detallado y especializado para realizar evaluaciones de riesgos.⁷⁴ A modo de resumen, el siguiente cuadro plantea la noción de gestión del riesgo de seguridad:



Cuadro 7. Marco de gestión de riesgos de seguridad (traducción).⁷⁵

Vale la pena destacar de esta perspectiva, que la conceptualización del riesgo es más amplia y específica en comparación con el modelo del año 2000, al definirlo como situación de vulnerabilidad a amenazas que pueden ocasionar un

⁷⁴ Humanitarian Practice Network-Overseas Development Institute, "Operational security management in violent environments", *Good practice review*, Londres, Inglaterra, ODI, 2010.

⁷⁵ *Ibidem.*, p. 9.

daño. El análisis de la actualización del modelo del año 2010 abarca conceptos claves como "amenaza", "vulnerabilidad", "riesgo" y "mitigación/reducción de riesgos".⁷⁶ La evaluación del riesgo se realiza mediante una matriz que abarca probabilidad e impacto:

		Impacto				
		Insignificante	Menor	Moderado	Severo	Crítico
Probabilidad	Muy probable	Bajo	Medio	Alto	Muy alto	Muy alto
	Probable	Bajo	Medio	Alto	Alto	Muy alto
	Moderadamente probable	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Alto
	Improbable	Muy bajo	Bajo	Bajo	Medio	Medio
	Muy improbable	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Bajo	Bajo

Cuadro 8. Análisis de riesgo (traducción).⁷⁷

A su vez, la vulnerabilidad es definida como el conjunto de *factores que aumentan la exposición de una organización a las amenazas o hacen que los resultados graves sean más probables.*

Otro de tales conceptos claves es el umbral de aceptación del riesgo. Al presentarse un riesgo demasiado alto para continuar operando por parte de las agencias, se vuelve necesario retirarse de la zona de peligro. Desde una perspectiva objetiva, el primer paso para determinar ese límite es realizar un análisis de riesgo, para lo cual es esencial establecer criterios y condiciones para garantizar una evaluación objetiva del límite. Posteriormente se debe tasar individualmente a los sujetos, ya que cada persona tiene diferentes tolerancias al mismo; y, por último, determinar si tales sujetos normalizan o no el riesgo, lo cual podría crear percepciones falsas de su aceptabilidad.⁷⁸ Otras teorías plantean nuevas formas

⁷⁶ Ibidem., pp. 27-29.

⁷⁷ Ibidem., p. 29.

⁷⁸ Ibidem., p. 52.

para valorar dicho umbral, principalmente a través de concepciones como "riesgo proporcional" y "umbral de seguridad".⁷⁹

Tales modelos de gestión del riesgo dieron pauta a manuales de protección para defensores de derechos humanos. A diferencia de la protección de organizaciones de asistencia humanitaria, la protección para defensores se ubica en la rama del derecho de los derechos humanos, y aborda fundamentalmente su salvaguardia ante amenazas ligadas al ejercicio de su protección, circunstancias diversas a situaciones de conflicto armado.

Uno de los primeros manuales en aplicar la perspectiva del marco de manejo de seguridad fue "Protección Internacional"⁸⁰, del año 2008, mediante la reestructuración de la fórmula de riesgo, adaptándola de la siguiente forma:

$$\text{Riesgo} = \frac{\text{Amenaza} \mid \times \mid \text{Vulnerabilidad}}{\text{Capacidades}}$$

Los tres elementos, amenaza –*disposición de un perpetrador para actuar contra un defensor*–, vulnerabilidad –*grado en que la gente es sensible a la pérdida, daño, el sufrimiento y la muerte al ser objetos de un ataque*– y capacidades –*de respuesta a los puntos fuertes y a los recursos [...] de seguridad*–,⁸¹ operan aquí sólo como una representación, sin sustento aritmético. La ecuación no posee un índice de riesgo como la última versión del *Operational Security Management in Violent Environments*, por lo que su valoración atiende únicamente a aspectos cualitativos.

⁷⁹ European Interagency Security Forum, *Risk thresholds in humanitarian assistance*, Londres, EISF, 2010.

⁸⁰ Eguren, Enrique y Caraj, Marie, *Nuevo Manual de protección para defensores de derechos humanos*, tercera edición, Ciudad de México, Protección Internacional, 2010.

⁸¹ Ibidem., pp. 30-31; y Eguren, Luis Enrique, *Es tiempo ya. Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos*, Bruselas, Protección Internacional-Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, 2017, p. 85.

Este sistema de protección de defensores fue acogido por gran parte de interpretaciones judiciales y de planos normativos a nivel nacional e internacional. Tal es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH)⁸² y los mecanismos de protección de Colombia, Brasil, México y Honduras.

El pionero de estos mecanismos fue el colombiano, que en la actualidad está a cargo de la Unidad Nacional de Protección.⁸³ Otros modelos han implementado innovaciones, como es el caso del mexicano y del hondureño con el *Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas* a cargo de la Secretaría de Gobernación (SEGOB)⁸⁴ y el *Sistema Nacional de Protección* a cargo de la Secretaría de Derechos Humanos,⁸⁵ respectivamente.

La mayoría de estos mecanismos cuentan con etapas para valorar los riesgos y determinar la urgencia para atenderlos. Consisten primordialmente en cuatro etapas: i. trámite posterior a solicitud, ii. evaluación de riesgo, iii. decisión sobre medidas de protección, y iv. implementación de las mismas. Asimismo, existen dos tipos de procedimientos, uno ordinario y otro extraordinario.⁸⁶ En varias de las latitudes, la etapa de evaluación de riesgo se realiza por una oficina o unidad específica mediante la aplicación de modelos cuantitativos.

En el caso mexicano la evaluación se realiza por la Unidad de Evaluación del Riesgo, la cual se encuentra inmersa en el propio Mecanismo de Protección. Una vez que la unidad se allega de todos los elementos públicos -notas periodísticas- y

⁸² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283.

⁸³ Corte Constitucional, Sentencia T-1026 de 2002, Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-1026-02.htm>; y Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015, Colombia.

⁸⁴ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, México. Para conocer más acerca del Mecanismo establecido en la ley, puede consultarse González Pérez, Luis Raúl (coord.), *En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo*, Ciudad de México, CNDH - Tirant lo Blanch, 2016.

⁸⁵ Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales, y Operadores de Justicia, Honduras.

⁸⁶ Eguren, Luis Enrique, *Es tiempo ya...*, op. cit., pp. 75-77.

privados -entrevista a la parte afectada e información en posesión de otras autoridades o terceros-, se procede a efectuar la evaluación en estricto sentido por medio de una *Matriz de Valoración de Riesgos*⁸⁷ (instrumento técnico de valoración de riesgo).

La matriz de valoración puede ser genérica y específica. La genérica es, en principio, para toda persona defensora de derechos humanos y periodista; presenta cuatro variables de análisis y sub-variables generales.⁸⁸ A continuación se realiza una síntesis:

MATRIZ GENÉRICA DE VALORACIÓN DE RIESGOS	
Variables	Sub-variables
1. Intencionalidad de causar daño	1.1. Amenaza directa 1.2. Agresiones e incidentes de riesgo 1.3. Análisis de contexto.
2. Impacto del daño	2.1. Perfil de la persona evaluada 2.2. Interés del actor en la persona evaluada 2.3. Capacidad del actor de causar el daño 2.4. Derechos de la persona que podrían ser afectados 2.5. Sujetos probablemente afectados.
3. Vulnerabilidad	3.1. Vulnerabilidad asociada a la condición de la persona 3.2. Conductas y comportamientos de la persona 3.3. Permanencia en la zona de riesgo 3.4. Nivel de exposición al riesgo asociado al entorno residencial 3.5. Nivel de exposición al riesgo asociado al entorno laboral 3.6. Nivel de exposición al riesgo asociado al entorno social 3.7. Nivel de exposición al riesgo durante los recorridos.
4. Inminencia	Variable que documenta si se pose con información que confirme una tentativa o ataque en contra el peticionario o beneficiario.

Cuadro 9. Matriz genérica de valoración de riesgos.⁸⁹

⁸⁷ Freedom House, *Evaluación de riesgo*, Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Ciudad de México, décima sexta sesión ordinaria del 29 de septiembre de 2014.

⁸⁸ Herrerías, Sara Irene, “Junta de Gobierno y análisis de caso”, en González Pérez, Luis Raúl (coord.), *En defensa...*, cit., pp. 80-81; y Ochoa Mancera, Óscar Roberto, “Estudio de evaluación de riesgo y medidas de protección”, en González Pérez, Luis Raúl (coord.), *En defensa...*, cit., pp. 98-100.

⁸⁹ Formulación a partir de la información de la Matriz de valoración de riesgos.

El resultado de la valoración de las variables y sub-variables cataloga el riesgo en tres niveles: Ordinario, Extraordinario y Extremo.⁹⁰ El contenido de cada uno se presenta a continuación:

ESCALA DE RIESGO	
A. Ordinario	Riesgos causados por el hecho de vivir en sociedad. La amenaza no es originada por factores individuales, sino por factores externos, como la acción del Estado y la convivencia con otras personas. La población que se encuentra en este nivel de riesgo no puede solicitar medidas especiales de protección, más bien mediante las medidas ordinarias y generales implementadas por los estados, como son el caso de políticas públicas. Lo derechos fundamentales que puedan verse amenazados se protegen de forma indirecta por medio de acciones generales.
B. Extraordinario	Riesgo que requiere de medidas especiales y particulares para evitar que se vulneren los derechos fundamentales amenazados.
C. Extremo	Nivel de riesgo más alto que puede dejar de ser una amenaza y materializarse en un daño. Se encuentran en peligro derechos fundamentales como la vida y la integridad personal. Para que el individuo pueda obtener una protección especial por parte del Estado, el riesgo debe reunir las características de ser grave e inminente. Es grave aquel riesgo que amenaza un bien jurídico de mucha entidad o importancia. La inminencia se predica de aquello que o está para suceder prontamente.

Cuadro 10. Escala de riesgo.⁹¹

Por otra parte, las matrices específicas son dos: Riesgo colectivo y Riesgo con perspectiva de género.⁹² Estas son particularmente para organizaciones y colectivos de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, así como para mujeres que integran tales gremios. Cada matriz presenta las cuatro variables genéricas y sub-variables específicas.

⁹⁰ Ochoa Mancera, Óscar Roberto, “Estudio de evaluación...”, *op. cit., ídem*.

⁹¹ Formulación a partir de información de Ochoa Mancera, Óscar Roberto, “Estudio de evaluación...”, *op. cit.*, pp. 98-100.

⁹² Herrerías, Sara Irene, “Junta de Gobierno...”, *op. cit.*, p. 81.

Finalmente, cuando la Unidad de Evaluación cuenta con la escala de riesgo, procede a plantear medidas de prevención y protección. La valoración y las medidas se dan a conocer a las partes beneficiarias; posteriormente se notifican a las personas integrantes de la Junta de Gobierno del Mecanismo, quien en sesión plenaria valoran y aprueban las medidas correspondientes.

Conclusión sobre los modelos transdisciplinarios

Los modelos multidisciplinarios tienen diversas características en común; la más importante de ellas es que todos implementan una gestión de riesgo (*risk management*). Considerada dicha gestión desde un marco conceptual, resulta ser una herramienta analítica que puede aplicarse a diversos contextos y categorías de trabajo, así como a diferentes disciplinas. Entre los elementos más relevantes de tal enfoque se encuentran la diferenciación de momentos: prevención, atención y superación del riesgo.

El más importante a considerar para el presente estudio es la individualización del riesgo mediante la identificación y clasificación del mismo. Dentro de los modelos revisados se pudo observar que está incorporado en el momento de prevención o como una categoría única.

Por otra parte, todos los modelos hacen referencia a los sujetos, sus capacidades y las esferas en las cuales eran aplicables desde niveles regionales hasta nacionales e internacionales.

Finalmente, se puede establecer que la vulnerabilidad como condición no es una categoría determinada, sino que se genera de la conjugación de incapacidades para gestionar los riesgos o amenazas.

2.2. Modelos de protección jurídica

A continuación se presentan algunos planteamientos teóricos implementados a partir del derecho a la igualdad y no discriminación, mismos que abordan de forma indirecta la protección de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Hay que advertir que, a diferencia de los modelos transdisciplinarios, en los esquemas jurídicos no se cuenta con un modelo general que de pautas objetivas para atender las situaciones de vulnerabilidad, razón por la que se retoman las presentes teorías que implementan esquemas fundamentados para atender la protección de grupos considerados desaventajados o infrarrepresentados, condición similar –y en algunos casos idéntica– a la de vulnerabilidad.

En razón de ello se abordarán las teorías: i. Grupos en situación de vulnerabilidad; ii. Interseccionalidad, iii. Enfoque diferencial, y iv. Acciones afirmativas. Es importante señalar que dichas teorías surgieron del principio de igualdad y no discriminación.

La igualdad y la no discriminación son principios normativos de carácter nacional e internacional en materia de derechos humanos, mismos que señalan que “toda persona, sin distinción, tiene derecho a disfrutar de todos los derechos humanos, incluidos el derecho a la igualdad de trato ante la ley y el derecho a ser protegido contra la discriminación.”⁹³

Su surgimiento partió del constitucionalismo del siglo XX⁹⁴ y de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, en específico la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH).

⁹³ Organización de las Naciones Unidas, *Igualdad y no discriminación*, ONU, 2017. Véase en: www.unfe.org/wp-content/uploads/2017/05/Equality-and-Discrimination-Esp.pdf. Consultado el 16/02/2019.

⁹⁴ Uno de los principales teóricos fue John Rawls con su teoría de la justicia. Él partía de dos principios de la justicia íntimamente ligados a la igualdad. “*Primero: Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás. Segundo: Las desigualdades sociales y económicas habrán*

La igualdad posee una vertiente multifacética en la disciplina jurídica, ya que puede ser abordada como regla, principio, valor y derecho fundamental. La diferencia entre cada una de las vertientes puede ser profunda, no obstante, el presente estudio utiliza la noción de principio, ya que posee la característica de proyección normativa -posibilidad de utilizarse para solucionar controversias- y mandato de optimización -posibilidad de que una norma jurídica se ejecute en la mayor medida posible de acuerdo a su contexto.⁹⁵ Tales características permitieron el desarrollo de las figuras jurídicas que se abordarán a continuación.⁹⁶

En ese sentido, la igualdad y no discriminación, como principios, abarcan dos nociones específicas: la igualdad formal y la igualdad material o sustantiva.⁹⁷ La primera de éstas se traduce en la igualdad ante la ley y el derecho a no ser discriminado, a partir de la idea que todo acto normativo debe aplicarse de forma similar a todos los individuos con independencia de sus características. Los

de ser conformadas de tal modo que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos.” Rawls, John, Teoría de la justicia, 2da edición, trad. de María Dolores González, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2018, pp. 67-72.

⁹⁵ Soberanes Díez, José María, *La igualdad y la desigualdad jurídicas*, Ciudad de México, Porrúa, 2011, pp. 29-48.

⁹⁶ Es relevante retomar lo señalado por el Edgar Corzo Sosa en el prólogo de la obra anterior para conocer su característica como derecho fundamental: *“Parece ser, entonces, que la igualdad está presente al nacer o al morir y únicamente en lo que a una situación de hecho se refiere. Lo demás, son diferencias que deambulan por el derecho y a ellas debe referirse la igualdad jurídica. Conforme el ser humano crece y se desarrolla, la igualdad jurídica puede quebrantarse, razón por la cual debe restituirse o, en el mejor de los casos, la igualdad queda desfasada por lo que debe actualizarse. [...] La igualdad, dijimos, posee una faceta de derecho humano [...] que posee características que la hacen especial frente a otros derechos humanos. [...] Hay derechos humanos que reafirman la esencia de la persona y hay otros que la proyectan. Los primeros son aquellos derechos que forman parte de la existencia misma de la persona, sin los cuales otros derechos no podrían siquiera ejercerse, es más, no existirían, allí encontramos el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal y, por supuesto, el derecho a la igualdad. Cabe señalar, no obstante, que la igualdad paradójicamente difiere del resto de estos derechos, o a lo que es lo mismo la igualdad es desigual, en cuanto que se trata de un derecho humano [...] relacional, pues sólo poniéndolo en contraste es como puede entenderse. En ese sentido también podemos decir que es un derecho humano en perspectiva, porque debe de proyectarse en otro para modo de evidenciar su esencia. No es sólo el trato, igualitario o desigualitario que en ciertos momentos pueda regular la norma, es la proyección lo que importa, sobre todo para saber si el trato es correcto o incorrecto. Por lo tanto, el derecho a la igualdad posee características que lo hacen especial.”*

⁹⁷ Soberanes Díez, José María, *La igualdad...*, op. cit., pp. 33-34; y Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Salazar Ugarte, Pedro, *Igualdad no discriminación y derechos sociales una vinculación virtuosa*, Ciudad de México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2011, pp. 50 y 51.

orígenes de esta concepción surgen del liberalismo del siglo XVIII que buscaban contrarrestar los privilegios de las monarquías.⁹⁸

Por su parte, la noción sustantiva es una dimensión del derecho a no ser discriminado, basada en el reconocimiento jurídico de las diferencias de las personas y grupos.⁹⁹ Es importante que las personas estén consideradas como iguales, pero importa más que realmente lo sean.¹⁰⁰ En ese sentido, los sistemas jurídicos de los países pueden realizar acciones diferenciadas en razón de los sujetos siempre y cuando se cumplan requisitos de objetividad y razonabilidad de tales medidas.¹⁰¹

Desde un punto de vista práctico, la primera noción establece el derecho a recibir un trato igual por la autoridad en relación con las demás personas, mientras que la segunda establece el derecho a ser tratado diferente con motivo de circunstancias particulares de individuos y grupos.¹⁰²

2.2.A. Grupos en situación de vulnerabilidad

La disciplina jurídica ha preferido la expresión “grupos en situación de vulnerabilidad” atendiendo al hecho de que todo grupo tiene la susceptibilidad de enfrentar situaciones sociales, culturales, económicas y políticas que coloquen a las personas en riesgo de violación de sus derechos humanos.

Si bien es cierto que en el ámbito jurídico no existe una teoría estructural y objetiva de los grupos en situación de vulnerabilidad, la noción de la igualdad sustantiva ha dado pie a la positivización del derecho a ser tratado diferente en razón de pertenecer o identificarse con determinados grupos considerados

⁹⁸ González Le Saux, Marianne, y Parra Vera, Óscar, “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz”, *Revista IIDH*, San José, Costa Rica, No. 47, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, p. 129.

⁹⁹ Gutiérrez Rivas, Rodrigo, y Salazar Ugarte, Pedro, *Igualdad...*, *op. cit.*, *ídem*.

¹⁰⁰ Soberanes Díez, José María, *La igualdad...*, *op. cit.*, *ídem*.

¹⁰¹ González Le Saux, Marianne, y Parra Vera, Óscar, “Concepciones y cláusulas...”, *op. cit.*, *ídem*.

¹⁰² Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Salazar Ugarte, Pedro, *Igualdad...*, *op. cit.*, *ídem*.

desaventajados. En ese sentido es importante retomar los desarrollos teóricos y sociales que impulsaron tal avance conceptual.

Existen dos vertientes para considerar grupos en situación de vulnerabilidad: una, en razón de su identidad como grupo social, y otra por motivo de sufrir factores de riesgo en común, derivado de una clasificación jurídico-social.

La primera de las consideraciones se refiere a grupos sociales que son vistos y se ven a sí mismos como “grupo”: la identidad de los individuos se encuentra definida por la pertenencia al grupo, abarcando aspectos como el estatus social. La situación de desventaja de dichos grupos se determina con motivo de sus condiciones actuales de discriminación y precariedad, generadas por las estructuras, posiciones y relaciones de poder en la sociedad, así como del tiempo por el cual el grupo ha sufrido dichas condiciones.¹⁰³

Tales grupos tienen dos características principales: se constituyen como una entidad y se distinguen por la condición de interdependencia entre sus miembros. La primera significa que el grupo tiene una existencia distinta de la de sus miembros, quienes tienen una identidad propia; característica que permite conceptualizar y referirse al grupo sin mencionar a los individuos particulares que lo componen. La existencia del grupo depende de que sus miembros se identifiquen a sí mismos como sus integrantes.¹⁰⁴

La segunda característica se refiere a que la identidad y bienestar del grupo y de los individuos que lo integran se encuentran interrelacionadas. Los integrantes del grupo determinan su estatus y condición en razón del estatus y condición del grupo. Se trata de una característica cíclica individuo-grupo-individuo. Por ello, aunque un integrante de un grupo considerado oprimido elimine tal condición de

¹⁰³ Fiss, Owen, “Grupos y la Cláusula de la Igual Protección”, en Gargarella, Roberto, *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, GEDISA, 1999, pp.138 y 140.

¹⁰⁴ *Ibidem.*, p. 138.

forma personal, su autorreconocimiento como miembro del colectivo lo determinará, todavía, como una persona oprimida en razón de la condición de su grupo.¹⁰⁵

Ejemplos claros de tales grupos son las personas afrodescendientes, las mujeres o las comunidades indígenas. Diversos desarrollos teóricos de los años setenta fundamentaron tales grupos, en los que se señalaba que las estructuras, posiciones y relaciones de poder eran los elementos que determinaban su condición de desventaja. Desde el punto de vista jurídico, dichas posturas se formularon en la corriente de los *Critical Legal Studies*, mediante los postulados teóricos de la *Critical Race Theory*, la *Critical Feminist Theory* y el multiculturalismo.

Con respecto a los grupos que sufren factores de riesgo comunes en razón de una clasificación, éstos son conglomerados de personas agrupadas a partir de un elemento catalogado regularmente por una ley o por cierta práctica estatal. Esto significa que son personas que no comparten una identidad ni se encuentran en situaciones de interdependencia.¹⁰⁶ Su condición de vulnerabilidad se origina por el propio factor que genera una determinada discriminación o trato diferencial de la ley respecto de sus derechos. Figuras jurídicas que se han desarrollado para abordar tal perspectiva son las “categorías sospechosas” o factores prohibidos de discriminación.

Las categorías sospechosas surgieron del desarrollo jurisprudencial estadounidense a partir del derecho antidiscriminatorio. Su principal postulado es contrarrestar cualquier acto diferenciado de la ley que no sea idóneo ni razonable en función de un objetivo legítimo perseguido por el Estado. En tal sentido, las condiciones de género, raza y nacionalidad son apreciadas como clasificaciones que, en un principio, no cumplen con dichos requisitos de idoneidad y razonabilidad,

¹⁰⁵ Ibidem., p. 139.

¹⁰⁶ González Le Saux, Marianne, y Parra Vera, Óscar, “Concepciones y cláusulas...”, *op. cit.*, p. 133.

siendo obligación del Estado acreditar lo contrario. Esta estructura jurídica fue construida y entendida desde una visión individual.¹⁰⁷

La diferencia entre ambas vertientes de grupos radica en que la primera se estudia desde una visión de relaciones de poder y el principio de no sometimiento (ámbito sociológico y político), mientras que la segunda desde una perspectiva de no discriminación y de trato igualitario (ámbito legal). La primera se funda y radica en un “grupo” donde sus integrantes se identifican y asemejan sus condiciones de desventaja, en contrapartida con aquéllos que forman parte de una clasificación general dictada por el derecho con base en el individualismo, la cual puede atender situaciones de desventaja pero sus integrantes no se asimilan como una agrupación identitaria.

En definitiva, ambas posturas pueden ser útiles para proteger a grupos en situación de vulnerabilidad; no obstante, es importante reconocer las características de cada uno de los colectivos a efecto de aplicar la medida más efectiva, si requieren de una protección igualitaria o de una que tenga miras a atender situaciones de desventaja estructural.

2.2.B. Interseccionalidad

La interseccionalidad se define como aquella categoría analítica que busca identificar cómo el cruce de estructuras sociales tales como el género, la sexualidad, la raza, la nacionalidad, la clase social o la discapacidad, genera complejas situaciones de discriminación.¹⁰⁸

El origen del concepto se remonta a los años ochenta, en el marco de una ola de estudios sociales que permearon en el derecho con la *Critical Legal Studies*.

¹⁰⁷ Saba, Roberto, “Igualdad, clases y clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?”, en Gargarella, Roberto, *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Tomo II, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2008, pp. 719-721.

¹⁰⁸ La Barbera, María Caterina, “Interseccionalidad”, *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, Madrid, España, No. 12, Abril – septiembre 2017, Universidad Carlos III de Madrid, 2017, p. 191.

En principio, tal postulado surge del desarrollo feminista de Kimberlé Williams Crenshaw.¹⁰⁹

La interseccionalidad es un modelo teórico que examina cómo la discriminación se ejecuta desde los miembros más privilegiados de las minorías, marginalizando de protección a toda persona que sufre discriminación derivada de múltiples categorías que no pueden ser comprendidas como rasgos discriminatorios aislados.¹¹⁰ El caso específico con el que surgen los estudios de la interseccionalidad fue el de las mujeres negras como un grupo invisibilizado, ya que la confluencia de las categorías de raza y género formaban una nueva situación particular y dinámica de discriminación.

Dicha teoría se plasmó jurídicamente por primera ocasión en un instrumento internacional en la *Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia* celebrada en Durban, Sudáfrica, en el año 2001 (conocida como Declaración de Durban). En dicho instrumento se reconoce que,

“[...] el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se producen por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico y que las víctimas pueden sufrir formas múltiples o agravadas de discriminación por otros motivos conexos, como el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de otra índole, el origen social, la situación económica, el nacimiento u otra condición”¹¹¹

¹⁰⁹ Las publicaciones en las que desarrolló tal teoría fueron *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*; e *Intersectionality, identity politics, and violence against women of color*, de 1989 y 1991 respectivamente.

¹¹⁰ Rey Martínez, Fernando, “La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, España, No. 84, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 257.

¹¹¹ Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*, A/CONF.189/12, Durban, ONU, 2001, p. 9.

Con independencia de los avances por incorporar en el plano normativo el concepto de interseccionalidad, en la actualidad confluyen diversas corrientes sobre su aplicabilidad y alcances. Las dos principales pugnan por valorar la interseccionalidad como la suma de categorías o como el reconocimiento de un grupo social identitario.

Para entender ambas corrientes es necesario retomar lo señalado previamente sobre los grupos. El primer enfoque sobre la interseccionalidad se presenta como una categoría analítica de la interacción de los sistemas de opresión; en un inicio se partió de forma provisional de los grupos sociales ya constituidos – categorías sospechosas– para posteriormente estudiar los cambios de las desigualdades producidas entre las propias categorías. Cada categoría está compuesta de múltiples subcategorías, mismas que pueden confluir con otras subcategorías.¹¹² A modo de ejemplo, si se toma la categoría de género con dos subcategorías (masculino/femenino) y se la cruza con la categoría de clase social añadiendo tres subcategorías (baja/media/alta), aunado a la categoría de raza, con dos de sus múltiples subcategorías (afrodescendiente y de origen indio), podrían verificarse por lo menos doce combinaciones de grupos interseccionales. Desde este punto de vista, el cruce se comprende como una suma.

El segundo enfoque se plantea de otra manera en la forma de conceptualizar la identidad y las experiencias de opresión. Retomando el ejemplo de las mujeres de color, se señala que sufren de una práctica específica de discriminación que es distinta de la que podrían padecer las mujeres (género) y los hombres negros (raza), con un elemento clave: la identidad en razón de tal opresión. A diferencia de la interseccionalidad como categoría analítica, no se presenta como una suma de

¹¹² Barrere Unzueta, María Ángeles, “Derecho antidiscriminatorio, interseccionalidad y categorías sistémicas: análisis y propuestas con proyección legislativa”, en La Barbera, Maria Caterina y Cruells, Marta (coords.), *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, pp. 464 y 465.

categorías, sino como una tercera categoría que tiene efectos distintos y particulares.¹¹³

Las principales corrientes feministas señalan que el primero de los enfoques generaría la parcelación y pérdida de la fuerza de los sujetos políticos –corrientes políticas reivindicatorias de grupos oprimidos como los afrodescendientes y las mujeres–. Sin embargo, respecto del segundo se señala que su desarrollo podría generar una hiperinflación de sujetos interseccionales, lo cual dificultaría al Derecho la implementación de garantías concretas de protección.¹¹⁴

A la luz de tales concepciones se ha producido una terminología muy diversa para atender el fenómeno de la interseccionalidad: discriminación múltiple, acumulativa, multidimensional, compuesta, interseccional, entre otras. En vista de ello, una categorización incluyente de todas estas inquietudes es la que describe Fernando Rey, con solamente tres clasificaciones de discriminación: i. múltiple, ii. compuesta, y iii. interseccional.¹¹⁵

La discriminación múltiple se produce cuando una persona sufre un menoscabo a sus derechos en razón de un trato diferenciado por los diversos factores que sobrelleva –categoría sospechosa– en distintos momentos: diversos factores, diversos momentos y diversos efectos. Para ejemplificar, una mujer musulmana puede sufrir discriminación con motivo de su género cuando no recibe una remuneración laboral igual a la de un hombre por realizar el mismo trabajo; también puede ser discriminada cuando no se le permite el ingreso a un país con motivo de su creencia religiosa; no obstante, ambas discriminaciones se originan en razón de distintas categorías y en diversos momentos.

¹¹³ Morondo Taramundi, Dolores, “La interseccionalidad entre teoría del sujeto y perspectiva de análisis: algunos apuntes desde la teoría del derecho antidiscriminatorio”, en La Barbera, Maria Caterina y Cruells, Marta (coords.), *Igualdad de género...*, cit., pp. 485-488.

¹¹⁴ Barrere Unzueta, María Ángeles, “Derecho antidiscriminatorio...”, *op. cit.*, p. 460; y Morondo Taramundi, Dolores, “La interseccionalidad...”, *op. cit.*, p. 489.

¹¹⁵ Rey Martínez, Fernando, “La discriminación múltiple...”, *cit.* pp. 263-265.

La discriminación compuesta es una situación concreta en la que a un factor de discriminación –categoría– se le suma otro: mismo momento, diversos factores y distintos efectos en complemento. Esto se puede presentar, por ejemplo, cuando una mujer de la tercera edad es rechazada para ocupar una vacante laboral, ya que en la mayoría de las sociedades los mercados laborales producen barreras para la contratación equitativa de mujeres, así como de personal en edades avanzadas, por lo que la probabilidad de contratación de una mujer mayor se reducirá considerablemente.

Finalmente, la discriminación interseccional es el menoscabo derivado de un trato diferencial en un hecho concreto y en razón de diversos factores –categorías–, donde sus efectos no son complementarios, sino únicos y distintos de los que se podrían producir por cada una de las categorías causantes de manera aislada: mismo momento, diversos factores y efecto único. Ésta es la discriminación descrita por Kimberlé Crenshaw en el caso de las mujeres negras. Un ejemplo más es la discriminación que sufren las mujeres indígenas en condiciones de pobreza, quienes, mediante la formulación de programas sociales, en diversas ocasiones han sido forzadas a la esterilización. En los contextos donde existen tales prácticas, las personas que forman parte de solamente una de las categorías género, clase y raza no sufren del mismo abuso, por lo que en los casos en que efectivamente ocurra, como con las mujeres antes mencionadas, se produce una discriminación *única*.

En definitiva, la interseccionalidad es un concepto que se utiliza para señalar de qué manera diferentes ejes estructurales de desigualdad se articulan, estableciendo relaciones particulares de discriminación.¹¹⁶

¹¹⁶ Platero Méndez, Raquel Lucas, “La recepción del debate sobre la interseccionalidad y su impacto en las políticas públicas de igualdad de género del Estado español”, en La Barbera, Maria Caterina y Cruells, Marta (coords.), *Igualdad de género...*, cit., p. 502.

2.2.C. Enfoque diferencial

El enfoque diferencial se define como un método jurídico de análisis que identifica las inequidades que sufren los grupos considerados diferentes con el propósito de brindarles una adecuada atención y protección a sus derechos.¹¹⁷

Este enfoque teórico surgió de la jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional de Colombia, destacando las sentencias T-602 de 2003¹¹⁸ y T-025 de 2004,¹¹⁹ en la cuales se declaró el *estado de cosas inconstitucional* en perjuicio de poblaciones en condición de desplazamiento interno inmersas en el conflicto armado colombiano, al considerar que su atención “deb[ía] basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual”.¹²⁰

A partir de tales resoluciones se han dictado diversos autos que reconocen el enfoque diferencial de discapacidad, de género, de infancia –niñas, niños y adolescentes, así como de pertenencia étnica como comunidades afrodescendientes.¹²¹ En la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) se establece que el enfoque diferencial es un principio que instituye una cualidad específica a poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad, siendo un eje transversal para las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral en su favor.¹²²

¹¹⁷ Bermeo Mantilla, Diana Fernanda, “Análisis del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional desde la perspectiva de género”, *FORUM*, Medellín, Colombia, No. 2, julio - diciembre de 2011, Universidad Nacional, Departamento de Ciencia Política, p. 156.

¹¹⁸ Corte Constitucional, *Sentencia T-602 de 2003*, Colombia. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-602-03.htm>. Consultado el 01/03/2019.

¹¹⁹ Corte Constitucional, *Sentencia T-025 de 2004*, Colombia. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Consultado el 01/03/2019.

¹²⁰ Corte Constitucional, *Sentencia T-602 de 2003*, *cit.*

¹²¹ Ministerio de Interior, *El enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado*, Bogotá, Ministerio de Interior, p. 13.

¹²² Ley 1448 de 2011, artículo 13, Colombia.

El enfoque diferencial cuenta con dos vertientes de aplicación. La primera es un método de identificación que visibiliza las formas de discriminación en contra de grupos considerados diferentes, y la segunda son las pautas de acción para brindar atención y protección a tales grupos.¹²³

Puntos troncales para ejecutar ambas vertientes son: i. identificación y caracterización de las víctimas por cada enfoque, ii. identificación de los riesgos específicos y los derechos que son vulnerados, iii. identificación de las necesidades de cada población en los componentes de la política, iv. diagnóstico del grado de vulnerabilidad, v. oferta institucional, priorización en el acceso, ajuste de acuerdo con las necesidades existentes, ampliación de la cobertura, y vi. participación de las víctimas.¹²⁴

Un importante aporte de este enfoque es que visibiliza a los grupos – categorías– que se encuentran desde un principio en situaciones de desventaja, los cuales se ven agravados en contextos de conflicto intensificando su vulnerabilidad. El impulso más notorio de esta teoría ha sido el aspecto de la reparación, donde se han establecido medidas especiales para la atención de los grupos regulados como beneficiarios del enfoque, ya que se considera que una violación a sus derechos humanos genera un efecto agravado en comparación al que se podría producir con una persona no perteneciente a tales grupos. Los efectos agravados de una violación a derechos humanos se traducen en impactos diferenciales por: i. pertenecer a una categoría, ii. pertenecer a una categoría en el desarrollo de un conflicto (agravado), y iii. Sufrir impactos no relacionados a las categorías durante el conflicto.¹²⁵

¹²³ Defensoría del Pueblo, *El enfoque diferencial, un principio transversal en la materialización de los derechos de los grupos étnicos en su condición de víctimas*, Boletín No. 3, Bogotá, Defensoría del Pueblo, 2014, p. 3.

¹²⁴ Ministerio de Interior, *El enfoque diferencial...*, *op. cit.* p. 17.

¹²⁵ Oliveros Ortiz, Stephanie, y Sánchez Lucumí, Claudia Lorena, “La reparación integral a las víctimas mujeres: una aproximación a la aplicación del enfoque diferencial de género en el contexto del conflicto armado colombiano”, *Universitas Estudiantes*, Bogotá, Colombia, No. 11, enero-diciembre 2014, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 179-182.

En definitiva, el enfoque diferencial es un desarrollo del principio de igualdad, ya que trata de forma diferente a sujetos desiguales en aras de proteger a las personas que se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad. De este modo se busca la posibilidad de aplicar una igualdad sustantiva a través de los principios de equidad, participación social e inclusión.¹²⁶

2.2.D. Acciones afirmativas

Las acciones afirmativas son aquellas medidas de intervención estatal de carácter temporal que tienen como finalidad remediar la situación de minorías o grupos subrepresentados que han sido históricamente excluidos, en miras de alcanzar una igualdad sustantiva en relación con los demás grupos y personas integrantes de la sociedad.

Como figura jurídica surgió en Estados Unidos, en el periodo posterior a la determinación de la sentencia de la Corte Suprema *Brown vs Board of Education* de 1954, misma que puso fin a la doctrina discriminatoria “separados pero iguales” que se aplicaba a las personas afrodescendientes. A pesar de dicha resolución, en años posteriores no se logró una igualdad sustantiva, por lo que fue necesaria la adopción de criterios que consideraran la discriminación racial como un problema sistémico que requería de remedios sistémicos.¹²⁷ La primera referencia legal en Estados Unidos fue en 1961 mediante la Orden Ejecutiva 10925, emitida por John F. Kennedy, la cual prohibía a las empresas contratistas del Estado discriminar en razón de raza, credo, color u origen durante sus procesos de promoción y selección. Asimismo, en 1964 fue promulgada la *Ley de Derechos Civiles*, misma que incluyó acciones afirmativas en la rama laboral. Fue hasta la década de los setenta cuando su desarrollo alcanzó la rama educativa.¹²⁸

¹²⁶ Corte Constitucional, *Sentencia T-010 de 2015*, Colombia. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-010-15.htm>. Consultado el 01/03/2019.

¹²⁷ Days III, Drew, “Acción Afirmativa”, en Gargarella, Roberto, *Derecho y grupos...*, cit., pp. 44-50.

¹²⁸ Santiago Juárez, Mario, *Igualdad y acciones afirmativas*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, pp. 275-285

La Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos define las acciones afirmativas como "cualquier medida, más allá de la simple terminación de una práctica discriminatoria, adoptada para corregir o compensar la discriminaciones pasadas o presentes o para impedir que la discriminación se repita en el futuro".¹²⁹

Asimismo, en diferentes latitudes se han desarrollado figuras similares en sus objetivos y modalidades. Tal es el caso de la "discriminación positiva" en Gran Bretaña e India, la "estandarización" en Sri Lanka, o la noción de "hijos del suelo" en Malasia e Indonesia, entre otros.¹³⁰

En el plano internacional, la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés) implementó la figura de *Medidas especiales de carácter temporal*, las cuales tienen el objetivo de asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer a través de la igualdad sustantiva, mediante la implementación de estrategias eficaces encaminadas a corregir la representación insuficiente de la mujer en los diversos espacios sociales y a perseguir la redistribución de los recursos y el poder en relación con los hombres.¹³¹

En la actualidad, las políticas de acción afirmativa se han traducido principalmente en sistemas de cuotas para mujeres, personas afrodescendientes y personas con discapacidad en puesto de elección popular, accesos a escuelas y universidades, así como vacantes laborales. Las medidas han prosperado en múltiples sistemas jurídicos, por lo que existe una diversa terminología para denominarlas: "acción afirmativa", "acción positiva", "medidas positivas", "discriminación en sentido inverso" y "discriminación positiva". Los teóricos han determinado sutiles diferencias entre las dos denominaciones principales: "acciones

¹²⁹ U.S. Commission on Civil Rights, *Statement on Affirmative Action*, Publication No. 54, Washington, U.S. Commission on Civil Rights, 1977, p. 2.

¹³⁰ Sowell, Thomas, *Affirmative action around the world. An empirical study*, London, Yale University Press, 2004, p. 2.

¹³¹ Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, ONU, 1979, artículos 3 y 4.

afirmativas” y “discriminación positiva”. La primera hace referencia a toda aquella medida favorable a los grupos considerados en situación de subrepresentación o vulnerabilidad sin que se perjudique de forma directa a otros individuos de la sociedad, mientras que la segunda es una diferenciación en razón de la pertenencia a un grupo para ser beneficiario de bienes sociales escasos y codiciados que les hubieran correspondido a esos mismos colectivos si no existiera un contexto de discriminación.¹³²

La justificación de las acciones afirmativas puede ser en dos modalidades, retrospectiva o actual/futura. La primera, también denominada *backward-looking*, se refiere a un análisis de discriminaciones pasadas en contra de grupos y colectivos de personas, por lo que la principal función es aplicar una justicia compensatoria de resarcimiento de los daños causados. Por su parte, las de argumento presente/futuro, que reciben el nombre de *forward-looking*, se basan en el principio de justicia distributiva y no discriminación en su modalidad de prohibición de la subordinación, por lo que se aplican medidas en favor de grupos desaventajados con miras a eliminar la discriminación, así como de subrepresentación presente y futura.¹³³

En forma paralela existe la discusión de los objetivos de tales medidas, referente a si su finalidad debe ser igualar las oportunidades de salida entre los integrantes de la sociedad y los colectivos discriminados, o bien si debe tener un objetivo fáctico en la igualdad de oportunidades de llegada, discusión que se traduce en dotar a las personas de los elementos necesarios para su desarrollo o dotarlas de los fines últimos, como puestos laborales o de representación y poder.¹³⁴

¹³² Rey Martínez, Fernando, “Marco conceptual de las acciones y discriminaciones positivas”, en Santiago Juárez, Mario (coord.), *Acciones Afirmativas*, Ciudad de México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2011, pp. 82-84; Rosenfeld, Michel, “Conceptos clave y delimitación del ámbito de análisis de las acciones afirmativas” en Santiago Juárez, Mario (coord.), *Acciones Afirmativas*, cit., pp. 54-55; y Santiago Juárez, Mario, *Igualdad y acciones afirmativas*, cit., pp. 198-200.

¹³³ Ibidem., pp. 208-209.

¹³⁴ Huesca Rodríguez, Mauricio, “El lado oscuro de las acciones afirmativas. Una visión crítica”, *Quid Iuris*, Chihuahua, México, año 9, volumen 28, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, 2015, pp. 63-67.

Entre las principales características de las acciones afirmativas se encuentran que son medidas extraordinarias y excepcionales al principio de igualdad, con temporalidad estrictamente necesaria, imposibles de traducirse en discriminación directa ni negativa, así como impedidas a violentar derechos fundamentales de las personas.¹³⁵ En razón de ello es primordial que cumplan con los elementos de un test de proporcionalidad en el que se verifique su idoneidad, necesidad y proporcionalidad, a efecto de prevenir cualquier medida violatoria de derechos humanos.¹³⁶

En definitiva, las acciones afirmativas son medidas de igualdad sustantiva que pueden traducirse en una herramienta compensatoria y distributiva en favor de los grupos discriminados y subrepresentados, con la finalidad de dotarles de insumos y espacios de poder.

Conclusión de los modelos jurídicos

Los esquemas desarrollados son algunos de los existentes en el aspecto jurídico para la protección legal en el ámbito fáctico de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, independientemente de que tales teorías denominen o circunscriban su protección a grupos desaventajados, subrepresentados o minoritarios. En atención a la definición planteada sobre la vulnerabilidad, la finalidad de tales esquemas es reducir la incapacidad de las personas y grupos con respecto a un riesgo, que es la violación a sus derechos humanos, motivo por el que son considerados como modelos objetivos protectores contra las condiciones de vulnerabilidad.

Asimismo, los esquemas surgen del desarrollo del derecho a la igualdad y la no discriminación, ya que en la teoría constitucional no se ha optado por el

¹³⁵ Santiago Juárez, Mario, *Igualdad y acciones afirmativas*, cit., p. 205.

¹³⁶ Huesca Rodríguez, Mauricio, "El lado oscuro de las acciones...", *op. cit.*, pp. 59-62.

reconocimiento específico de las condiciones de vulnerabilidad, inhibiendo la creación de esquemas objetivos de protección. Prueba de ello es que las teorías, a excepción de las acciones afirmativas, surgieron de la interpretación de los tribunales; en específico, la necesidad de reparar los efectos diferenciados de una violación de derechos derivados de la pertenencia a un grupo considerado históricamente desventajado o subrepresentado.

Independientemente de tal reconocimiento, no se ha dado un paso más para formular esquemas de identificación y tratamiento de los efectos derivados de una violación de derechos humanos, por lo que la atención se efectúa de manera homogénea, siendo que el riesgo de vulnerabilidad presenta diversas modalidades y características que se ven traducidas en grados de afectación.

2.3. Reconocimiento legal

El presente rubro aborda el desarrollo y reconocimiento de la condición de vulnerabilidad en el Sistema Jurídico Mexicano.¹³⁷ Para ello se realizó un análisis normativo y práctico, no obstante, dado su amplio contenido sólo se da cuenta en esta tesis de las conclusiones generales.¹³⁸

Es importante señalar que primeramente se examinó la normatividad de origen nacional y la práctica estatal. En un segundo momento se abordó el reconocimiento y la protección internacional.

2.3.A. Normas y práctica nacional federal

En la parte normativa se estudió la Constitución Federal, las estatales y las leyes de carácter nacional.

Constitución Federal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), del año 1917, cuenta con un amplio catálogo de derechos y libertades e incorpora diversos principios que rigen el texto y su interpretación, tales como pro persona, la igualdad y no discriminación. En el año 2011 se promulgó la mayor reforma constitucional en materia de derechos humanos, la cual acogió el referido principio pro persona y la cláusula abierta al derecho internacional de los derechos humanos, garantizando una interpretación de las acciones de todos los órganos del Estado a la luz de los derechos humanos.¹³⁹

¹³⁷ Por sistema jurídico se refiere al conjunto de instituciones, métodos, procedimientos y reglas legales que componen el derecho positivo de un país. González Martín, Nuria, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010, p. 23.

¹³⁸ En caso de que el lector desee consultar el mismo, puede solicitarlo a la dirección electrónica jose.segovia@hotmai.com

¹³⁹ Diario Oficial de la Federación, *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*, México, DOF, 10/06/2011.

El texto constitucional reconoce de forma explícita dos condiciones de vulnerabilidad, referidas en el artículo 3º, fracción II, inciso e), incorporado en mayo de 2019; y en el artículo 3º transitorio del Decreto de Reforma publicado el 5 de febrero de 2017. En el primer caso se señala que en las escuelas de educación básica con alta marginación se impulsarán acciones que mejoren las condiciones de vida de los estudiantes y se respaldará a aquéllos en “vulnerabilidad social, mediante el establecimiento de políticas incluyentes y transversales.” La segunda refiere que la Ley General en materia de Registros Civiles deberá prever “el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación.”

En tales preceptos no se define qué comprende la vulnerabilidad; ello muy probablemente se origine en las consideraciones de que la Constitución es una norma con parámetros generales, por lo que la definición y su contenido podrían establecerse en una ley reglamentaria. Independientemente de tales consideraciones, la Constitución ha sido reformada en múltiples ocasiones para incorporar las demandas de grupos considerados históricamente discriminados, tales como los pueblos y comunidades indígenas; las mujeres; los trabajadores y las niñas, niños y adolescentes.¹⁴⁰

En razón de ello se puede establecer que la Constitución a pesar de no poseer una definición específica de vulnerabilidad, cuenta con figuras que le permiten proteger a grupos en esa situación. El siguiente paso para garantizar una

¹⁴⁰ i) Pueblos y comunidades indígenas: artículo 2. Su incorporación tuvo lugar en 2001, influenciado en gran medida por el surgimiento de diversas corrientes en favor de las personas integrantes de comunidades indígenas, como es el caso del movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional; ii) Mujeres: artículos 3, 4, 6, 34, 41 y 115. El reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres fue establecido en 1947. En el ámbito electoral, se estableció el derecho al voto para las mujeres en elecciones federal en 1953, y municipales en 1974; asimismo, en 2014 se elevó a rango constitucional el principio de paridad de género, con el cual se implementaron las denominadas cuotas de género; iii) Trabajadores: artículo 123. Artículo originario de la Constitución de 1917, y iv) Niñas, niños y adolescentes: artículo 4. En los años 1980 y 2000 se incorporaron los primeros avances en favor de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, aunque fue hasta 2011 cuando se reconoció el principio del interés superior de la niñez.

protección efectiva es dotar de elementos objetivos que permitan al operador de justicia identificar e implementar medidas particulares en favor de grupos en condición de vulnerabilidad.

Constituciones estatales

El Estado mexicano, al estar constituido como una república representativa, integrado por Estados libres y soberanos, cuenta con 32 constituciones estatales. Tales cuerpos normativos de carácter fundamental regulan a nivel local derechos humanos y estructuras orgánicas.

Del total nacional, once¹⁴¹ de ellas establecen un reconocimiento y protección explícitas para 20 grupos en situación de vulnerabilidad. A su vez, dos -Ciudad de México y Durango-, cuentan con figuras específicas diseñadas para proteger, mientras que las nueve restantes únicamente poseen algún contenido enunciativo de forma desasociada que no permite establecer una atención adecuada.¹⁴²

Independientemente de los avances de las constituciones locales, ninguna establece razonamientos ni modelos para identificar a un grupo en situación de vulnerabilidad, motivo por el cual la protección se adquiere en razón de pertenecer a un grupo señalado enunciativamente en la norma.

Leyes Federales

México cuenta con un robusto sistema de leyes, al tener vigente por lo menos 308 cuerpos normativos que atienden cuestiones nacionales, como son códigos, leyes federales, generales, nacionales, orgánicas, de regulación de organismo autónomos constitucionales, descentralizados, entre otros.

¹⁴¹ Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz

¹⁴² Revisión hasta el 6 de mayo de 2019.

De ese total se identificó la protección para 37 grupos considerados en situación de vulnerabilidad, los cuales se muestran a continuación en el siguiente cuadro:¹⁴³

Grupo	Leyes																	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	Ñ	O	P	Q
	CMPP	CNPP	LAS	LDPAM	LDRS	LFDEAPD	LFPC	LGDFPDPSNBP	LGDNNA	LGPS EDTPPAV	LGS	LGV	LINPI	LM	LNEP	LNSIJPA	LOPGJDF	LRPCAP
1. Mujeres					•	•						•		•				
2. Mujeres indígenas			•															
3. Mujeres embarazadas											•			•				•
4. Recién nacidos											•							
5. Familias											•							
6. Niñas y niños							•			•								
7. Adolescentes																B		
8. Adolescentes embarazadas y/o en lactancia			•															
9. Niñas, niños y adolescentes.					•	•		•	B		•	•	•	•			•	•
10. Niñas, niños y adolescentes no acompañados														•				
11. Personas jóvenes					•						•	•						
12. Personas adultas mayores				B	•	•	•					•	•	•			•	•

¹⁴³ Para su análisis, es importante considerar que las columnas verticales enumeran leyes, mientras que las horizontales a los grupos en situación de vulnerabilidad, por lo que los cruces que cuentan con un punto indican que una normativa regula a un grupo. Asimismo, en aquellos cruces que presentan la letra “B” (base) significa que el grupo en situación de vulnerabilidad encasillado es el grupo origen para toda la ley enunciada, simbolizando una vulnerabilidad múltiple o interseccionalidad en las demás casillas de esa misma ley. Abreviaturas: CMPP: Código Militar de Procedimientos Penales; CNPP: Código Nacional de Procedimientos Penales; LAS: Ley de Asistencia Social; LDPAM: Ley de los Derechos de las Personas Adultas; LDRS: Ley de Desarrollo Rural Sustentable; LFDEAPD: Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas; LFPC: Ley Federal de Protección al Consumidor; LGDFPDPSNBP: Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; LGDNNA: Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; LGPS EDTPPAV: Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; LGS: Ley General de Salud; LGV: Ley General de Víctimas; LINPI: Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; LM: Ley de Migración; LNEP: Ley Nacional de Ejecución Penal; LNSIJPA: Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes; LOPGJDF: Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; LRPCAP: Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

A su vez, de los 308 cuerpos legales, 48 abordan de forma explícita políticas públicas, atribuciones orgánicas de entes gubernamentales, derechos, garantías procesales y figuras derivadas del principio de igualdad y no discriminación, en relación con los grupos en situación de vulnerabilidad.¹⁴⁴

En las 48 leyes se desarrollan 23 políticas de naturaleza coordinada y 11 de tipo federal. Entre las políticas con un desarrollo integral se encuentra el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable y Sistema Nacional de Desarrollo Social.

En atribuciones orgánicas, son quince leyes, en 26 artículos, las que presentan contenido relacionado con la materia. Esta categoría retoma normas que delegan facultades y atribuciones a instituciones, partiendo de la observancia de programas, hasta la designación de obligaciones a instituciones y dependencias.

En las normas de carácter sustantivo, son 20 los artículos que en seis leyes señalan derechos. Las materias de esos derechos son: asistencia social; migración; derechos del consumidor; desarrollo social; niñas, niños y adolescentes; protección civil; derechos de las víctimas; y refugio.

El desarrollo de las garantías procesales en favor de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad se encuentra establecido en 12 artículos de siete leyes, desarrollándose únicamente en materia procesal penal y de juicios constitucionales.

Finalmente, las figuras derivadas del principio de igualdad y no discriminación abordan esquemas teóricos tales como acciones afirmativas, enfoque diferencial, discriminación múltiple o interseccional, y categoría de grupos. Son catorce leyes

¹⁴⁴ Cámara de Diputados, *Leyes Federales Vigentes*, México. Véase en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Consultado el 04/06/2019.

las que incluyen tal contenido, mismas que fueron desarrolladas o reformadas a partir de 2006.

Conclusión de normas de origen nacional

El desarrollo constitucional y legal de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad ha sido disímil. En todo el espectro constitucional y legal el reconocimiento de la vulnerabilidad ha surgido en los últimos 19 años, pero principalmente en la segunda década de este siglo, lo que muy probablemente se deba a la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011.

No obstante, el reconocimiento legal ha sido estático en el aspecto de promover un modelo objetivo para resolver cuestiones que determinen el punto de referencia de la vulnerabilidad (límites entre vulnerabilidad y no vulnerabilidad), identificación de sujetos, así como medidas para reducir, inhibir y superar tal condición.

Práctica gubernamental federal

En este apartado se presenta la forma en que el gobierno mexicano a nivel federal -ejecutivo, legislativo, judicial y órganos autónomos- aborda el reconocimiento y atención de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Ejecutivo

La Administración Pública Federal (APF) reconoce y atiende a grupos, primordialmente mediante tres políticas: Plan Nacional de Desarrollo; Programa Nacional de Derechos Humanos y Presupuesto de Egresos.

El Plan Nacional de Desarrollo surgió en el año de 1983; es un instrumento constitucional que se encuentra inmerso en el Sistema de Planeación Democrática

del Desarrollo Nacional.¹⁴⁵ Hasta la presente administración presidencial han sido 7 los Planes presentados.

De su análisis se puede establecer que desde el año 1995 hasta el 2018 hubo un desarrollo respecto de las acciones y reconocimiento de grupos, toda vez que se establecieron por lo menos ocho colectivos en situación de vulnerabilidad: i) Mexicanos en el exterior; ii) Personas procesadas y sentenciadas; iii) Personas con discapacidad; iv) Personas mayores; v) Personas enfermas; vi) Personas indígenas; vii) Niñas, niños y adolescentes y viii) Personas en contexto de migración. Asimismo, se identificaron categorías interseccionales: mujeres indígenas; mujeres jóvenes; mujeres migrantes; niñas, niños y adolescentes en riesgo de calle; niñas, niños y adolescentes migrantes; personas migrantes víctimas de delitos graves; personas migrantes con discapacidad; personas migrantes mayores, y personas migrantes trabajadoras del campo.

Caso contrario es lo sucedido en el reciente Plan 2019-2024, en el que sólo se refiere de forma indirecta a las personas y grupos con tal condición, al mencionar las características de un gobierno que debe ser *“sensible a las necesidades de los más débiles y vulnerables”*.

El Plan que podría ser catalogado con mayor desarrollo respecto de la temática es el de 2007-2012, al incorporar una categoría específica de “Grupos Vulnerables” con nueve estrategias particulares.

Por otra parte, el Programa Nacional de Derechos Humanos es un instrumento que deriva del propio Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema de Planeación. Su finalidad es establecer objetivos y estrategias específicas relativas a Derechos Humanos. Actualmente se han presentado 3, quedando pendiente el correspondiente de la administración 2018-2024.

¹⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 26, apartado A, México; y Ley de Planeación, artículo 14 y 21, México.

El aglomerado de Programas hacen referencia específica a 16 grupos en situación de vulnerabilidad: i) Niñas, niños y adolescentes, ii) Personas adultas mayores, iii) Personas desplazadas internos, iv) Personas refugiadas, v) Personas jornaleras agrícolas, vi) Personas migrantes, vii) Personas usuarias de los servicios de salud, viii) Personas con enfermedad mental, ix) Personas con discapacidad, x) Personas con VIH/SIDA, xi) Personas con preferencia sexual y de género distinta a la heterosexual, xii) Personas privadas de la libertad, xiii) Personas, pueblos y comunidades indígenas, xiv) Personas sexoservidoras, xv) Mujeres víctimas de violencia, xvi) Personas jóvenes. También enuncian categorías interseccionales: Niñas, niños y adolescentes migrantes, refugiados, desplazados internos, indígenas migrantes; con discapacidad; en situación de orfandad o abandono familiar, desnutrición, deserción escolar, calle, adicciones, embarazo, y de hogares monoparentales, así como mujeres indígenas.

Respecto del Presupuesto de Egresos, éste es otro instrumento de política pública elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual somete a la aprobación de la Cámara de Diputados la cantidad, forma de distribución y el destino de los recursos públicos.

En el año 2007 se instauró por primera vez el Anexo 26 denominado “Grupos vulnerables”, en el cual se estableció una erogación de 455 millones de pesos para el desarrollo de seis programas específicos correspondientes a las materias de salud y educación. Con el paso de los años se fue especializando y robusteciendo. En la actualidad corresponde al Anexo 14, siendo que en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2020 se estableció la erogación de \$ 193,132,713,212.

De los 13 ramos que integran el Anexo, la APF cuenta con nueve de ellos, lo que corresponde a un presupuesto de \$187,822,752,637, equivalente al 97.25% del total. Dentro de los propios ramos del Ejecutivo, la Secretaría del Bienestar es la entidad que cuenta con mayor presupuesto, al ejercer el 76.23% del Anexo.

Legislativo

En relación con la práctica legislativa, sólo se ha institucionalizado a través de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, la cual se creó en el año 2000, al absorber las temáticas de las antiguas comisiones de i) Atención y Apoyo a Discapacitados; ii) Asuntos de la Juventud, y iii) Participación Ciudadana. Su función es elaborar dictámenes, informes, opiniones y resoluciones, con la finalidad de coadyuvar a que la Cámara cumpla sus atribuciones, primordialmente con los proyectos de leyes y de reformas constitucionales. La actividad de la Comisión varía de legislatura a legislatura, en específico de su presidencia y posición respecto al contexto político.

Judicial

En cuanto al poder judicial, el reconocimiento y atención de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad se realiza por medio de cuatro figuras: jurisprudencias, tesis, protocolos de actuación y el acuerdo general 1/2019.

La jurisprudencia es el conjunto de principios, razonamientos y criterios que los juzgadores establecen en sus resoluciones, al interpretar las normas jurídicas. Tal interpretación tiene naturaleza vinculante y sólo puede realizarse por los órganos facultados.

Del periodo analizado por el anexo,¹⁴⁶ son 41 las tesis de jurisprudencia que abarcan protección para personas y grupos en situación de vulnerabilidad. De su observación destaca el primer registro -No. 175976, de febrero de 2006-, sobre la condición de vulnerabilidad, correspondiente al rubro “*Declaración rendida por los codetenidos en calidad de testigos [...].*” En tal jurisprudencia se estableció que las personas detenidas en calidad de testigos, “*al encontrarse privad[a]s de su libertad,*

¹⁴⁶ Revisión hasta el 19 de junio de 2019.

[se encuentran] en un estado de vulnerabilidad [...] que puede poner en tela de juicio la espontaneidad, veracidad e imparcialidad de sus declaraciones.”

En general, las jurisprudencias reconocen a los grupos enunciados de manera reiterada, pero destacan: 1) clase trabajadora; ii) mujeres embarazadas, y iii) pensionados y jubilados. Asimismo, la mayoría de los criterios van enfocados al derecho humano de acceso a la justicia, en especial respecto de garantías procesales y derechos diferenciados en el proceso, como lo es en la suplencia de la queja.

A su vez, las tesis aisladas son aquellos criterios que aún no integran jurisprudencia, por lo que su naturaleza es orientadora. De 2017 a julio de 2018 se verificaron 90 registros relacionados con la vulnerabilidad. En sentido similar a la jurisprudencia, las tesis se enfocan al derecho de acceso a la justicia en su modalidad de garantías judiciales y enfoques diferenciales.

Las tesis destacan el reconocimiento de los siguientes grupos: i) madres ante el incumplimiento del pago de alimentos por el padre; ii) personas desplazadas internas; iii) mujeres embarazadas; iv) minorías religiosas; v) trabajadores de la construcción; vi) identidad de género como factor de vulnerabilidad; vii) vulnerabilidad respecto del derecho a la salud, integridad y a la vida por la suspensión de suministro eléctrico; viii) niñas, niños y adolescentes alojados en albergues; ix) colectivo de consumidores, y x) vulnerabilidad de grupos respecto del derecho al agua por la suspensión de suministro. Sobresale el criterio de la tesis No. 2015678, *“Derecho humano a la igualdad jurídica. [...]”*, misma que hace referencia al elemento sustantivo de tal derecho en relación con las personas en situación de vulnerabilidad.

En cuanto a los Protocolos de actuación para quienes imparten justicia, la SCJN desarrolló en años recientes estas publicaciones dirigidas a los operadores de justicia del propio poder judicial, a efecto de favorecer el acceso pleno a la justicia

de personas y colectivos en condiciones de vulnerabilidad. Hasta 2019 se habían emitido ocho: i) niñas, niños y adolescentes; ii) personas, comunidades y pueblos indígenas; iii) juicios con perspectiva de género; iv) personas migrantes y sujetas de protección internacional; v) personas con discapacidad; vi) orientación sexual e identidad de género; vii) hechos constitutivos de tortura y malos tratos, y viii) proyectos de desarrollo e infraestructura.

Los Protocolos son un parteaguas para la protección de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, ya que abordan de forma específica los factores, medias prioritarias y adaptabilidad en los procesos judiciales en los que pueden encontrarse tales colectivos.

Por otro lado, el Acuerdo 1/2019 es un documento interno emitido por la Segunda Sala de la SCJN que regula el procedimiento a seguir en los asuntos de su conocimiento que “involucren personas o grupos de personas en situación de vulnerabilidad.”

El acuerdo contiene tres puntos específicos aplicables para los actos procesales que involucren a los grupos: elaboración de i) sentencias, ii) acuerdos de improcedencia y iii) notificaciones de sentencias, todos en un formato de lectura accesible y sencilla. Los grupos beneficiarios de tales medias -considerados en situación de vulnerabilidad- son: i) niñas, niños y adolescentes; ii) personas con discapacidad; iii) personas migrantes y sujetas a protección internacional, y iv) personas, comunidades y pueblos indígenas.

Órganos autónomos constitucionales - CNDH

El último de los órganos analizado fue la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Los instrumentos por medio de los cuales se verificó la protección en favor de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad fueron

mediante i) Recomendaciones, ii) Recomendaciones por Violaciones Graves, y iii) Recomendaciones Generales.

Toda recomendación es pública, no vinculante. Las Recomendaciones y Recomendaciones por Violaciones Graves se derivan de la formulación de un proceso de queja en el que se hubiese determinado la violación a derechos humanos. Por su parte, las Recomendaciones Generales son determinaciones que tienen como finalidad promover modificaciones normativas y prácticas administrativas para evitar que se constituyan o propicien violaciones a derechos.

Se observó que en la práctica las Recomendaciones son instrumentos con un alto grado interpretativo de la normativa nacional e internacional. En el periodo de 2018 a julio de 2019 se contabilizaron 135 Recomendaciones, de las cuales 93 abordan temáticas relacionadas con los grupos en situación de vulnerabilidad; tres de ellas con una definición específica.¹⁴⁷

A destacar del reconocimiento de grupos están: i) personas mayores en contexto rural, condiciones de salud precaria y escasos recursos; ii) madres trabajadoras y padres solos al cuidado de niñas y niños; iii) mujeres embarazadas o alumbramiento; iv) adolescentes embarazadas; v) niñas y niños recién nacidos; vi) personas sujetas a atención y tratamiento médico o procedimientos quirúrgicos; vii) personas desplazadas internamente; viii) personas trabajadoras del campo; ix) mujeres trabajadoras en situación de embarazo; x) trabajadores voluntarios en el sector de la limpieza; xi) vulnerabilidad de grupos respecto de la violación del derecho humano al medio ambiente; xii) vulnerabilidad de grupos en desastres relacionados con fenómenos naturales, xiii) personas jornaleras agrícolas y xiv) personas que padecen enfermedades crónicas.

¹⁴⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 49/2018, Ciudad de México, CNDH, 2018; y Recomendaciones 26/2019 y 29/2019, 2019.

La primera vez que se refirió de forma *indirecta* a la condición de vulnerabilidad fue en la Recomendación 49/1991. La primera con referencia *directa* tuvo lugar en la Recomendación 06/1992, la cual señaló: “[..] los menores que se encuentran privados de la libertad son sumamente vulnerables a los malos tratos, a la victimización y a la violación de sus derechos, y por tanto deben ser protegidos con especial denuedo.”

Las Recomendaciones por violaciones graves presentan el mismo patrón, ya que cuentan con un alto porcentaje de referencia: de las 24 emitidas hasta julio de 2019, 19 de ellas abordan criterios relacionados con la materia. Destaca el reconocimiento de madres en situación de pobreza y con problemas de adicciones.

Asimismo, de las 37 Recomendaciones Generales emitidas, 25 abordan la vulnerabilidad. Sobresale el reconocimiento de grupos: i) personas jornaleras agrícolas; ii) personas trabajadoras que no perciben ingresos económicos suficientes; iii) mujeres embarazadas; iv) afrodescendientes; v) mujeres portadoras de VIH/SIDA; vi) mujeres defensoras comunitarias; vii) mujeres embarazadas, con discapacidad, lactantes o con hijos recién nacidos; viii) niñas, niños y adolescentes indígenas, con discapacidad o migrantes; ix) niñas, niños y adolescentes portadores de VIH/SIDA; x) personas internadas con trastornos mentales, y xi) mujeres y sus hijos privados de la libertad.

Conclusión de la práctica nacional federal

En el plano práctico, más allá de Constituciones, leyes y reglamentos, las acciones son las que dan vigencia a los derechos. Si bien parten de un marco legal, la aplicabilidad de todos los derechos y garantías recae en la labor de la AFP: pasar de lo formal a lo real. Por ello, analizar, comparar, realizar observaciones y formular recomendaciones son prácticas vitales en un país democrático, ya que dan directrices a las autoridades para el cumplimiento de sus obligaciones.

Entre todos los órganos analizados en el presente apartado, las autoridades jurisdiccionales -o cuasijurisdiccionales- son quienes cuentan con un mayor grado de objetividad para el reconocimiento de grupos y personas consideradas en situación de vulnerabilidad, refiriéndose al poder judicial y a la CNDH.

Ello arroja dos premisas: i) el primer contacto de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, que corresponde a la APF, no se realiza con esquemas objetivos para atender ni reconocer a dichos colectivos, más bien parte de programas de política pública desarticulada, y ii) la atención y protección para los grupos con tal condición está supeditada a los procesos judiciales o cuasijurisdiccionales.

La primera premisa surgió del análisis de la actividad ejecutiva. Desde por lo menos el periodo presidencial 1994-2000 empezó a permear la figura de grupos en situación de vulnerabilidad, sin embargo, su consolidación no ha sido objetiva ni estructurada, al no determinarse un catálogo de grupos, su modalidad de identificación o la justificación del destino de los recursos económicos para su atención. De sexenio a sexenio cambia el enfoque y prioridad.

Caso distinto ocurre en la segunda premisa, la cual, muy posiblemente por motivo de la estructuración de los propios órganos, permite dar una continuidad práctica para la exigibilidad de derechos: se crean precedentes, se reinterpretan y se vuelven a aplicar.

2.3.B. Ámbito internacional

El otro aspecto abordado en el análisis fue el ámbito internacional, haciendo referencia a los sistemas regionales y universales de tratados. En el caso particular se desarrolló: i) el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas, y ii) el Sistema de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Sistema de la Organización de las Naciones Unidas

Esa primera parte se enfocó en el estudio del sistema de tratados en materia de derechos humanos, los órganos creados en virtud de tratados y los procedimientos Especiales.

Sistema de tratados en materia de derechos humanos ONU

Para el primer análisis se analizaron instrumentos base de órganos de tratados, así como instrumentos generales.

Los instrumentos base de órganos de tratados son la fundamentación de los diez comités especializados en materia de derecho humanos en el Sistema Universal. El sistema está integrado por 17 instrumentos; de ese conjunto sólo tres¹⁴⁸ establecen contenido específico relacionado con los grupos en situación de vulnerabilidad. Ellos son de los años 1989, 1990 y 2006, lo que implica que al menos en 30 años se ha dado el reconocimiento de la figura. La Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, fue la primera en referir explícitamente la vulnerabilidad.

Los grupos reconocidos por tales tratados son: i) niñas, niños y adolescentes respecto de las prácticas de venta, prostitución infantil y su utilización en la pornografía o en el turismo sexual; ii) personas trabajadoras migratorias y sus familiares, y iii) mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, así como personas con discapacidad desaparecidas forzosamente.

Igualmente, se estableció que los tratados generales en materia de derechos humanos son 17. A diferencia de los anteriores, estos instrumentos no establecieron el surgimiento de un órgano con rango de Comité; además, que en su gran mayoría

¹⁴⁸ i) Convención sobre los Derechos del Niño, ii) la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y iii) la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas

son instrumentos con categoría *soft law* o no vinculantes. De su análisis, se puede señalar que son nueve¹⁴⁹ los instrumentos que establecen contenido relacionado con los grupos en situación de vulnerabilidad. Destacan el desarrollo de enfoque específico sobre la condición de vulnerabilidad abordado por las 100 Reglas de Brasilia y el Pacto mundial para la migración.

El primero establece como factores de vulnerabilidad para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia: i) la edad, ii) la discapacidad, iii) la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, iv) la victimización, v) la migración y el desplazamiento interno, vi) la pobreza, vii) el género, y viii) la privación de libertad. Para su protección señala diversas garantías que deben contar los procedimientos judiciales que involucren personas con los factores mencionados.

El segundo instrumento está enfocado en la protección de los derechos de las personas migrantes, particularmente en su objetivo No. 7: “Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración”.

Órganos creados en virtud de tratados

Relativo al Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se verificó que son diez los Comités creados en virtud de tratados temáticos.¹⁵⁰ Todos esos órganos cuentan con diversas facultades relacionadas con la vigilancia del

¹⁴⁹ i) Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Acuerdo de París); ii) Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños; iii) Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Declaración de Durbán); iv) Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos; v) 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad; vi) Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; vii) Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes; viii) Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, y ix) Pacto Mundial sobre los Refugiados.

¹⁵⁰ i) Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, ii) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, iii) Comité de Derechos Humanos, iv) Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, v) Comité contra la Tortura, vi) Subcomité para la Prevención de la Tortura, vii) Comité de los Derechos del Niño, viii) Comité de Protección de los Trabajadores Migratorios, ix) Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y x) Comité contra la Desaparición Forzada.

propio tratado origen; en su mayoría tienen el mandato de recibir y examinar los informes presentados por los Estados, emitir recomendaciones a tales informes y formular Observaciones Generales relativas a la interpretación de los tratados origen.

Del análisis del total de las 170 observaciones-recomendaciones generales, de ocho de los diez comités –Subcomité para la Prevención de la Tortura y Comité contra la Desaparición Forzada no han realizado observaciones hasta el momento-, 79 presentan contenido relacionado con la vulnerabilidad.

También se apreció que la primera Observación General que abordó el tema fue la No. 1 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1989. En términos numéricos, el Comité que cuenta con mayores referencias en sus observaciones/recomendaciones a la vulnerabilidad es el relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al desarrollarlo en 20 de sus observaciones. Asimismo, es pertinente señalar que de las 79 Observaciones Generales 61 fueron emitidas en fecha posterior al año 2000.

Conclusión del Sistema de la Organización de la Naciones Unidas

Se puede establecer que el reconocimiento legal de la figura de vulnerabilidad en aquellos instrumentos del sistema de Naciones Unidas que forman parte del Sistema Jurídico Mexicano se dio por primera vez en 1989, con la Convención sobre los Derechos del Niño. En el aspecto interpretativo, ocurrió con la Observación General No. 1 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en ese mismo año.

Al igual que el reconocimiento por normas de carácter doméstico, su desarrollo se verificó en mayor medida durante el presente siglo, surgiendo primordialmente de la labor interpretativa realizada por los Comités.

Sistema de la Organización de Estados Americanos

Por lo que se refiere al reconocimiento internacional en la OEA, se abordó el Sistema de Tratados y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Sistema de tratados

El Sistema de tratados de la OEA cuenta con 17 instrumentos principales, formulados entre 1948 y 2016. De ellos, se verificó que seis presentan contenido específico sobre la vulnerabilidad.¹⁵¹ El primero, el Protocolo de San Salvador, fue adoptado en 1988. Desde el mismo punto vista temporal, es posible sostener que de los seis instrumentos dos fueron adoptados en el siglo pasado y cuatro durante el presente.

Entre los tratados destaca la Convención de Belém do Pará por el hecho de que en su artículo 8º establece la obligación de los Estados de adoptar medidas en favor de las mujeres. Asimismo, reconoce como factores que sitúan a las mujeres en situación de vulnerabilidad y violencia a: i) raza o condición étnica, ii) condición de migrante, refugiada o desplazada; iii) embarazo, iv) discapacidades, v) minoría de edad, vi) ancianidad, vii) situación socioeconómica desfavorable, viii) afectación por situaciones de conflictos armados, y ix) privación de la libertad.

Situación similar acontece con lo establecido por los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad, documento que señala un amplio catálogo de vulnerabilidad y riesgo: i) las personas con discapacidad mental privadas de libertad en hospitales psiquiátricos y en

¹⁵¹ i) "Protocolo de San Salvador": Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; ii) "Convención de Belém do Pará": Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer; iii) Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas; iv) Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia; v) Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, y vi) Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

instituciones penitenciarias; ii) los niños y niñas, iii) las mujeres, iv) los adultos mayores, v) los migrantes, vi) solicitantes de asilo o de refugio, vii) apátridas, viii) personas indocumentadas, y ix) personas privadas de libertad en el marco de conflictos armados.

Sistema Interamericano de Derechos Humanos - CrIDH

En el análisis del Sistema Interamericano se hizo referencia al desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana.

Sentencias

Hasta junio de 2019, la Corte había emitido 379 resoluciones sobre casos contenciosos. De esas resoluciones, en el periodo 2010-2019 se evidenció que 81 poseen contenido referente a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad. El derecho más destacado por ellas es el de acceso a la justicia, en particular la adaptabilidad de los procedimientos judiciales en la sustanciación, presentación de recurso y plazo razonable de resolución.

Asimismo, del reconocimiento de grupos destacan: i) personas en situación de pobreza, ii) defensores de derechos humanos y políticos de oposición en situación de riesgo, iii) personas que padecen VIH/SIDA, y iv) mujeres en contexto rural, entre otros. La primera sentencia de la Corte que abordó la condición de vulnerabilidad fue la del “Caso Loayza Tamayo Vs. Perú”, en su sentencia de fondo de 1997.

Opiniones Consultivas

Finalmente, de la revisión de las opiniones consultivas sólo cinco¹⁵² de las 26 publicadas poseen contenido relacionado con la vulnerabilidad; todas fueron emitidas en el presente siglo.

Vale destacar el amplio desarrollo de los factores de las personas migrantes y, en específico, de las niñas, niños y adolescentes no acompañados, al igual que las personas transgénero y la recurrente violación a su derecho a la personalidad jurídica.

En definitiva, el Sistema de derechos humanos –sistemas regionales y universal de tratados– es de suma importancia toda vez que forma parte del marco de regularidad constitucional y convencional. Todos los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México forma parte son normativa e interpretativamente vinculantes.

Conclusiones sobre modelos de protección y reconocimiento legal

Los modelos transdisciplinarios implementan la figura denominada gestión de riesgo (*risk management*) como un marco conceptual que se traduce en una herramienta analítica aplicable a diversos contextos y categorías de trabajo posible de utilizarse por diferentes disciplinas. La gestión de riesgos diferencia momentos de atención: prevención, atención y superación del riesgo.

Caso contrario son los esquemas de naturaleza jurídica –a excepción del híbrido de protección a personas defensoras–, ya que si bien surgen de una interpretación y figura común -el derecho a la igualdad y no discriminación-, su implementación posee una naturaleza disímil en cada una de las figuras, ya que

¹⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opiniones Consultivas No. 17, 18, 21, 23 y 24, San José, CrIDH, 2002, 2003, 2014 y 2017.

tales esquemas no cuentan con un marco común de identificación ni implementación de soluciones para atender la vulnerabilidad.

Un esquema objetivo permite a los propios modelos transdisciplinarios la individualización del riesgo mediante su identificación y clasificación; así como analizar los sujetos y sus capacidades.

Independientemente de dichas diferencias, ambos modelos coinciden en que la vulnerabilidad como condición no es una categoría determinada, sino que se genera en la conjugación de incapacidades para gestionar diversos factores.

La vulnerabilidad jurídica requiere de un reconocimiento objetivo en los sistemas jurídicos para la atención de las personas y grupos en tal condición. Por *vulnerabilidad* debe comprenderse la violación de derechos y libertades consagradas en la legislación, tanto nacional como internacional, violación que, dadas las dificultades para atender sus causas y consecuencias, implica la imposibilidad de ser contrarrestada institucionalmente.

Respecto del reconocimiento legal de la vulnerabilidad en el Sistema Jurídico Mexicano, éste es de origen doméstico e internacional.

En el primero de los casos existe un extenso y progresivo reconocimiento en los últimos 19 años, principalmente en la segunda década del presente siglo, lo que se debe muy probablemente a la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011. De la misma manera, en el aspecto práctico su reconocimiento es disímil dependiendo de los órganos que ejecutan y aplican la ley. Muestra de ello es que la APF no cuenta con esquemas objetivos para atender ni reconocer la vulnerabilidad, por lo que su actuación parte de programas de política pública desarticulada que cambia prioridades y recursos dependiendo del gobierno en turno. Caso distinto son los órganos que realizan actividades de naturaleza jurisdiccional o cuasijurisdiccional, los cuales han generado una continuidad

práctica para el reconocimiento y exigibilidad de derechos en favor de las personas en situación de vulnerabilidad.

A su vez, el reconocimiento de origen internacional –sistema regional y universal de tratados– ha sido progresivo. El primer instrumento en abordar la figura de la vulnerabilidad fue el “Protocolo de San Salvador” del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en 1988, mientras que interpretativamente la primera fue la Observación General No. 1 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1989.

CAPÍTULO III.

MEDIDAS CAUTELARES DE PROTECCIÓN

En este capítulo se abordarán las “Medidas cautelares” como parte trascendente en los procesos, en específico sobre cuatro cuestiones: i) su naturaleza, ii) sus características, iii) sus presupuestos, y iv) sus elementos.

El estudio se enfoca en su particularidad de ser un remedio judicial para situaciones de urgencia que requieren de atención prioritaria, con miras a proponer estructuras teóricas para la adecuada y efectiva protección de grupos y personas en situación de vulnerabilidad.

Las medidas cautelares, abordadas desde una visión general de derecho, son acciones legales dirigidas a la formación o aplicación de mandatos normativos.¹⁵³ Dependiendo de su contexto y latitud, las medidas cautelares presentan diversas denominaciones: “medidas precautorias”, “provisionales”, “autosatisfactivas”, “acciones garantizadoras”, “asegurativas”, “tutela anticipada”, entre otras, siendo que cada una de ellas posee particularidades específicas.

La primera parte del presente capítulo se enfoca en la naturaleza cautelar y tutelar de las medidas cautelares, abordadas desde un enfoque de funcionalidad. En otra parte se desarrollan diversas clasificaciones en relación con las múltiples modalidades en las que se pueden presentar, desde un enfoque personal, temporal o procesal. Finalmente, en una tercera parte se analizan los elementos de composición de las medidas cautelares clásicas y contemporáneas.

¹⁵³ Carnelutti, Francesco, *Instituciones del proceso civil*, 4ª edición, Vol. 1, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1950, p. 22.

3.1 Naturaleza

Las medidas cautelares tienen una doble naturaleza: i) cautelar y ii) tutelar, las que se procederá a explicar.

3.1.A. Cautelar

“Cautelar”, del sustantivo latino *cautēla*, de *cautus* (“cauto”), significa prevenir, precaver. En la rama específicamente jurídica, la RAE define las medidas cautelares como aquéllas que se adoptan para “preservar el bien litigioso o para prevenir en favor del actor la eficacia final de la sentencia.”¹⁵⁴

En la teoría general existe la calificación de procesos definitivos y cautelares. Los primeros son aquéllos que sirven inmediatamente para la composición de la litis o para su desenvolvimiento; mientras que los segundos son “proceso[s] [que], en vez de ser autónomo[s], sirve[n] para garantizar (constituye[n] una cautela para) el buen fin de otro proceso (definitivo).¹⁵⁵ Ante el incumplimiento de una norma que impone una conducta, además de una sanción a tal omisión, surge la posibilidad de exigir la responsabilidad y su correspondiente reparación mediante la sustanciación de un proceso definitivo, donde los procesos cautelares garantizan que subsista la reclamación y que sea eficaz el cumplimiento de la posterior resolución.

En aspectos jurídicos implica la existencia de dos procesos respecto de la misma litis, donde “el proceso definitivo no presupone el proceso cautelar, pero el proceso cautelar presupone el proceso definitivo.”¹⁵⁶

¹⁵⁴ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23 ed., Madrid, Espasa, 2014. Disponible en: <https://dle.rae.es/?id=80egieb>, <https://dle.rae.es/?id=80fotNV|80hOfyd> y <https://dle.rae.es/?id=OIAN0dp>. Consultado el 11/08/2019.

¹⁵⁵ Carnelutti, Francesco, *Instituciones...*, op. cit., p. 86.

¹⁵⁶ *Ibidem.*, pp. 88-89.

La mayoría de los autores clásicos del Derecho procesal general, como Eduardo Couture, señalan que las providencias (medidas) cautelares actúan contra la lentitud del proceso, ya que “previenen tan sólo el riesgo de que la demora en llegar hasta la sentencia no haga ilusorio el fin del proceso”, lo que en términos prácticos implica que el operador de justicia puede asegurar situaciones de hecho que serán motivo de un proceso ulterior por medio de un conocimiento legal de índole preliminar.¹⁵⁷

Para Calamandrei, igualmente, las providencias –procesos– cautelares no constituyen un fin en sí mismo, ya que tal figura está ineludiblemente preordenada al surgimiento de un proceso definitivo. Nacen para preparar el terreno y acelerar los medios más aptos para el éxito del proceso principal, por lo que tienen un carácter de instrumentalidad y subsidiariedad y, por tanto, están absolutamente destinadas a desaparecer por falta de objeto.¹⁵⁸

Los doctrinarios Héctor Fix Zamudio y José Ovalle Favela señalan que los procesos cautelares impiden que “se haga inútil la sentencia de fondo”, al conservar la materia del litigio y evitar un daño grave o irreparable a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación del proceso principal.¹⁵⁹

De ello se puede establecer que la naturaleza cautelar surge de la función procesal del ordenamiento jurídico. Las medidas cautelares son las figuras jurídicas que garantizan que los procesos sean eficaces.

En la actividad de un ordenamiento jurídico ideal, la razonabilidad en el tiempo de la tramitación es un elemento fundamental, por lo que no debe existir demora en la emisión de las correspondientes resoluciones. Así, quedan protegidos

¹⁵⁷ Couture, Eduardo J., *Fundamentos de derecho procesal civil*, 3ª edición, Buenos Aires, Roque de Palma Editor, 1958, pp. 51 y 82.

¹⁵⁸ Calamandrei, Piero, *Providencias cautelares*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1984, p. 44.

¹⁵⁹ Fix Zamudio, Héctor, y Ovalle Favela, José, *Derecho procesal*, Ciudad de México, IJ-UNAM, 1991, p. 72.

en el momento oportuno los derechos de las personas. No obstante, tal circunstancia regularmente no es plausible en la realidad por motivo de la carga por el gran número de procesos, la falta de operadores de justicia, la complejidad del propio sistema jurídico, entre otros.

3.1.B. Tutelar

“Tutela”, del latín *tutēla*, significa amparo o defensa. En la definición de la rama jurídica se precisa como “la protección de los derechos de las personas dispensada por jueces y tribunales.”¹⁶⁰

La naturaleza tutelar se basa en un mayor desarrollo interpretativo, principalmente derivado de procesos internacionales en materia de derechos humanos.

Acorde con ello, el catedrático Edgar Corzo Sosa señala que las medidas provisionales (medidas cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos) poseen una doble naturaleza: cautelar y tutelar. Esta última es aquella que tiene como finalidad salvaguardar los derechos humanos de las personas, abandonando una noción estrictamente jurídica o procesal para llegar a un campo más amplio que es el de los derechos humanos. Tal postura incluye consideraciones superiores del orden público internacional al determinarse que tal figura no puede ser restrictivamente interpretada, por lo que debe ser una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo.¹⁶¹

El ex juez de la CrIDH, Antonio Cancado Trindade, quien desarrolló por primera vez tal criterio plasmándolo jurisprudencialmente en la sentencia de

¹⁶⁰ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23 ed., Madrid, Espasa, 2014, definición de “tutela” y “tutelar”. Disponible en: <https://dle.rae.es/?id=azSdBZp|azXSNW1> y <https://dle.rae.es/?id=azNzA8J>. Consultado el 18/08/2019.

¹⁶¹ Corzo Sosa, Edgar, *Medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Ciudad de México, Tirant lo blanch – UNAM, 2014, pp. 18 y 20.

medidas provisionales del caso *Tribunal Constitucional vs Perú*, en el año 2000, donde indicó la diferencia de las medidas provisionales (refiriéndose en aspectos genéricos a medidas cautelares) de los sistemas jurídicos nacionales y del derecho internacional de los derechos humanos. El propósito de los primeros es “preservar los derechos de las partes en controversia” para asegurar una sentencia de fondo, mientras que el segundo tiene un carácter más amplio, esencialmente preventivo, al proteger efectivamente derechos fundamentales mediante resoluciones tendientes a evitar daños irreparables en las personas.¹⁶²

Tal perspectiva es considerada como un desarrollo de la figura, ya que su origen partió de un aseguramiento de objetos o bienes, pasó por una finalidad ejecutiva, una visión procesal, hasta llegar a una de carácter tutelar, con un objeto claramente sustancial que puede equipararse a una tutela de naturaleza preventiva, buscando frenar la práctica, impedir la continuación o repetición de un hecho ilícito, pasando de un enfoque procesal a uno en el que se atiende preponderantemente la situación de la víctima.¹⁶³

En consecuencia, se puede establecer que la naturaleza tutelar de las medidas cautelares busca proteger los derechos humanos de las personas desde un aspecto sustancial, lo que para efectos prácticos se traduce en frenar la práctica e impedir la continuación o repetición de un hecho ilícito.

¹⁶² Cançado Trindade, Antônio Augusto, “Reflexiones sobre el instituto de las medidas cautelares o provisionales de protección: desarrollos recientes en el plano internacional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (Coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, tomo IX, Ciudad de México, IIJ-UNAM, 2008, pp. 347-348; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Tribunal Constitucional respecto Perú*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de abril de 2000, cc 10-11. Asimismo, tal naturaleza ha permeado en las “*Medidas cautelares*” de la CIDH, al establecer que “[t]ienen una función [...] “tutelar” en el sentido de preservar el ejercicio de los derechos humanos. La práctica se caracteriza por desarrollar la función tutelar con el fin de evitar daños irreparables a la vida e integridad personal de la persona del beneficiario como sujeto del derecho internacional de los derechos humanos.” Véase en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas cautelares*, OEA, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/sobre-cautelares.asp>. Consultado 20/08/2019.

¹⁶³ Gozáini, Osvaldo Alfredo, *Medidas cautelares en el derecho procesal electoral*, Cuadernos de divulgación de la justicia electoral, No. 27, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México, 2014, pp. 19-20 y 28.

Conclusiones sobre naturaleza

Las medidas cautelares como figuras jurídicas de carácter general poseen una doble naturaleza, tanto cautelar como tutelar.

La naturaleza cautelar se presenta en razón de la función procesal del ordenamiento jurídico para “garantizar los medios de [un] proceso definitivo”, en específico la efectividad de la resolución al prevenir que se consuma un riesgo ocasionado por la demora, por lo que su finalidad es preservar la litis: un proceso que no sirve al objetivo para el cual fue creado es ilusorio. Por ello se puede establecer que desde esta primera perspectiva se deja de manera indirecta el principal enfoque: el de la protección de las personas.

No obstante, analizándose desde un contexto contemporáneo en el que la protección judicial implica una inevitable y natural lentitud para la emisión de la resolución, es necesario reformular la interpretación de la propia finalidad de las medidas.

Así, la naturaleza tutelar surge de un desarrollo interpretativo que busca proteger los derechos humanos de las personas desde un aspecto sustancial, lo que en efectos prácticos se traduce en frenar la práctica e impedir la continuación o repetición de un hecho ilícito.

3.2 Características

En este segundo apartado se exponen diversas clasificaciones de las características de las medidas cautelares con el objetivo de comprender las modalidades en las que se presentan.

Es importante precisar que este rubro da pautas para establecer, en relación con las propias características, medidas cautelares específicas, las cuales se diferencian primordialmente en razón de su naturaleza, misma que desencadena gran parte de las modalidades.

Las clasificaciones que se abordarán son: a. Naturaleza procesal de las medidas; b. Actuación procesal de las partes; i. Naturaleza de los efectos de las resoluciones; iv. Relación procesal del objeto; v. Tipos de efectos de las resoluciones; vi. Objetos de protección; vii. Variabilidad o mutabilidad; viii. Naturaleza del proceso cautelar, y ix. Materia procesal.

3.2.A. Naturaleza procesal de las medidas

La primera característica de las medidas cautelares hace referencia a su naturaleza respecto del proceso; ello se refiere en específico a si constituyen un proceso por sí mismas o sólo una parte instrumental. En ese sentido la clasificación se compone de dos vertientes: i) accesoria y ii) principal.

Por “accesorio” se entiende que algo está agregado a una cosa principal o que depende de ella, por lo que las medidas cautelares con naturaleza procesal accesoria o instrumental no constituyen acciones autónomas ni dan lugar a un proceso autónomo, sino a una tramitación subordinada y ordenada funcionalmente

a un proceso definitivo o sustantivo.¹⁶⁴ También cuentan con una característica subsidiaria, ya que surgen de la previsión y a la espera de una resolución final.¹⁶⁵

Por el contrario, las medidas cautelares principales constituyen un proceso independiente-autónomo, siendo tutelas definitivas sustantivas y cuya tramitación no depende de otro proceso.

Esta clasificación es útil para diferenciar el amplio catálogo de medidas cautelares, lo que se traduce en distinguir un proceso de un acto procesal. Asimismo, es relevante ya que la protección de los derechos de manera accesoria o principal es necesaria en un contexto de violaciones sistemáticas de derechos humanos.

Son cuatro las instituciones que abordaremos desde dicha perspectiva: medidas cautelares; medidas provisionales; tutela anticipada y acciones autosatisfactivas. Es importante señalar que la comparación parte desde la noción originaria de tales figuras, desde su naturaleza primaria.

Las primeras dos corresponden a la naturaleza instrumental, mientras que las restantes son autónomas.

Tanto medidas cautelares como provisionales se encuentran subordinadas a un proceso principal, por lo que sólo subsisten hasta en tanto exista una litis, además de que la protección otorgada no puede ir más allá del propio proceso material ni temporalmente. La diferencia entre las figuras radica en que la primera tiene una naturaleza netamente de protección del proceso, mientras que la segunda es de protección de las personas. Un ejemplo de ello es la medida cautelar de

¹⁶⁴ Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, 7ª edición, Ciudad de México, Oxford University Press, 2016, p. 181; y Kielmanovich, Jorge L., *Medidas cautelares*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2000, p. 449.

¹⁶⁵ López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos*, Ciudad de México, UNAM-IIJ, 2013, pp. 228-229.

prisión preventiva oficiosa en materia penal, la cual sólo tiene la finalidad de asegurar la presencia del imputado en el juicio; mientras que la medida preventiva de separación de personas en materia familiar busca la protección a la integridad de uno de los cónyuges durante el proceso de divorcio.

En cambio, la tutela anticipada y las acciones autosatisfactivas son procesos autónomos sustancialmente de protección. Ellas surgieron primordialmente de la premisa: “si [...] todo lo cautelar es urgente, no todo lo urgente es cautelar”, haciendo referencia a que no toda situación de urgencia logra ser atendida oportunamente por el abanico de instituciones cautelares. En ese sentido se establece que todas las herramientas jurídicas a las que tienen alcance las personas no son idóneas desde el marco cautelar ortodoxo para resolver de manera adecuada ciertas situaciones de urgencias.¹⁶⁶

Por eso tales figuras surgen de la necesidad de una justicia oportuna, pero con características diferentes. La tutela anticipada es una determinación provisional de un proceso principal, en la que el juez resuelve con los elementos con los que se cuentan en ese momento, para así otorgar la pretensión con motivo de una urgencia; no obstante, el beneficiario está obligado a continuar con el proceso para llegar a una resolución definitiva del caso.¹⁶⁷

Con respecto a las acciones autosatisfactivas –también denominadas tutela de satisfacción inmediata–, éstas son medidas sustantivas que se otorgan inminentemente a una pretensión, y una vez atendida finalizan, por lo que no existe necesidad de iniciar un proceso principal. Su contexto de surgimiento se da en aquellos hechos violatorios donde las presuntas víctimas sólo desean la prevención o cesación del hecho ilícito, pero no así el inicio de un proceso, aunado a que la

¹⁶⁶ Peyrano, Jorge W., “Reformulación de la teoría de las medidas cautelares: Tutela de urgencia. Medidas autosatisfactivas”, *Ius et Veritas*, Lima, Perú, Núm. 15, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997, pp. 11 y 13.

¹⁶⁷ Arazi, Roland, *Medidas cautelares*, 3ª edición, Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2007, pp. 40-43; y Kielmanovich, Jorge L., *Medidas cautelares*, *op. cit.*, pp. 40-42.

urgencia del hecho impide una sustanciación bilateral –sin audiencia del demandado–, por lo que podría considerarse un proceso sumarísimo. Tales procesos regularmente son de naturaleza médica.¹⁶⁸

En el sistema jurídico mexicano no se cuentan con tales medidas. Los organismos locales y federal de derechos humanos son los únicos que cuentan con figuras jurídicas que contienen elementos similares en relación con la acción autosatisfactiva. Algunos ejemplos de ellas son las medidas cautelares autónomas y las gestiones médicas inmediatas, ambas durante los procesos de queja, ya que son acciones de protección unilateral donde las partes agraviadas no desean iniciar un procedimiento, sino sólo la prevención o cesación de un hecho ilícito.

3.2.B. Actuación procesal de las partes

En todo proceso intervienen por lo menos tres sujetos: “el actor que pretende, el demandado que resiste y el juzgador que conoce y decide”, siendo “las partes” los sujetos procesales cuyas pretensiones se controvierten en el proceso. De tales sujetos procesales surge el principio procesal de contradicción –*audiatur et altera pars*, óigase también a la otra parte–, el cual impone al juzgador la obligación de resolver “oyendo previamente las razones de la contraparte o, al menos, dándole la oportunidad para que [se] exprese”. Dentro de las excepciones a este principio se encuentran las propias medidas cautelares.¹⁶⁹

En ese sentido, los procesos cautelares poseen una doble característica respecto de la actuación procesal de las partes, a saber, bilateral y unilateral.

Por bilateralidad se entiende aquella característica *sine qua non* del proceso-jurisdiccional que se traduce en garantías para que ambas partes sean escuchadas y con posibilidades eficaces de probar sus pretensiones. Asimismo, toda petición

¹⁶⁸ Peyrano, Jorge W., “Reformulación...”, *op. cit.*, pp. 15-16 y 26; y Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *Medidas cautelares...*, *op. cit.*, pp. 41-43.

¹⁶⁹ Ovalle Favela, José, *Teoría general...*, *cit.*, pp. 216 y 285-286.

realizada por una de las partes debe ser comunicada a la contraria para que ésta pueda formular su oposición. Por ello, en observancia a tal principio, el juez no puede proceder de plano –sin notificación a una de las partes–. Su aplicación principal en el caso de la vulnerabilidad, tema del presente estudio, es que toda petición incidental que se formule durante el debate o tramitación de la prueba debe sustanciarse con audiencia del adversario.¹⁷⁰

Por su parte, medidas con la característica de bilateralidad en el sistema jurídico mexicano son todas aquellas medidas planteadas en el Código Nacional de Procedimientos Penales –a excepción de prisión preventiva oficiosa– que, una vez formulada la imputación o durante el control de detención, las partes pueden “ofrecer aquellos medios de prueba pertinentes para analizar la procedencia de la medida solicitada [...]”.¹⁷¹

En contrapartida, la unilateralidad surge de la excepción a la regla general de bilateralidad y contradicción, siendo limitados los casos en los que, *inaudita parte* –no escuchada la parte contraria–, se puede dictar una resolución. Las medidas cautelares genéricas son el ejemplo básico, ya que se dictan sin comunicación previa a la parte contraria en razón de la propia situación de urgencia.¹⁷² Existen posturas que señalan que las medidas cautelares *inaudita parte* no eliminan categóricamente el principio de bilateralidad, sino que éste se difiere hasta la posterior consumación de las medidas, momento en que la contraparte puede interponer un recurso o recusar las mismas.¹⁷³

Se han señalado tendencias en las que los operadores de justicia emiten medidas de manera oficiosa –sin la solicitud de alguna de las partes–, ya sea durante la tramitación de un proceso o ante la advertencia de una *notitia criminis*.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Couture, Eduardo J., *Fundamentos...*, op. cit., pp. 42 y 183-184.

¹⁷¹ Código Nacional de Procedimiento Penales, artículos 154 y 156, México.

¹⁷² Couture, Eduardo J., *Fundamentos...*, op. cit., pp. 184-185.

¹⁷³ Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *Medidas cautelares...*, op. cit., pp. 57-58.

¹⁷⁴ Kielmanovich, Jorge L., *Medidas cautelares*, op. cit., p. 24.

Ejemplo de medidas cautelares *inaudita parte* es la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, así como las medidas cautelares de organismos públicos de derechos humanos.

Finalmente, respecto de las medidas genéricas planteadas en el rubro anterior, las medidas cautelares y medidas provisionales poseen la característica de bilateralidad, no obstante, ésta puede ser previa o posterior, dependiendo de la urgencia. En principio, al ser procesos accesorios inmersos en un juicio principal, la contradicción en la solicitud y mantenimiento de las medidas es la regla general, sin embargo, en caso de tratarse asuntos que el juzgador considere urgentes puede omitir la bilateralidad y decretar acciones de protección, con un posterior momento contradictorio.

La tutela anticipada es similar a las medidas cautelares y provisionales, pero con una sutil diferencia. La tutela es una medida unilateral en principio, ya que se dicta una resolución, no obstante, la bilateralidad es postergada hasta el juicio sustantivo. La diferencia radica que las medidas cautelares y provisionales con bilateralidad postergada son supeditadas a casos de urgencias, mientras que en la tutela anticipada no, ya que el juzgador determinó apariencia de un buen derecho; circunstancia por la que la discusión se da en el proceso posterior.

Las acciones autosatisfactivas son puramente unilaterales, ya que no se corre traslado en ningún momento a la parte que es acusada de una omisión, sólo se le informa una determinación. Ello se debe a que atienden casos con urgencia inminente y con consecuencias graves, como son las cuestiones médicas ante la negativa de una operación o suministro de medicamentos. Las acciones autosatisfactivas siguen la lógica unilateral ya que al cumplirse la determinación ninguna de las partes tiene el ánimo de continuar un proceso.

3.2.C. Naturaleza de los efectos de las resoluciones

En la teoría clásica procesal se consideran dos tipos de sentencias: “interlocutorias, cuando resuelven un incidente, y definitivas, cuando resuelven el litigio principal.”¹⁷⁵ Tal categorización ha dado pauta a la clasificación sobre los efectos de las mismas, a saber, provisionales y definitivas.

Las llamadas provisionales son las resoluciones de aquellas medidas que se dictan temporalmente hasta el momento en que se emite otra resolución con un carácter definitivo,¹⁷⁶ mientras que las definitivas son aquellas de carácter sustantivo que concluyen el proceso.

Es importante diferenciar la naturaleza de los procesos de medidas a la naturaleza de los efectos de las resoluciones, ya que están íntimamente relacionadas. Las primeras se refieren a si los procesos son autónomos o instrumentales, mientras que la segunda a si las resoluciones son temporales hasta el dictado de una sentencia o definitivas sustanciales.

Ejemplo de provisionales son las medidas cautelares y provisiones, ya que tales resoluciones siempre están supeditadas a una sentencia definitiva, la cual puede confirmar o retirar la protección. Por su parte, la tutela anticipada puede considerarse *suigéneris*, ya que es definitiva al partir de una resolución de un proceso autónomo, pero también es provisional, al depender de otro proceso igualmente autónomo. Finalmente, las acciones autosatisfactivas son definitivas en estricto sentido, ya que no dependen de otra resolución.

¹⁷⁵ Ovalle Favela, José, *Teoría general...*, *cit.*, p. 315.

¹⁷⁶ López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa...*, *op. cit.*, *ídem.*; y Kielmanovich, Jorge L., *Medidas cautelares*, *op. cit.*, pp. 43-45.

3.2.D. Relación procesal del objeto.

Por relación procesal del objeto se hace referencia a la correspondencia o conexión que existe entre el objeto –pretensión– de las medidas cautelares y el de las resoluciones definitivas. En ese sentido, la presente clasificación sólo es aplicable para aquellas medidas que poseen una naturaleza accesoria a un proceso principal.

La relación procesal del objeto puede ser de dos tipos, idéntica o diversa. La primera ocurre cuando la pretensión de la figura de cautela es exacta a la pretensión de fondo del propio proceso. Algunos teóricos han señalado que tal paralelismo se da sólo en el aspecto fáctico, mas no en el jurídico, ya que la cautela tiene una naturaleza preventiva derivada de la apariencia de un derecho, mientras que en el proceso se acredita sustancial y definitivamente el ejercicio del mismo.¹⁷⁷ Por su parte, la relación diversa surge cuando la medida cautelar sirve como un medio para un fin principal, o sea el proceso preponderantemente.

Modelo de relación idéntica son la mayoría de las medidas de naturaleza tutelar, tal como las medidas cautelares emitidas por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) en las que, en casos de discriminación grave como la negativa de otorgar algún tratamiento médico con motivo de pertenecer a un grupo o comunidad indígena, el objeto de la figura es el mismo que el del proceso: dotar del tratamiento. Caso distinto es el de las medidas en procesos penales, gran parte de las cuales son de relación diversa pues el fin principal del propio proceso es que se determine la culpabilidad, responsabilidad y reparación de un ilícito, mientras que el de las medidas es asegurar la permanencia de los sujetos en el proceso, así como de los bienes del litigio.

De las medidas enunciadas en los rubros anteriores, no aplica la clasificación para tutelas anticipadas ni acciones autosatisfactivas, ya que son procesos con naturaleza principal. Por su parte, las medidas cautelares tienen una relación

¹⁷⁷ Ibidem., p. 22.

procesal del objeto diversa, ya que no buscan el mismo fin que el juicio principal, más bien son una herramienta. Las medidas provisionales poseen una relación idéntica, ya que proveen una tutela que su finalidad es únicamente la protección, equivalente fin que el proceso primario.

3.2.E. Tipos de efectos de las resoluciones

El presente apartado hace referencia a los efectos de las resoluciones. La mayoría de las personas estudiosas del tema catalogan dichos efectos en dos: conservativo e innovativo. El primero se verifica cuando la resolución determina el “mantenimiento del estado de hecho”, mientras que el segundo cuando se “impone la mutación” o alteración del mismo.¹⁷⁸

Ambos efectos se presentan prácticamente en todas las medidas cautelares –incluyendo las cuatro figuras atendidas en rubros previos–, lo cual se traduce en hacer, no hacer o dar; siendo preponderante la ejecución de no hacer o acción conservativa. Ejemplo de ambas acciones se encuentra en la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, ya que la propia ley señala que “atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, el juez ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden”, además que de ser jurídica y materialmente posible se “restablecerá provisionalmente [...] el goce del derecho violado”, lo que significa hacer o dar vertiente innovativa.¹⁷⁹

3.2.F. Objetos de protección

En un sentido general, los objetos o materia a proteger de las medidas son, de forma directa o indirecta, personas y bienes. Respecto de la protección de personas, las medidas tienen principalmente el objeto de salvaguardar su vida, integridad física y

¹⁷⁸ Arazi, Roland, *Medidas cautelares*, op. cit., pp. 16-17; y Carnelutti, Francesco, *Instituciones...*, op. cit., p. 87.

¹⁷⁹ Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 147, México.

moral, así como “la satisfacción de sus necesidades urgentes”; mientras que las que protegen bienes tienen la finalidad de tutelar la “integridad o valor económico” de los mismos.¹⁸⁰

Muestra de medidas de protección personal son las que se desarrollan en materia familiar, como separación de cónyuges, guarda de hijos, protección de personas, entre otras; mientras que la protección real se encuentra especialmente en las medidas de materia civil, tales como embargo ejecutivo, secuestro, prestación de fianza o inhibición general, entre otras.

Finalmente, es relevante señalar que las cuatro medidas abordadas en cada uno de los rubros protegen tanto personas como bienes.

3.2.G. Variabilidad o mutabilidad

La característica de mutabilidad no presenta una clasificación *per se*, más bien hace referencia a que las medidas pueden ser cambiantes. Tal característica se presenta al momento de modificar los alcances de la medida cautelar principal, en tanto no se haya dictado una sentencia definitiva sustantiva. Ello se debe a la variabilidad de las circunstancias concretas que dieron origen al dictado de la medida –lugar, tiempo, objetos, sujetos.

Considerando tales particularidades, la característica de variabilidad sólo es aplicable para medidas de naturaleza procesal accesoria y de naturaleza de efectos de resolución provisional –medidas cautelares, provisionales y tutela anticipada–, ya que no son resoluciones definitivas, por lo que existe la posibilidad de modificación.

¹⁸⁰ Arazi, Roland, *Medidas cautelares*, op. cit., p. 16; y Kielmanovich, Jorge L., *Medidas cautelares*, op. cit., pp. 64-65.

La variabilidad que se puede presentar es revocación, modificación o confirmación, siempre condicionada al mantenimiento de los presupuestos que justifican la correspondiente adopción.¹⁸¹ La revocación implica que se deja de ejecutar la medida dictada, al no subsistir los elementos que la fundaron; la de sustitución que las acciones dictadas para salvaguardar un bien, una persona o el mismo proceso, deben ser modificadas, al requerir de menor o mayor protección; mientras que las de confirmación, se hace referencia a que las medidas primarias fueron adecuadas, además de que persiste la necesidad de protección sin variar modalidad alguna.

Algunos ejemplos de variabilidad de medidas son la sustitución por otra menos gravosa, el reemplazo de bienes cautelados por otros del mismo valor, así como la reducción del monto en la presentación de fianza.

3.2.H. Naturaleza del proceso

Esta categoría tiene la finalidad de diferenciar las medidas cautelares de naturaleza jurisdiccional emitidas por autoridades administrativas y por autoridades puramente judiciales, siendo dos las vertientes de la clasificación: judicial y cuasijurisdiccional.

Se puede establecer que la función jurisdiccional, independientemente del órgano que realiza tal labor, se concreta a través de un “proceso para conocer de los litigios o las controversias que les planteen las partes y emitir su decisión sobre ellos; así como para [...] ordenar la ejecución de tal decisión o sentencia.”¹⁸² En ese sentido, tal función abarca un espectro más amplio que las actuaciones realizadas por una autoridad judicial, incluyendo la nueva concepción de división de poderes, ejecutiva, legislativa y de órganos autónomos en la formulación de procesos.

¹⁸¹ Ibidem., pp. 47-49; y López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa...*, op. cit., p. 231.

¹⁸² Ovalle Favela, José, *Teoría general...*, cit., p. 133.

Medidas cautelares jurisdiccionales en estricto sentido son las emitidas por los juzgados del Poder Judicial de la Federación o de los estados, mientras que las medidas cautelares administrativas cuasijurisdiccionales son las formuladas por autoridades no judiciales con funciones procesales jurisdiccionales. Ejemplo de estas últimas son las medidas cautelares de los procesos de queja ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y en el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa por parte del poder ejecutivo; las cautelares en los procesos de queja ante la (CNDH) y de los procesos sancionadores del Instituto Nacional Electoral, ambos en la vertiente de Órganos Autónomos Constitucionales; mientras que en el poder legislativo existen procesos jurisdiccionales como el juicio político y las investigaciones ante la Auditoría Superior de la Federación, sin embargo, en su normativa estos últimos no prevé medidas cautelares.

En relación con las figuras genéricas de medidas cautelares, provisionales, tutela anticipada y acciones autosatisfactivas, pueden presentarse en ambas vertientes, pero preponderantemente en los jurisdiccionales.

3.2.1. Materia procesal

Uno de los criterios para determinar la competencia de los asuntos es la materia, la cual se basa en “el contenido de las normas sustantivas que regulan el litigio o conflicto sometido al proceso”. El criterio de materia permite establecer cuándo un litigio debe ser conocido por una autoridad del trabajo, civil, penal, constitucional, de derechos humanos o competencia económica, entre otras.¹⁸³

Cabe señalar que un mismo hecho jurídico puede ser sometido al conocimiento de diversas materias; no obstante, la litis es diversa en cada una dependiendo de las pretensiones formuladas por la parte querellante. Ejemplo de ello es la comisión del delito de ejercicio indebido del servicio público, que también

¹⁸³ *Ibidem.*, p. 149.

puede conocerse en los procesos sancionadores por faltas cometidas por servidores públicos, y en los de materia civil por daños y perjuicios; por lo que tal característica es igualmente aplicable para las medidas cautelares.

La clasificación respecto de la materia es igual de extensa al número de normas sustantivas que existan en un ordenamiento jurídico, por lo que este rubro estructura el estudio de las materias en la siguiente forma: i) general, ii) constitucional, y iii) internacional.

En cuanto a la materia “general”, se hace referencia a aquellas medidas del ordenamiento nacional que no son de naturaleza constitucional, por lo que este rubro abarca la mayoría de las medidas. Como ejemplo, las medidas cautelares en procesos civiles, penales, administrativos, laborales, agrarios, de derechos humanos.

La clasificación constitucional abarca aquellas medidas cautelares que se derivan de un proceso o garantía de la Constitución, por lo que su interpretación y sustanciación se ajusta a la propia norma fundamental. El sistema jurídico mexicano cuenta con la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo y la suspensión en las acciones de inconstitucionalidad, así como en controversias constitucionales. Asimismo, en las diversas latitudes latinoamericanas existen innumerables procesos constitucionales que cuentan con medidas cautelares, como son los casos de la acción de tutela, *habeas corpus* o amparos, entre otros.¹⁸⁴

A nivel internacional surgen procesos jurídicos supranacionales, como es el caso de las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos

¹⁸⁴ Arias Grillo, Rodrigo, “La actividad cautelar en los procesos constitucionales de protección de derechos fundamentales, control de constitucionalidad y conflictos de competencia: Especial referencia al ordenamiento jurídico costarricense”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, San José, Costa Rica, No. 116, Universidad de Costa Rica, 2008, pp. 77-110; y Restrepo Medina, Manuel Alberto, “Perspectiva constitucional sobre la tutela cautelar jurídica. El caso colombiano”, *Saberes. Revista de Estudios Jurídicos, Económicos y Sociales*, Madrid, España, Vol. 4, Separata, Universidad Alfonso X el Sabio, 2006.

Humanos (CIDH), del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, así como provisionales de la Corte Interamericana de Derechos humanos, de la Corte y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de la Corte Internacional de Justicia y del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, entre otras.

Finalmente, las figuras genéricas de medidas cautelares, provisionales, tutela anticipada y acciones autosatisfactivas, pueden presentarse en cualquier materia.

Conclusiones sobre características

Todos los tipos de medidas cautelares poseen múltiples características y modalidades que se presentan en el innumerable catálogo de dichas figuras, circunstancia por la que es necesaria una categorización a efecto de facilitar su entendimiento

Una clasificación no limitativa sino enunciativa de tales modalidades y características comprende la naturaleza procesal de las mismas de dos modos: como accesoria y principal; la actuación procesal de las partes, como bilateral y unilateral; la naturaleza de los efectos de las resoluciones, como provisionales y definitivas; la relación procesal del objeto, como idéntica y diversa; los tipos de efectos de las resoluciones, como conservativos e innovativos; los objetos de protección, como reales y personales; la variabilidad, como revocación, modificación y confirmación; la naturaleza del proceso, como judicial y cuasijurisdiccional; y la materia procesal, como general, constitucional e internacional.

Las características principales que pueden distinguir una medida de otra es la naturaleza procesal, la actuación de las partes y la naturaleza de los efectos de la resolución. Diferenciando tales características se puede verificar si una medida constituye un proceso por sí mismas o sólo una fracción instrumental; si las partes

son escuchadas y con posibilidades de probar sus pretensiones o no, así como si sus efectos son de carácter provisional o definitivos que concluyen el proceso.

Las cuatro medidas genéricas abordadas son útiles para evidenciar la conjugación de las diversas características y las circunstancias para las cuales fueron creadas, ya que en unas predomina la protección y la celeridad, mientras que en otras el propio proceso.

3.3 Elementos

Para la emisión de medidas cautelares deben cumplirse ciertos elementos. Existen tantos procesos cautelares como elementos o presupuestos para la emisión de las medidas. En aspecto generales, los procesos se pueden clasificar en dos tipos respecto de sus elementos: Clásicos o doctrinarios y Contemporáneos.

Los procesos clásicos corresponden primordialmente a medidas con una naturaleza cautelar en estricto sentido, lo que implica que poseen la característica de ser accesorios. Este tipo de proceso preponderantemente son de materias como civil o administrativo. Sus elementos para la emisión son dos: i) Apariencia de buen derecho y ii) Peligro en la demora.

Por otra parte, los procesos contemporáneos cuentan con una naturaleza tutelar y con la característica de ser principales. Estos procesos son de materias de derechos humanos y derecho internacional. Sus elementos son: i) gravedad; ii) urgencia, y iii) daño irreparable.

A continuación se presentan ambas categorías de elementos

3.3.A Clásicos

En la visión doctrinal de los procesos cautelares, son dos los elementos comunes considerados como presupuesto para la procedencia de medidas: i) Apariencia de buen derecho y ii) Peligro en la demora.

Al poseer una naturaleza cautelar en estricto sentido, tales procesos cuentan con las características de medidas accesorias, con naturaleza provisional en los efectos de sus resoluciones y con una relación procesal diversa con el objeto.

3.3.A.a Apariencia de buen derecho

También denominado verosimilitud en el derecho o humo de buen derecho *-fumus boni iuris* en su vocablo latino-, la apariencia de buen derecho hace referencia a la obligación del juez de valorar si una situación jurídica merece protección. Este elemento cuenta con dos acepciones: Una amplia, que consiste en que la protección esté provista de fundamento legal, y una rigurosa, que valora que la pretensión principal del solicitante tenga una perspectiva de éxito en el juicio principal.¹⁸⁵

La primera acepción evalúa que la presunta infracción sea creíble a partir de la información disponible; apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión infundada.¹⁸⁶ De ello se desprende que el análisis debe considerar los aspectos factico y legal: que exista un presunto hecho violatorio y que el solicitante sea titular de un derecho que lo proteja ante tal circunstancia. Tal análisis debe de realizarse de manera superficial sin prejuzgar el fondo del asunto, ya que ello corresponde únicamente al proceso principal.¹⁸⁷

En la segunda acepción se valora que exista una expectativa lógica de una sentencia favorable en el proceso principal.¹⁸⁸ La apariencia del buen derecho en esta expresión implica un juicio de probabilidades y de verosimilitud¹⁸⁹ que determine la necesidad de asegurar un resultado futuro en el juicio principal.¹⁹⁰ Esta acepción es la unión de las dos valoraciones previas de la primera.

¹⁸⁵ Pérez Estrada, M. Josune, “La importancia de las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo. Su eficiencia en el proceso”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, España, No. 99-100, Instituto Vasco de Administración Pública, mayo-diciembre 2014, pp. 2369 – 2371.

¹⁸⁶ López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa...*, *op. cit.* pp. 236-237; y Tesis P./J. 16/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. III, abril de 1996, p. 36.

¹⁸⁷ De Alba De Alba, Jose Manuel, *La apariencia del buen derecho en serio*, Ciudad de México, Porrúa, 2015, pp. 103, 147-150.

¹⁸⁸ Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *Medidas cautelares...*, *op. cit.*, pp. 46-49.

¹⁸⁹ Calamandrei, Piero, *Providencias cautelares*, *op. cit.*, p. 77.

¹⁹⁰ Corzo Sosa, Edgar, “Las medidas provisionales: cumplimiento, impacto e incumplimiento”, en Carmona Tinoco, Jorge Ulises; Corzo Sosa, Edgar y Saavedra Alessandri, Pablo (Coords.), *Impacto de las sentencias de la corte interamericana de derechos humanos*, Ciudad de México, Tirant lo blanch, 2013, pp. 180-181.

En ambas acepciones se adjudica la carga probatoria para el solicitante, no obstante, no se presenta un control por la otra parte -bilateralidad-, ni se requiere una prueba determinante, sólo basta con acreditar una probabilidad razonable.¹⁹¹

3.3.A.b Peligro en la demora

El segundo elemento, llamado técnicamente *periculum in mora*, es la afectación que surge de la consumación de un hecho que impida o haga más difícil el cumplimiento de una posible sentencia favorable al peticionario.¹⁹² En ese sentido, lo que se combate con las medidas cautelares al acreditarse este elemento es específicamente la ineficacia del proceso principal.¹⁹³

Tal ineficacia nace de la conjugación de dos supuestos: que una presunta afectación jurídica requiera de una protección inmediata, y que el proceso principal que conoce del caso carezca de aptitud para dictar una sentencia sin retardo.¹⁹⁴ Es por ello que el peligro en la demora surge cuando el proceso principal es demasiado lento, lo que conlleva inminentemente peligro de daño grave e irreparable.

El peligro no es el genérico de daño jurídico -afectación a un bien jurídico protegido por la acción u omisión de una persona o autoridad-, sino que es un peligro derivado del propio proceso -posible daño marginal ocasionado por el retardo de la providencia definitiva-. Este elemento lleva implícitamente nociones como gravedad y daño irreparable

Frente a la necesidad de protección inminente, y ante la imposibilidad práctica de acelerar el dictado de la resolución, el operador de justicia debe emitir una medida cautelar que anticipe provisoriamente los efectos de la providencia

¹⁹¹ Arazi, Roland, *Medidas cautelares*, op. cit., pp. 5-6.

¹⁹² López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa...*, op. cit., pp. 239 - 240.

¹⁹³ Tesis P./J. 16/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. III, abril de 1996, op. cit., p. 36.

¹⁹⁴ Calamandrei, Piero, *Providencias cautelares*, op. cit., p. 43.

definitiva. Cuando el proceso principal sea lo suficientemente rápido para dictar una sentencia, no existirá la necesidad de medidas cautelares.¹⁹⁵

Al analizar de forma integral ambos elementos, la doctrina establece que la valoración posee un método cronológico; se debe acreditar primero la verosimilitud en el derecho y posteriormente el peligro en la demora. En caso de que el primer elemento no se confirme, no existe la necesidad de proceder al análisis del segundo. Ello atiende a un criterio formal de las medidas cautelares y, por más que se demuestre que existe una necesidad inminente de protección ante un hecho, si el operador jurídico que conoce del caso no considera que el solicitante es titular de un derecho *prima facie*, no está obligado a decretar medidas.¹⁹⁶

Conclusión sobre elementos clásicos

Los elementos de medidas cautelares clásicas son dos: i) apariencia de buen derecho y ii) peligro en la demora.

El primer elemento valora que la protección solicitada esté provista de fundamento legal y que esa pretensión de protección tenga una perspectiva de éxito en el juicio principal. El segundo evalúa si la consumación de un hecho impide o hace más difícil el cumplimiento de una posible sentencia favorable al peticionario.

Se puede determinar que los elementos clásicos corresponden a procesos con características de medidas accesorias y provisionales, como son los casos de materias civil o administrativa, ya que este tipo de protección está fatalmente ligada a la emisión de una resolución principal: Si se declara que el derecho no existe, la medida cautelar desaparece; si se declara que el derecho existe, la medida cautelar se convierte en protección sustantiva.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Ibidem., pp. 41-42 y 78.

¹⁹⁶ López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa...*, op. cit., pp. 237.

¹⁹⁷ Calamandrei, Piero, *Providencias cautelares*, op. cit., p. 78.; y Ovalle Favela, José, *Teoría general...*, cit., p. 181.

A su vez, para decretar protección cautelar, los elementos clásicos valoran en un primer momento lo formal, existencia del hecho y el derecho -verosimilitud en el derecho-, y posteriormente la necesidad de actuación -peligro en la demora-. Desde una visión anacrónica y una deficiente interpretación de la ley, tales elementos pueden dar pauta a un prejuzgamiento del caso netamente formal.

3.3.B Contemporáneos

Los elementos contemporáneos para la emisión de medidas cautelares son: i) gravedad; ii) urgencia, y iii) daño irreparable.

Los elementos de medidas cautelares contemporáneas cuentan con una naturaleza tutelar y, en sentido opuesto a los elementos de medidas clásicas, poseen las características de ser procesos principales, con naturaleza definitiva en los efectos de sus resoluciones y con una relación procesal idéntica con el objeto. Estos procesos se encuentran regulados primordialmente en materias como derechos humanos y derecho internacional.

3.3.B.a Gravedad

“Gravedad” es la cualidad de lo grave, del latín *gravis* (“pesado”), algo que tiene peso, importancia o seriedad.¹⁹⁸

La CIDH define la gravedad como el “serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición”¹⁹⁹ ante el Sistema Interamericano. En este sentido, la Corte Interamericana ve dentro del elemento de gravedad en las medidas

¹⁹⁸ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23 ed., Madrid, Espasa, 2014. Disponible en: <https://dle.rae.es/?id=JVTH24s> y <https://dle.rae.es/?id=JVSZmEi>. Consultado el 30/08/2019.

¹⁹⁹ Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículo 25, OEA.

provisionales tal condición respecto del carácter fundamental de los derechos amenazados, principalmente el de la vida y el de la integridad.²⁰⁰

Más allá del aspecto formal de la gravedad en razón de derechos, la CIDH regularmente valora situaciones de facto para determinar tal condición, como es el caso de amenazas recibidas, los antecedentes de actos de agresión contra personas similarmente situadas, los actos de agresión directa que se hubieren perpetrado contra el posible beneficiario, el incremento en las amenazas que demuestra la necesidad de actuar en forma preventiva y, por último, elementos tales como la apología e incitación a la violencia contra una persona o grupo de personas.²⁰¹

Por otra parte, existen instituciones que consideran, además de la visión formal de perpetración a derechos, que el impacto que pueda haber sobre los mismos está relacionado con “contextos desfavorables en los que presuntamente están ocurriendo las violaciones”, por lo que se valoran los marcos desfavorables de pobreza histórica, desnutrición o patrones de violencia, entre otros.²⁰² Ello significa que determinadas personas pueden sufrir de una violación grave de derechos en razón del contexto en el que se encuentren.

Tal visión es congruente con lo señalado por la Corte Interamericana, quien ha establecido que para determinar la extrema gravedad se puede valorar el “conjunto de factores o circunstancias políticas, históricas, culturales o de cualquier

²⁰⁰ Faúndez Ledesma, Héctor, “Las medidas provisionales para evitar daños irreparables a las personas en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, *Lecciones y Ensayos*, Buenos Aires, Argentina, N° 69, 70 y 71, Universidad de Buenos Aires, 1998, p. 560; y González Morales, Felipe, *Sistema interamericano de derechos humanos. Transformaciones y desafíos*, Valencia, Tirant lo blanch, 2013, pp. 171-175.

²⁰¹ Human Right Clinic, University of Texas School of Law, *Prevenir daños irreparables. Fortalecer las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Austin, University of Texas School of Law, 2018, pp. 59-60.

²⁰² Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Criterio orientador de actuación para que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación emita medidas cautelares*, Ciudad de México, CONAPRED, 2016, p. 9.

otra índole que afectan al beneficiario o lo colocan en una situación de vulnerabilidad en un determinado momento y lo expongan a recibir lesiones a sus derechos”.²⁰³

Del análisis de las medidas provisionales emitidas hasta diciembre de 2019, se puede evidenciar que, en razón de la categoría sujeto-derechos, son diez las categorías de personas y/o grupos beneficiarios, entre los que destacan defensores de derechos humanos, personas privadas de libertad o en centros de detención, personas condenadas a pena de muerte, personas en relación con su ejercicio a la libertad de expresión, mujeres, así como niñas y niños; mientras que en relación con los derechos, estos son vida, integridad y salud.²⁰⁴

En razón de lo señalado, se puede establecer que el elemento de gravedad cuenta con tres parámetros que lo dotan de contenido: uno respecto de los derechos protegidos, que se aborda desde una visión formal de derechos –vida e integridad– y uno en aspectos fácticos, sobre la realidad de tal condición; así como de un parámetro de contexto de las personas respecto de los derechos, ya que la gravedad no sólo es en razón del carácter sustantivo de la normas, sino de la condición o contexto en que se encuentran las personas y que las hacen más propensas o desprotegidas a determinadas violaciones de derechos.

3.3.B.b Urgencia

Del latín *urgentia*, de *urgeo* (“insistir”, “estrechar”), es la cualidad de lo urgente, lo que se pide con apremio. En su rama jurídica, la RAE la define como la “inmediata obligación de cumplir una ley o un precepto.”²⁰⁵

²⁰³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Solicitud de medidas provisionales respecto de México*, 13 de febrero de 2013, párr. 10.

²⁰⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sistematización de las resoluciones sobre medidas provisionales emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, San José, CrIDH, pp. 4-16.

²⁰⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., Madrid, Espasa, 2014. Disponible en: <https://dle.rae.es/?id=b9PI6Iy>, <https://dle.rae.es/?id=b9QTgY9> y <https://dle.rae.es/?id=b9T5qkT>. Consultado el 30/08/2019.

En la mayoría de las medidas de carácter nacional, tal elemento se presenta mediante la figura de “peligro en la demora” o *periculum in mora*, que es la probabilidad de que la tutela jurídica definitiva pueda frustrarse fácticamente a raíz del transcurso del tiempo, siendo operante en casos de inminencia de posible daño a un derecho.²⁰⁶ Es por tal razón que las medidas cautelares exigen un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilatación.²⁰⁷

En el Sistema Interamericano, la CIDH define lo urgente como aquéllo que “indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse”,²⁰⁸ valorando el contenido de las amenazas, su materialización y anteriores agresiones, así como su continuidad y proximidad temporal.²⁰⁹ En sentido similar, la CrIDH valora la oportunidad y la temporalidad de la intervención solicitada, estableciendo como base la pertinente respuesta por parte de los Estados a las situaciones urgentes.²¹⁰

Caso semejante son las resoluciones de medidas provisionales de la Corte Internacional de Justicia, en donde se establece como elemento la inmediatez, misma que parte de un estado de necesidad y la existencia objetiva de un "peligro", diferente este último del daño materializado. Para dicha Corte, la "inminencia" es sinónimo de "inmediatez" o "proximidad", haciendo referencia a una alta probabilidad de que el peligro se materialice.²¹¹

En definitiva, el elemento de urgencia se enfoca más en la probabilidad de que se materialice un peligro, riesgo o amenaza, por lo que se observan factores,

²⁰⁶ Kielmanovich, Jorge L., *Medidas cautelares*, op. cit., pp. 52-53.

²⁰⁷ López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa...*, op. cit., pp. 239-240.

²⁰⁸ Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *ídem*.

²⁰⁹ Human Right Clinic, University of Texas School of Law, *Prevenir daños...*, op. cit., p. 60.

²¹⁰ Corzo Sosa, Édgar, *Medidas provisionales...*, cit., p. 49.

²¹¹ Corte Internacional de Justicia, *Caso relativo al proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría contra Eslovaquia)*, Fallo de 25 de septiembre de 1997, párrafo 54; y Gros Espiell, Héctor, “Las medidas cautelares (provisionales) en los tribunales internacionales. El caso de la Corte Internacional de Justicia y el medio ambiente”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (Coord.), *La ciencia...*, cit., pp. 957-958.

como amenazas previas y daños consumados, para determinar el grado de posibilidad de ocurrencia.

3.3.B.c Daño irreparable

Daño es un detrimento, perjuicio o menoscabo, mientras que la irreparabilidad es la incapacidad de emendar, corregir o remediar una cosa.²¹²

La CIDH indica, a través de su reglamento, que la irreparabilidad significa “la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.”²¹³ Esto es idéntico a lo señalado por la CrIDH, al establecer que las medidas no pueden recaer en bienes o intereses jurídicos que puedan ser reparables.²¹⁴

En el elemento de gravedad se estableció que se puede abarcar el carácter de los derechos afectados, lo que ocurre de manera similar en este elemento; sin embargo, en el daño irreparable se presenta en razón de derechos que por su propia naturaleza son imposibles de ser enmendados, como es el caso de la vida y la integridad. No obstante tal visión, en desarrollos jurisprudenciales recientes se ha abordado la noción de que se puede materializar daños irreparables a otros derechos distintos de la vida e integridad, como es el caso de los derechos reproductivos de parejas imposibilitadas de tener hijos, la libertad de expresión, las garantías judiciales, propiedad comunitaria indígena, entre otros.²¹⁵

Esa lógica parte de que no es admisible sostener que la irreparabilidad sólo aplica a bienes de “mayor jerarquía objetiva”, como la vida, dado que tal condición puede extenderse a todos los derechos pues no existe impedimento jurídico ni

²¹² Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., Madrid, Espasa, 2014, definición de “dañar” y “repara”. Disponible en: <https://dle.rae.es/?id=BrdY6Ro> y <https://dle.rae.es/?id=W0Nbalw>. Consultado el 30/08/2019.

²¹³ Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *ídem*.

²¹⁴ Corzo Sosa, Édgar, *Medidas provisionales...*, *cit.*, pp. 52-53.

²¹⁵ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Criterio orientador...*, *op. cit.*, pp. 11-12.

epistemológico para ello, aunado a que todos los derechos están interrelacionados.²¹⁶

En vista de lo señalado, el elemento de daño irreparable se refiere a la incapacidad de revertir efectos sobre un derecho, lo cual es aplicable principalmente a derechos como vida e integridad. No obstante, tal criterio es aplicable a todo el catálogo de derechos vigente, derivado del principio de interrelación.

Conclusión sobre elementos contemporáneos

Los elementos de medidas cautelares contemporáneas son tres: i) gravedad, ii) urgencia y iii) daño irreparable.

La gravedad, relativa a la importancia o seriedad del impacto que una acción u omisión pueda tener sobre un derecho, cuenta con dos parámetros: derechos protegidos y contextos fácticos de las personas beneficiarias. El primero posee a su vez una doble naturaleza: la primera, respecto de una visión formal de derechos (relevancia de protección), y la segunda relativa a los aspectos fácticos, sobre la realidad de tal condición (contenido y naturaleza del riesgo, amenaza o daño). El segundo parámetro es el contexto de las personas para con el ejercicio de los derechos, ya que la condición en la que se encuentren puede hacerlas más propensas o desprotegidas a determinadas violaciones de derechos.

El elemento de urgencia se enfoca en el grado de probabilidad en que pueda materializarse un peligro, riesgo o amenaza. Para ello se observan factores, como pueden ser amenazas previas y daños consumados, para determinar la posibilidad de ocurrencia.

²¹⁶ García Ramírez, Sergio, *La Jurisdicción Interamericana de Derechos Humanos (Estudios)*, Ciudad de México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal-Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006, p. 248, y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Asunto Haitianos y Dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana respecto República Dominicana. Medidas Provisionales*, 18 de agosto de 2000. Voto concurrente Juez Cançado Trindade, párr. 14.

El elemento de daño irreparable se refiere a la incapacidad de revertir efectos sobre un derecho, lo cual es aplicable para todos los derechos, derivado del principio de interrelación.

Los elementos contemporáneos, al contar con naturaleza tutelar poseen las características de ser procesos principales, con naturaleza definitiva en los efectos de sus resoluciones y con una relación procesal idéntica con el objeto. Estos procesos se encuentran regulados en materias como derechos humanos y derecho internacional.

Conclusiones sobre elementos

Para la emisión de medidas cautelares deben cumplirse elementos o presupuestos. Al existir un amplio catálogo de procesos cautelares, conviven innumerables elementos para la emisión de medidas, es por ello la necesidad de una clasificación general. La presente tesis presenta una clasificación de elementos: Clásicos o doctrinarios y Contemporáneos.

Los clásicos son apariencia de buen derecho y peligro en la demora. El primero valora que la protección solicitada esté provista de fundamento legal y que esa pretensión de protección tenga una perspectiva de éxito en el juicio principal. El segundo evalúa si la consumación de un hecho impide o hace más difícil el cumplimiento de una posible sentencia favorable al peticionario.

Los elementos de medidas cautelares contemporáneas son gravedad, urgencia y daño irreparable. La gravedad evalúa la importancia o seriedad del impacto que una acción u omisión pueda tener sobre un derecho, y cuenta con dos parámetros: derechos protegidos y contextos fácticos de las personas beneficiarias. La urgencia estudia el grado de probabilidad en que pueda materializarse un peligro,

riesgo o amenaza. El daño irreparable se refiere a la incapacidad de revertir efectos sobre un derecho.

Los elementos clásicos corresponden a procesos con características de medidas accesorias y provisionales, como son los casos de materias civil o administrativa, ya que este tipo de protección está fatalmente ligada a la emisión de una resolución principal. En sentido contrario, los elementos contemporáneos, al contar con naturaleza tutelar poseen las características de ser procesos principales, con naturaleza definitiva en los efectos de sus resoluciones y con una relación procesal idéntica con el objeto; por lo que se presentan en materias como derechos humanos y derecho internacional.

Los elementos clásicos parten de lo formal, evalúan la existencia del hecho y el derecho -verosimilitud en el derecho-, y posteriormente la necesidad de actuación -peligro en la demora-; mientras que los contemporáneos de lo sustantivo, al valorar el posible riesgo de daño con los elementos de gravedad, urgencia y daño irreparable.

Los elementos contemporáneos son útiles para otorgar protección a sujetos jurídicos que no poseen un conocimiento del derecho, ya que impera la visión de protección sobre lo formal. En cambio, desde una visión anacrónica y una deficiente interpretación de la ley, los elementos clásicos pueden dar pauta a un prejuzgamiento del caso netamente formal.

Conclusión sobre medidas cautelares

El tercer capítulo se abocó al estudio del contenido de la figura de Medidas cautelares, vistas como parte genérica de los procesos, como un remedio judicial para situaciones de urgencia que requieren de atención prioritaria. Se abordaron para ello tres cuestiones específicas: i) su naturaleza, ii) sus características y iii) sus elementos.

Sobre su naturaleza, se observó que es doble: cautelar y tutelar. La cautelar es en razón de la función procesal del ordenamiento jurídico para “garantizar los medios de [un] proceso definitivo”, lo que se traduce en buscar la efectividad de la resolución mediante la prevención del riesgo en la demora; no obstante, se deja de manera indirecta el principal enfoque: el de la protección de las personas.

Al considerar que la protección judicial implica una inevitable y natural lentitud para la emisión de la resolución, la interpretación de la naturaleza ha evolucionado a la tutelar; se busca proteger los derechos humanos de las personas desde un aspecto sustancial: frenar la práctica, impedir la continuación o repetición de un hecho ilícito.

Por otra parte, toda medida cautelar responde a múltiples características y modalidades. Una clasificación no limitativa sino enunciativa de ellas aborda la naturaleza procesal de las mismas como accesoria y principal; la actuación procesal de las partes, como bilateral y unilateral; la naturaleza de los efectos de las resoluciones, como provisionales y definitivas; la relación procesal del objeto, como idéntica y diversa; los tipos de efectos de las resoluciones, como conservativos e innovativos; los objetos de protección, como reales y personales; la variabilidad, como revocación, modificación y confirmación; la naturaleza del proceso, como judicial y cuasijurisdiccional, y finalmente, la materia procesal, como general, constitucional e internacional.

Las características principales que definen y diferencian a las medidas cautelares y tutelares son: la naturaleza procesal, ya que verifica si constituyen un proceso por sí mismas o sólo una fracción instrumental; la actuación de las partes, que valora si son escuchadas y con posibilidades de probar sus pretensiones o no; así como la naturaleza de los efectos de la resolución, que puede ser de carácter provisional o definitivos.

Por otra parte, los elementos o presupuestos para la emisión de medidas se clasifican en clásicos o doctrinarios y contemporáneos.

Los clásicos son apariencia de buen derecho y peligro en la demora. Se valora si la protección solicitada está provista de fundamento legal, si se tiene perspectiva de éxito en el juicio principal y si la consumación de un hecho impide o hace más difícil el cumplimiento de una posible sentencia favorable al peticionario. Los elementos contemporáneos son gravedad, urgencia y daño irreparable. La gravedad evalúa la seriedad del impacto sobre un derecho con dos parámetros: derechos protegidos y contextos fácticos de las personas beneficiarias. La urgencia estudia el grado de probabilidad en que pueda materializarse un peligro, riesgo o amenaza. El daño irreparable se refiere a la incapacidad de revertir efectos sobre un derecho.

Los elementos clásicos parten de lo formal, evaluando la existencia del hecho y el derecho -verosimilitud en el derecho-, y posteriormente la necesidad de actuación -peligro en la demora-; mientras que los contemporáneos parten de lo sustantivo, al valorar el posible riesgo de daño con los elementos de gravedad, urgencia y daño irreparable. Es por ello que los elementos contemporáneos son útiles para otorgar protección a sujetos jurídicos que no poseen un conocimiento del derecho, ya que impera la visión de protección sobre lo formal.

Más allá del ánimo de conocimiento, el estudio se enfoca en su particularidad de las medidas cautelares y tutelares como un remedio judicial para situaciones de urgencia que requieren de atención prioritaria, con miras a proponer estructuras teóricas para la adecuada y efectiva protección de grupos y personas en situación de vulnerabilidad. Por ello, el análisis contextualiza tanto la figura como su finalidad.

CAPÍTULO IV.

PROPUESTA TEÓRICO-PRÁCTICA: PROTOCOLO DE GESTIÓN DE CONDICIONES DE VULNERABILIDAD EN MEDIDAS CAUTELARES DE PROTECCIÓN

El presente capítulo retomará de forma sintética los temas previamente abordados con el objeto de establecer criterios de compatibilidad entre los modelos de gestión de riesgo, en su carácter específico de atención de la vulnerabilidad y los elementos para la conformación de medidas cautelares, para así implementar un protocolo jurídico de gestión de la vulnerabilidad.

El capítulo está compuesto de tres apartados: 4.1. Criterios de aplicabilidad de modelos de gestión de riesgo en vulnerabilidades y medidas cautelares; 4.2. Protocolo de gestión, y 4.3. Caso práctico.

El primer apartado verifica la compatibilidad entre los modelos de gestión de riesgo y los elementos de las medidas cautelares para establecer líneas comunes de un marco teórico de gestión de la vulnerabilidad; por su parte, el segundo apartado desarrolla, a modo de protocolo, el engranaje del apartado 4.1, mediante una estructura objetiva para valorar el riesgo y la vulnerabilidad; y, finalmente, el último apartado pone en uso el protocolo en un caso práctico.

4.1. Criterios de aplicabilidad de modelos de gestión de riesgo en vulnerabilidades y medidas cautelares

En este apartado se busca verificar la compatibilidad entre los modelos de gestión de riesgo y los elementos de las medidas cautelares para establecer líneas comunes de un marco teórico general que de pauta a un protocolo de gestión de la vulnerabilidad. Las semejanzas que se identifican en este análisis sirven de insumo para el apartado 4.2, que es el de protocolo.

En parte previa de esta investigación se definió a la vulnerabilidad como la condición por la que una persona o colectivo es (in)capaz de reducir, inhibir o superar un riesgo susceptible de causar un daño.

Tal definición está compuesta de tres elementos: i) Sujeto, ii) Riesgo, e iii) (In)capacidad. De ellos, los sujetos y el riesgo siempre persisten como condiciones fácticas que superan a la condición humana –característica de susceptibilidad–, pero la (in)capacidad no, ya que puede gestionarse, articularse para hacer frente a las situaciones de riesgo.

Cada vulnerabilidad es distinta y se diferencia en razón de la conjugación de estos tres elementos, así como de la relación con las características de los mismos: Sujetos, con número individual o colectivo, con su percepción objetiva o subjetiva, así como su aceptabilidad voluntaria o involuntaria. Riesgo, con su composición por número de factores en simple o compuesto, su naturaleza natural o social, su temporalidad por frecuencia y duración, su severidad en catastrófica y no catastrófica, así como su espacialidad. (In)capacidad con los grados de tolerancia.

En el plano jurídico la vulnerabilidad es aquella condición en la que personas y grupos enfrentan situaciones sociales, culturales, económicas y políticas que las colocan en mayor riesgo de violación de sus derechos humanos, por lo que requieren de atención prioritaria al provenir de situaciones de desventaja que haría, en caso de consumarse una violación a sus derechos, que ésta tuviera efectos más severos y encadenados. Los sujetos son las personas o grupos; el riesgo es la posible violación a sus derechos humanos, y la (in)capacidad son las condiciones sociales y personales con las que se encuentran para reducir, inhibir o superar el daño de la violación.

Una vez definida la vulnerabilidad, el segundo paso de esta tesis fue establecer cómo era atendida por las diversas disciplinas. Se abordaron dos categorías de modelos de atención, una transdisciplinaria y otra jurídica.

En la primera categoría se estableció que los modelos contaban con la gestión de riesgo (*risk management*), como un elemento en común. Su aplicación partía de un marco conceptual, por lo que resultaba ser una herramienta analítica aplicable a diversos contextos y categorías de trabajo, así como a diferentes disciplinas.

Una de las características de este marco conceptual es individualizar el riesgo mediante la identificación y clasificación del mismo. Posteriormente se diferencian los momentos de gestión: reducir e inhibir (prevención), así como superar (atender y dejar atrás) el riesgo. A su vez, se abordaron los sujetos y sus capacidades. Con esas particularidades los modelos transdisciplinarios cuentan con elementos suficientes para identificar, valorar e implementar acciones específicas y particulares para atender el riesgo susceptible de causar daño.

Respecto de los modelos jurídicos, estos esquemas atienden las condiciones de vulnerabilidad por medio de figuras legales derivadas del derecho a la igualdad y la no discriminación, sin embargo, no cuentan con un reconocimiento general, más bien surgen de la facultad interpretativa de los operadores de justicia.

Cada figura posee una finalidad y tiene particularidades, circunstancia por la que la atención a grupos en situación de vulnerabilidad se efectúa de manera diversa, no obstante, bajo parámetros homogéneos a la luz de cada figura, independientemente de que el riesgo presente modalidades y características - grados de afectación- para cada persona.

Más allá de sus diferencias entre los tipos de modelos, ambos coinciden en que la vulnerabilidad es una condición indeterminada, que surge de la conjugación de elementos. La vulnerabilidad puede ser atendida si se identifica adecuadamente.

Por eso este estudio plantea específicamente la implementación del marco conceptual de gestión de riesgo en la disciplina jurídica para atender las condiciones de vulnerabilidad. Contar con un esquema objetivo que permita la individualización del riesgo, la determinación de los sujetos y sus capacidades, puede dar pauta en la disciplina legal a una atención específica y efectiva para atender a los grupos en tal condición.

La aplicación de este marco conceptual puede ser aplicable en diversas figuras jurídicas o implementarse como una nueva, dependiendo el momento de protección y los alcances que se busquen. Esta tesis plantea su incorporación en la figura procesal de medidas cautelares.

Ello se funda en la necesidad de protección de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad ante un hecho que genera afectaciones graves y que requiere de atención urgente por la posible consumación de un daño irreparable. Si bien es cierto, cualquier hecho con esas características aflige indistintamente a toda persona, el grado de severidad de los efectos varía en relación con la capacidad de cada una de ellas para reducir, inhibir o superar la violación de derechos humanos.

En ese sentido, las personas en situación de vulnerabilidad requieren de atención prioritaria al provenir de situaciones de desventaja que haría, en caso de consumarse una violación a sus derechos, que ésta tuviera efectos más severos y encadenados. El motivo de la condición de desventaja se origina en la (in)capacidad para gestionar el riesgo de violación de sus derechos.

Es así que el tercer capítulo se abocó al estudio del contenido de la figura de medidas cautelares como un remedio judicial para situaciones de urgencia que requieren de atención prioritaria. Se abordaron para ello tres cuestiones específicas: i) su naturaleza, ii) sus características y iii) sus elementos.

Las medidas cuentan con una doble naturaleza: cautelar y tutelar. La cautelar busca garantizar que por medio de una resolución provisional (medida cautelar) se llegue a una resolución definitiva de un proceso principal. A su vez, la naturaleza tutelar busca, primordialmente, proteger los derechos humanos de las personas desde un aspecto sustancial, al determinar frenar la práctica, impedir la continuación o repetición de un hecho ilícito; más no el buen fin de otro proceso.

Por otra parte, se estudiaron las características y modalidades en las que se presentan: Naturaleza procesal accesoria y principal; actuación procesal de las partes en bilateral y unilateral; la naturaleza de los efectos de las resoluciones en provisionales y definitivas; relación procesal del objeto en idéntica y diversa; tipos de efectos de las resoluciones en conservativos e innovativos; objetos de protección reales y personales; variabilidad mediante la revocación, modificación y confirmación; la naturaleza del proceso en judicial y cuasijurisdiccional, así como la materia procesal en general, constitucional e internacional.

Finalmente, se identificó que los elementos o presupuestos para la emisión de medidas se clasifican en clásicos y contemporáneos. Los clásicos son apariencia de buen derecho y peligro en la demora, que valoran si la protección solicitada está provista de fundamento legal, si se tiene perspectiva de éxito en el juicio principal y si la consumación de un hecho impide o hace más difícil el cumplimiento de una posible sentencia favorable al peticionario. Los elementos contemporáneos son gravedad, urgencia y daño irreparable. La gravedad evalúa la seriedad del impacto sobre un derecho; la urgencia estudia el grado de probabilidad en que pueda materializarse ese peligro, riesgo o amenaza, y el daño irreparable se refiere a la imposibilidad de revertir efectos sobre un derecho.

Al considerar que la protección judicial implica una inevitable y natural lentitud para la emisión de la resolución, esta tesis opta por la implementación del modelo de gestión de riesgo en medidas cautelares con una naturaleza tutelar y elementos o presupuestos procesales de carácter contemporáneo, al buscar principalmente la

protección de las personas. Toda interpretación que se busque dar a una figura jurídica debe ser acorde con el propio sistema jurídico y, en principio, buscar la protección sustantiva de las personas y la constitucionalización del sistema jurídico.²¹⁷

De manera que el presente capítulo presenta la compatibilidad de las medidas cautelares con el modelo de gestión de riesgo. Su aplicabilidad se muestra en los siguientes rubros: i. Vulnerabilidad: análisis; ii. Riesgo: Impacto (gravedad e irreparabilidad) y Probabilidad (urgencia); iii. (In)capacidad: condición sujeto, y iv. Instituciones jurídicas de implementación.

4.1.A. Vulnerabilidad: Análisis

Los elementos del marco conceptual de gestión de riesgos son tres: i) individualizar el riesgo mediante su identificación y clasificación; ii) analizar los sujetos y sus capacidades, y iii) establecer medidas para reducir, inhibir o superar el riesgo. Con esas particularidades, los modelos poseen información suficiente para implementar acciones específicas y particulares para atender el riesgo susceptible de causar daño.

Particularmente, en los modelos transdisciplinarios se observó este marco conceptual de gestión de riesgos. Algunos de ellos presentaron esquemas de protección con los elementos señalados, sintetizados en fórmulas referenciales que incorporaban la *vulnerabilidad*. Ejemplo de tal circunstancia es el modelo vulnerabilidad social, así como el de protección para defensores de derechos humanos e instituciones de asistencia humanitaria:

²¹⁷ Segovia Villeda, José de Jesús, “Carencia actual de objeto, interpretación para dotar de efectividad a los recursos constitucionales de protección de derechos fundamentales. Análisis a la luz de la acción de tutela colombiana sobre eutanasia (T-4.067.849)”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No.34, Ciudad de México, IJ-UNAM, 2016, pp.213-222.

a)

$$\text{Vulnerabilidad} = \left| \begin{array}{c} \text{Exposición} \\ \text{a riesgos} \end{array} \right| + \left| \begin{array}{c} \text{Incapacidad} \\ \text{para} \\ \text{enfrentarlos} \end{array} \right| + \left| \begin{array}{c} \text{Inhabilidad} \\ \text{para adaptarse} \\ \text{activamente} \end{array} \right|$$

b)

$$\text{Riesgo} = \frac{\left| \begin{array}{c} \text{Amenaza} \\ \times \\ \text{Vulnerabilidad} \end{array} \right|}{\left| \begin{array}{c} \text{Capacidades} \end{array} \right|}$$

c)

$$\text{Vulnerabilidad} = \frac{\left| \begin{array}{c} \text{Amenaza} \end{array} \right|}{\left| \begin{array}{c} \text{Medidas de seguridad} \end{array} \right|}$$

Dichas fórmulas fueron compuestas a modo de ejemplo para plasmar su objeto de estudio, sin tener un sustento formal. La única fórmula que responde a un esquema que presenta valores numéricos objetivos para la evaluación es la correspondiente al riesgo -la cual se verá en el siguiente apartado-.

Como se señaló, la vulnerabilidad puede ser atendida si se identifica adecuadamente. En esta tesis se presenta una propuesta de armonización: primero, del modelo de gestión del riesgo con la protección jurídica de personas y grupos en situación de vulnerabilidad y, segunda, de esta última con las medidas cautelares.

La adaptabilidad del modelo de gestión del riesgo con la protección jurídica de personas en situación de vulnerabilidad parte de adecuar los tres elementos señalados del primero modelo con la definición de vulnerabilidad señalada en capítulo 1. Los pasos de individualizar el riesgo, analizar los sujetos-capacidades y

establecer medidas, con los elementos del concepto, que son sujetos, riesgo e (in)capacidad. De ello se presenta el siguiente esquema:

$$\text{Vulnerabilidad} = \frac{\text{Riesgo}}{\text{Capacidad}}$$

Tal fórmula está compuesta de cuatro pasos: i) individualizar el riesgo mediante su identificación y clasificación; ii) analizar los sujetos y sus capacidades, iii) establecer la existencia de condiciones de vulnerabilidad y iv) determinar medidas para reducir, inhibir o superar la misma.

En el primer paso de individualizar el riesgo, se debe identificar el mismo y clasificarlo. Para identificarlo se debe señalar tres cuestiones: Hecho violatorio, derecho violado y posible daño. Para clasificarlo se evalúa su impacto y probabilidad por medio de un índice, con la finalidad de obtener una medida cuantitativa a una problemática cualitativa. La utilización de los índices en las ciencias sociales presenta la ventaja de generar instrumentos de análisis objetivos y comparables.²¹⁸

$$\text{Riesgo} = \text{Impacto} \times \text{Probabilidad}$$

Una vez hecho esto, se analizan los sujetos y sus capacidades. En un primer momento las circunstancias particulares de las personas: pertenencia a un grupo señalado jurídicamente vulnerable, interseccionalidad y condiciones de pobreza. Posteriormente se advierten las características del riesgo que están íntimamente ligadas a los sujetos: riesgo individual o colectivo, percepción, aceptabilidad, tolerancia y efectos diferenciales en caso de daño.

²¹⁸ Billorou, Nina; Pacheco, Martha y Vargas, Fernando (Ed.), *Guía para la evaluación de impacto de la formación profesional*, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, OIT, 2011, p. 37.

A diferencia de la valoración del riesgo, la capacidad se analiza cuantitativamente, al contar con criterios difícilmente medibles numéricamente.

$$\text{Capacidad} = \left\{ \begin{array}{l} \bullet \text{ Grupo jur\u00eddicamente vulnerable} \\ \bullet \text{ Interseccionalidad} \\ \bullet \text{ Pobreza.} \\ \bullet \text{ Riesgo-sujeto:} \\ \quad \text{i) individual o colectivo} \\ \quad \text{ii) percepci\u00f3n} \\ \quad \text{iii) aceptabilidad} \\ \quad \text{iv) tolerancia} \\ \bullet \text{ Efectos diferenciales en caso de da\u00f1o} \end{array} \right.$$

El tercer paso es establecer la existencia de condici\u00f3n de vulnerabilidad, acci\u00f3n que consiste en identificar si una persona posee la aptitud de gestionar el riesgo. Del an\u00e1lisis de la informaci\u00f3n obtenida previamente de *riesgo* y *capacidad*, se debe responder: \u00bf la persona o grupo puede reducir, inhibir y superar la categor\u00eda de riesgo determinada previamente?

$$\text{Vulnerabilidad} = \left\{ \begin{array}{l} \text{\u00bf El sujeto tiene} \\ \text{capacidad para} \end{array} \right. \left\{ \begin{array}{l} \bullet \text{ reducir} \\ \bullet \text{ inhibir} \\ \bullet \text{ superar} \end{array} \right. \text{ el riesgo?}$$

Si se obtiene una respuesta negativa en al menos uno de los tres momentos, la persona o colectivo se encuentra en situaci\u00f3n de vulnerabilidad. En vista de ello, el \u00faltimo paso determina las medidas para reducir, inhibir o superar la misma en alguno de los momentos donde se consider\u00f3 que existe incapacidad. Las medidas se establecen preponderantemente en relaci\u00f3n con el grado de riesgo.

Es relevante se\u00f1alar que esta propuesta de modelo puede ser adaptable a cualquier figura jur\u00eddica que tenga la finalidad de otorgar protecci\u00f3n a personas.

Como se señaló, esta tesis también presenta una propuesta de armonización con las medidas cautelares de protección.

La adaptabilidad del modelo desarrollado es inminente con la figura de medidas cautelares. Las estructuras cuentan con elementos prácticamente idénticos en su finalidad: Las medidas cautelares con naturaleza tutelar y elementos contemporáneos -gravedad, urgencia y daño irreparable-, con el modelo de vulnerabilidad en la valoración del riesgo -impacto y probabilidad-; ambos valoran el riesgo. La diferencia radica en que el primero analiza a los sujetos víctimas de un hecho violatorio, mientras que las medidas cautelares se enfocan sólo en el posible daño y sus características, dejándose en segundo plano la capacidad de las personas.

Estos son los elementos equiparables:

Impacto	=	Gravedad	Grado de severidad o intensidad que un evento, acción u omisión puede tener sobre una persona, el cual se determina en razón del catálogo de derechos inderogables.
		Irreparabilidad	Afectación de derechos que por su propia naturaleza no son susceptibles de reparación –restitución–.
Probabilidad	=	Urgencia	Posibilidad de que se materialice un evento.

El *Impacto* se asimila conceptualmente con *Gravedad* e *Irreparabilidad*, mientras que la *Probabilidad* se equipara con *Urgencia*.

La propuesta es que las medidas cautelares valoren la capacidad de los sujetos, ya que la afectación y severidad que ocasiona una violación de derechos humanos varía en grados y severidad con respecto a la persona o grupo que lo

sufre. En definitiva, que el modelo de vulnerabilidad desarrollado sea utilizado para el dictado de medidas cautelares

A continuación se presentan los apartados específicos de *Riesgo* y *Capacidad* donde se desarrolla puntualmente el análisis de cada uno.

4.1.B. Riesgo: Impacto (gravedad e irreparabilidad) y Probabilidad (urgencia).

El riesgo es aquel factor potencial de generación de daños que se expresa en la mayor o menor probabilidad de que ciertas consecuencias negativas puedan materializarse.

Caso similar al de la vulnerabilidad, los modelos planteados del capítulo II presentaron fórmulas de *riesgo*. Por ejemplo, la Reducción de Riesgo de Desastres y Gestión del Riesgo de Desastres:

a)

$$\text{Riesgo} = \text{Impacto} \times \text{Probabilidad}$$

También lo abordaron los modelos de protección para defensores de derechos humanos e instituciones de asistencia humanitaria:

b)

$$\text{Riesgo} = \frac{\text{Amenaza} \times \text{Vulnerabilidad}}{\text{Capacidades}}$$

c)

$$\text{Análisis de Riesgo} = \text{Impacto} \times \text{Probabilidad}$$

En el primer caso, la Gestión del Riesgo de Desastres formuló índices interrelacionados para *impacto* y *probabilidad*, los cuales están compuestos por cinco categorías cada uno.

El índice de *Impacto* está integrado por las categorías: *insignificante*, *menor*, *moderado*, *severo* y *crítico*, que se estructura de menor a mayor intensidad de un evento, acción u omisión que pueda tener efectos negativos en contra de personas con motivo de desastres relacionados con fenómenos naturales. Mientras que el índice de *Probabilidad* está compuesto por las categorías: *muy improbable* (0-5%), *improbable* (5-15%), *moderadamente probable* (15-30%), *probable* (30-50%) y *muy probable* (+50%), todas ellas en relación con la posibilidad de que se materialice tal evento.

Una vez valorado el evento se realiza el cálculo de riesgo mediante la multiplicación de los valores obtenidos de ambas categorías: *Impacto* por *Probabilidad*. El puntaje mínimo es 1 y el máximo 25. En el índice de riesgo se establecen tres categorías conforme el puntaje, *bajo* (1-7), *medio* (8-14) y *alto* (15-25). La siguiente tabla resume el procedimiento:

IMPACTO	PROBABILIDAD
Insignificante (1) Impacto humanitario adicional menor. La capacidad del gobierno es suficiente para hacer frente a la situación	Muy improbable (1) Una posibilidad remota de que ocurra un evento en el año actual, de 0-5%. Ejemplo: Peligros estacionales que han sucedido una vez o menos en los últimos veinte años.
Menor (2) Impacto humanitario adicional menor. Recursos interinstitucionales actuales a nivel de país suficientes para cubrir necesidades más allá de la capacidad gubernamental.	Improbable (2) El evento tiene una baja probabilidad de surgir en el año en curso, del 5 al 15%. Ejemplo: Peligros estacionales que han sucedido una o tres veces en los últimos veinte años.
Moderado (3) Impacto humanitario adicional moderado. Se necesitan nuevos recursos de hasta el 30% de las operaciones actuales para cubrir necesidades más allá de la capacidad del gobierno. No se requiere apoyo regional.	Moderadamente probable (3) El evento tiene una posibilidad viable de surgir en el año en curso, del 15-30%. Ejemplo: Peligros estacionales que han sucedido dos o tres veces en los últimos diez años, o una o dos veces en los últimos cinco años.
Severo (4) Impacto humanitario adicional sustancial. Se necesitan nuevos recursos de hasta el 50% de las operaciones actuales para cubrir necesidades más allá de la capacidad del gobierno. Se requiere apoyo regional.	Probable (4) El evento tiene una posibilidad significativa de surgir en el año en curso, del 30-50%. Ejemplo: Peligros estacionales que ocurren cada segundo o tercer año, p. dos veces en los últimos cinco años.
Crítico (5) Impacto humanitario adicional masivo. Se necesitan nuevos recursos sobre el 80% de las operaciones actuales para cubrir necesidades más allá de la capacidad del gobierno. Emergencia a escala L3.	Muy probable (5) El evento tiene una probabilidad positiva de surgir, más del 50% Ejemplo: Peligros estacionales que han sucedido tres o más veces en los últimos cinco años, o cinco o más veces en los últimos diez años.
Riesgo = Impacto x Probabilidad Bajo: 1-7 Medio: 8-14 Alto: 15-25	

Cuadro 5. Clasificación de impacto y probabilidad del riesgo (traducción).

Por otra parte, respecto de los modelos de protección para defensores de derechos humanos e instituciones de asistencia humanitaria, la primera fórmula sólo es una representación que busca sintetizar su objeto de estudio, sin tener un sustento aritmético, mientras que la segunda es verdaderamente un índice.

Esta última tiene prácticamente las mismas categorías de evaluación del riesgo en materia de desastres relacionados con fenómenos naturales, cambiando

únicamente en los rangos de riesgo, al implementar cinco categorías conforme al puntaje: *muy bajo* (1-3), *bajo* (4-6), *medio* (8-10), *alto* (12-16) y *muy alto* (20-25). El siguiente cuadro lo estructura:

		Impacto				
		Insignificante	Menor	Moderado	Severo	Crítico
Probabilidad	Muy probable	Bajo	Medio	Alto	Muy alto	Muy alto
	Probable	Bajo	Medio	Alto	Alto	Muy alto
	Moderadamente probable	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Alto
	Improbable	Muy bajo	Bajo	Bajo	Medio	Medio
	Muy improbable	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Bajo	Bajo

Cuadro 8. Análisis de riesgo (traducción).

Analizados los índices de riesgo, la presente tesis incorporó al examen de vulnerabilidad tal noción de evaluación, al ser una herramienta cuantitativa a un evento cualitativo.

Lo que plantea el presente estudio es contextualizar las fórmulas e índices del riesgo de los modelos previamente enunciados, para adaptarlo al modelo de gestión de vulnerabilidad. Tal propuesta es posible gracias a que el contenido de probabilidad e impacto -como elementos generales- se desarrolla siempre respecto de un objeto de estudio.

Para evaluarlo en el modelo planteado de vulnerabilidad primero se identifican las siguientes circunstancias: Hecho violatorio, derecho violado y posible daño. Para eso se debe implementar un enfoque especializado a efecto de esclarecer los posibles derechos violados y hechos particulares inherentes a ellos.

A modo de ejemplo, la detención de niñez migrante no acompañada en su tránsito por México, su riesgo depende del presunto hecho violatorio, ya que tal condición puede acarrear múltiples circunstancias fácticas, como pueden ser

irregularidades durante la tramitación de su procedimiento administrativo migratorio, inadecuadas condiciones de detención, omisión de canalización a instituciones especializadas o violencia sexual durante su detención.

Una vez establecido el hecho específico se debe de determinar en qué momento se encuentra, si es un hecho futuro de realización incierta o un hecho consumado. Sería el caso, por ejemplo, de una noticia de amenazas a su integridad física de un niño migrante no acompañado durante su detención o si la amenaza se materializó. La niña, niño o adolescente involucrado requiere de atención y protección diversa en cada uno de esos supuestos.

Al determinar el hecho específico y el momento, es posible indicar el derecho violado y el daño que se genere de la consumación del mismo. En el ejemplo anterior, el derecho violado es integridad personal, mientras que el daño es afectación física que podría ocasionar lesiones.

Con esos presupuestos se valora el riesgo. Es aquí donde se adaptan las conceptualizaciones de impacto y probabilidad utilizadas en los modelos anteriores con una noción jurídica. Desde una perspectiva legal, el presente estudio equipara el impacto con el grado de severidad o intensidad que un evento, acción u omisión puede tener sobre una persona, y el cual se determina en razón del catálogo de derechos inderogables, sus efectos al consumarse una violación y su irreparabilidad.

El catálogo de derechos inderogables en la Constitución está previsto en su artículo 29, que indica:

“[...] no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las

libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.”

Mientras que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece que:

“[...] no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.”

Respecto de los efectos, se hace referencia principalmente a eventos que atenten contra la vida e integridad personal, independientemente de si el derecho a proteger sea otro, circunstancia que atiende al principio de interdependencia de los derechos humanos. Por ejemplo, el derecho a la protección de la salud en el supuesto que alguna autoridad niegue realizar una intervención clínica de emergencia o suministrar un medicamento para un tratamiento de cáncer, efectos que atentan directamente contra la vida e integridad de las personas.

Por su parte, la irreparabilidad se refiere únicamente a la modalidad de *restitutio in integrum* o restauración al estado original previo a un evento –se omiten las vertientes de satisfacción y no repetición–. Por ello, sólo hay dos categorías: reparables o irreparables. Para ejemplificar, el derecho al medio ambiente. En el caso de destrucción de un manglar en una reserva ecológica, ésta afecta de forma

irreparable en caso de consumarse el hecho, ya que no es posible revertir fácticamente tal evento al estado en que se encontraba previo a la presunta violación.

En ese sentido, la estructura planteada del impacto retoma las cinco categorías del modelo de protección de instituciones de asistencia humanitaria, pero con la adaptabilidad de la noción planteada para derechos humanos. El impacto se estructura respecto de su severidad e irreparabilidad, que va de 1 como insignificante, al máximo 5, que es crítico, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Impacto		
1	Insignificante	<ul style="list-style-type: none"> • No atenta contra un derecho inderogable • No tiene efectos contra la vida e integridad personal • Es reparable
2	Menor	<ul style="list-style-type: none"> • Atenta contra un derecho inderogable • No tiene efectos contra la vida e integridad personal • Es reparable
		<ul style="list-style-type: none"> • No atenta contra un derecho inderogable • Tiene efectos contra la vida e integridad personal • Es reparable
3	Moderado	<ul style="list-style-type: none"> • No atenta contra un derecho inderogable • No tiene efectos contra la vida e integridad personal • Es irreparable
		<ul style="list-style-type: none"> • Atenta contra un derecho inderogable • Tiene efectos contra la vida e integridad personal • Es reparable
4	Severo	<ul style="list-style-type: none"> • No atenta contra un derecho inderogable • Tiene efectos contra la vida e integridad personal • Es irreparable
		<ul style="list-style-type: none"> • Atenta contra un derecho inderogable • No tiene efectos contra la vida e integridad personal • Es irreparable
5	Crítico	<ul style="list-style-type: none"> • Atenta contra un derecho inderogable • Tiene efectos contra la vida e integridad personal • Es irreparable

Cuadro 11: Índice de Impacto.

Por otra parte, la probabilidad, desde la perspectiva legal planteada por esta tesis, es la posibilidad de que se materialicen eventos de presuntas violaciones de derechos humanos, valorándose en términos porcentuales aritméticos. Puesto que

ésta es una evaluación puramente matemática, se utiliza la estructura del modelo de Gestión de Riesgo de Desastres:

Probabilidad		
1	Muy improbable	0 – 5 %
2	Improbable	6 – 15 %
3	Moderadamente probable	16 – 30 %
4	Probable	31 – 50 %
5	Muy probable	+ 50%

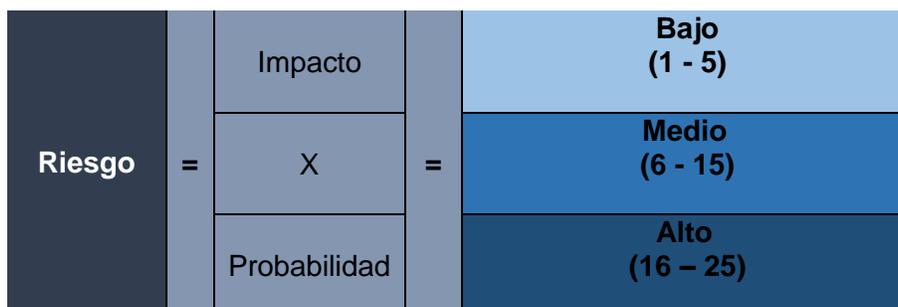
Cuadro 12: Índice de Probabilidad.

Es relevante señalar que la estimación de la probabilidad debe surgir de la estructura de indicadores de las propias instituciones de justicia que documenten el número de eventos y presuntas violaciones de derechos humanos, el número de denuncias, los tipos de derechos alegados, el número de casos acreditados, así como la desagregación por tipo de derecho violado, todo ello con la finalidad de contar con una base de datos que permita obtener estimaciones probabilísticas, mismas que deben actualizarse constantemente a fin de estar en posibilidad de evaluar adecuadamente la realidad.

No obstante lo señalado para determinar la probabilidad, diversas instituciones no cuentan con la capacidad para generar tales datos, razón por la cual la probabilidad debe ser valorada a criterio del servidor público en relación con su *expertise* respecto del tema.

Como en los otros índices, una vez valorado el evento se realiza el cálculo de riesgo mediante la multiplicación de los valores obtenidos de las categorías de *Impacto* por *probabilidad*. El puntaje mínimo es 1 y el máximo es 25. El riesgo se presenta en tres grados conforme el puntaje: *bajo* (1-5), *medio* (6-15) y *alto* (16-25). A modo de facilitar la aplicabilidad se presenta el siguiente cuadro de valoración:

RIESGO							
Impacto	5	Crítico	B	M	M	A	A
	4	Severo	B	M	M	A	A
	3	Moderado	B	M	M	M	M
	2	Menor	B	B	M	M	M
	1	Insignificante	B	B	B	B	B
			Muy improbable	Improbable	Moderadamente probable	Probable	Muy probable
			1	2	3	4	5
Probabilidad							



Cuadro 13: Valoración de Riesgo.

Como ejemplo, se retoma el ejemplo de una noticia de amenazas a la integridad física de un adolescente migrante durante su detención en una estación migratoria. Primero es necesario determinar el contexto: por parte de quién es la amenaza y de qué tipo es, si hubo una agresión o amenaza previa, etcétera. En este ejemplo, se trata de un adolescente no acompañado amenazado desde su país de ser golpeado por una pandilla, además de que uno de los integrantes de tal organización se encuentra alojado en la misma área de la estación migratoria.

En términos del impacto, éste es de nivel 3 ya que atenta contra un derecho inderogable, tiene efectos contra la vida e integridad personal, pero es reparable el

daño en caso de consumarse. En cuanto a su probabilidad, ésta depende de los propios datos estadísticos de antecedentes por parte de la institución que conoce del asunto, pero en el supuesto de que se haya contado con registro de 30 casos similares y 10 de ellos se consumaron, se tiene una probabilidad de 33% de que suceda el hecho, equivalente a puntuación 4. De la fórmula *impacto* por *probabilidad*, se tendría un puntaje de 12, correspondiente a un grado medio de riesgo.

En relación con su adaptabilidad con la figura jurídica de medidas cautelares, se considera que sus elementos i) gravedad, ii) urgencia y iii) daño irreparable, son análogos a i) impacto y ii) probabilidad.

La gravedad fue definida en el capítulo III como el “serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición”, haciendo referencia a algo que tiene peso, importancia. En el mismo sentido, *impacto* como elemento del marco de gestión de riesgo analiza el grado en que determinados eventos pueden generar efectos negativos sobre personas o poblaciones, implementando categorías de gravedad.

La diferencia entre ambas concepciones radica en que la primera tiene un reducido espectro para determinar grados y categorías, simplificando la protección a los supuestos si se atenta contra la vida, la integridad o si se obstruye el buen curso de un proceso; mientras que la segunda agrega elementos específicos para establecer un rango de severidad en por lo menos 5 grados. Independientemente de ello, ambas categorías tienen la misma naturaleza: evaluar cuándo un evento es severo. En ese sentido, el presente índice equipara *gravedad* e *impacto*, con el objeto de atender mayores elementos de severidad en presuntas violaciones de derechos y poder evaluar con mayor objetividad.

Por otro lado, para el índice de esta tesis, el elemento de irreparabilidad de las medidas cautelares, el cual verifica si un evento es susceptible de ser emendado o remediado al estado en que se encontraba previamente, es una componente más de *impacto* y, por ende, de *gravedad*. Ello se debe a que irreparabilidad es un grado dentro de *gravedad*, que se plasma en el índice de *impacto*.

La valoración de *impacto* se construye de tres categorías: i) derecho inderogable, ii) efectos contra la vida e integridad personal y iii) irreparabilidad, equilibrando así la dualidad cautelar y tutelar de las medidas.

Finalmente, la *urgencia* es la circunstancia de que una amenaza o evento sean inminentes y puedan materializarse, por lo que es necesaria la inmediata obligación de cumplir una ley o un precepto. Algo similar ocurre con el elemento de *probabilidad*, ya que evalúa, en términos porcentuales, la posibilidad de que determinado hecho se concrete. La naturaleza de ambos elementos es evaluar el grado de que ocurra un evento, por lo que se equiparan para el índice.

4.1.C. (In)capacidad: Condición sujeto

En el capítulo I se definió la capacidad como la condición de poseer recursos para hacer frente a un riesgo o resistir a los efectos de un peligro. Tales recursos pueden ser físicos o materiales, así como las aptitudes y posibilidad de organización de las comunidades y personas. (In)capacidad, por tanto, es la ausencia de tales recursos.

Continuando con el modelo de vulnerabilidad, el presente estudio implementa una estructura que se allega de elementos para poder evaluar la (in)capacidad de las personas al riesgo:

- Pertenencia a un grupo jurídicamente vulnerable
- Interseccionalidad: Pertenencia a dos o más grupos.
- Pobreza.

- Características del riesgo asociadas al sujeto:
 - i) individual o colectivo
 - ii) percepción
 - iii) aceptabilidad
 - iv) tolerancia
- Efectos diferenciales en caso de concretarse un daño

Las primeras tres características son particulares de las personas, mientras que los dos restantes son del riesgo, pero íntimamente ligadas a los sujetos. A diferencia de la valoración del riesgo, la capacidad se analiza cuantitativamente, al contar con criterios difícilmente evaluados numéricamente.

La pertenencia a *grupos en situación de vulnerabilidad e interseccionalidad* van ligadas, ya que las categorías están determinadas por el catálogo de grupos en situación de vulnerabilidad reconocidos en el sistema jurídico donde se aplica el modelo. Retomando lo señalado en el capítulo II, la interseccionalidad es la pertenencia a dos o más de los grupos considerados como vulnerables; lo que presupone un cruce de categorías que hace a las personas más susceptibles de sufrir discriminación.²¹⁹

La pobreza, definida actualmente como pobreza multidimensional, tiene lugar cuando no se tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de los derechos para el desarrollo social, y los ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades.²²⁰

²¹⁹ En el capítulo II de esta tesis se señaló que son 37 los grupos en situación de vulnerabilidad reconocidos en el sistema jurídico mexicano. Algunos de ellos son interseccionales, como son niñas, niños o adolescentes migrantes no acompañados con una discapacidad o personas indígenas con una enfermedad terminal.

²²⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 3ª edición, Ciudad de México, CONEVAL, 2019, p. 33. Los derechos relacionados al desarrollo social son: i) educación, ii) servicios de salud, iii) seguridad social, iv) calidad y espacios de la vivienda, v) servicios básicos en la vivienda y vi) alimentación nutritiva y de calidad. A su vez, la pobreza por ingreso se mide en tres categorías: i) pobreza extrema, ii) pobreza y iii) no pobreza. Extrema se presenta cuando las personas no alcanzan la línea básica de ingresos con la cual se podría comprar la canasta básica individual de alimentos en nuestro país, cuyo costo, para agosto de 2019, es de \$1,105 para zonas rurales y \$1,560 para zonas urbanas.

Respecto de las características del riesgo íntimamente ligadas a los sujetos, la primera estudia si se trata de la afectación a un sujeto individual o de sujetos colectivos. La percepción se refiere a si las personas y colectivos aprecian –teoría subjetiva– el riesgo al que están expuestas; una persona que conoce el riesgo tiene mayor capacidad de gestionarlo. La aceptabilidad aborda cómo se asumen los riesgos generadores de la vulnerabilidad por parte de los sujetos, los cuales pueden ser voluntarios o involuntarios. A su vez, la tolerancia es la capacidad de resistir el daño, lo que implica la aptitud de gestionar el riesgo; la clasificación para este modelo es tolerable y no tolerable.

Finalmente, la afectación diferencial surge cuando una violación a derechos humanos genera un efecto agravado en comparación al que se podría producir con una persona no perteneciente a grupos en situación de vulnerabilidad. Los impactos diferenciados surgen en razón de tres supuestos: pertenecer a una categoría o grupo determinado; pertenecer a una categoría o grupo determinado durante el desarrollo de un evento o hecho violatorio (agravado), y los impactos no relacionados a las categorías o grupos durante un evento o hecho violatorio.

El siguiente cuadro sirve de soporte para el operador de justicia en la valoración de la capacidad:

Pobreza se comprende como la línea de ingresos superior a la extrema pero que no logra abarcar insumos indispensables no comestibles –transporte, cuidados personales, vivienda, etc.–, lo cual en términos numéricos representa, hasta esta misma fecha, no percibir la cantidad de \$1,995 y \$3,081 para zonas rural y urbana respectivamente. La categoría de no pobreza implica contar con ingresos mayores a las líneas de pobreza extrema y pobreza. Los valores numéricos de las líneas se actualizan numéricamente de forma mensual, lo cual depende en gran medida del contexto económico del país. Véase en: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Metodología para la medición...*, cit., pp. 102-124; y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Evolución de las líneas de pobreza por ingresos*, CONEVAL. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>. Consultado el 01/10/2019.

(In)capacidad			
1	Pertenencia a un grupo jurídicamente vulnerable	No	Si Refiera cuál:
2	Interseccionalidad	No	Si Refiera cuál o cuáles:
3	Pobreza	No	Si
4	Características del riesgo asociadas al sujeto:		
	Sujeto	Individual	Colectivo
	Percepción	No	Si
	Aceptabilidad	No	Si
	Tolerancia	No	Si
5	Efectos diferenciales en caso de concretarse un daño	No	Si Refiera cuáles:

Cuadro 14: Valoración de (In)capacidad.

4.1.D. Instituciones jurídicas de implementación

A continuación se abordan cuestiones jurídicas inherentes a la implementación del modelo de vulnerabilidad, tales como su desarrollo y su estructura en las instituciones de justicia.

Es vital señalar que el modelo de vulnerabilidad es, en principio, aplicable a todo evento de presuntas violaciones de derechos humanos y a todo proceso legal, durante la sustanciación procesal o en la emisión de medidas cautelares. No obstante, el presente estudio se enfoca más en esta segunda, ya que atiende situaciones que requieren de atención prioritaria por presentarse un riesgo alto de producir un daño.

Asimismo, el objetivo primordial del modelo es valorar el grado de vulnerabilidad, para así estar en posibilidad de otorgarse medidas de protección específicas, de naturaleza limitada, con el fin de reducir riesgos a niveles aceptables

o eliminar los mismos. Tal noción nunca debe ser interpretada para normalizar contextos de vulnerabilidad, por lo que no se debe considerar un umbral de riesgo alto –capacidad– para argumentar la falta de aplicación de medidas.²²¹

El primer paso para la implementación jurídica del modelo es hacer las adecuaciones normativas, ya sean reglamentarias o legales, para que las instituciones de justicia estén facultadas para ejecutar el mismo. Ello también implica la existencia de voluntad política, entendimiento común de la temática y gobernanza o participación de todos los sectores sociales.

La política y legislación debe establecer con claridad la definición de las personas objeto de ellas. Para ello se retoma la definición de persona y/o grupo en situación de vulnerabilidad planteada por este estudio: condición en la que una persona o colectivo es (in)capaz de reducir, inhibir o superar un riesgo susceptible de causar un daño.

En una versión amplia con mayores elementos se define como aquel grupo de personas susceptibles de enfrentar situaciones sociales, culturales, económicas y políticas que las colocan en mayor riesgo de violación de sus derechos humanos, ya que se encuentran en condiciones variadas de capacidad para hacer frente a ellos, siendo que algunas requieren de atención prioritaria al partir de una situación de desventaja cuyos efectos, en caso de consumarse una violación a sus derechos, pueden ser más severos y encadenados.

Por otra parte, el proceso debe desarrollar de manera específica cuatro momentos: i) presentación de denuncias, ii) evaluación de la vulnerabilidad, iii) decisión sobre medidas de protección y iv) implementación de las medidas.

La presentación de denuncias debe seguir las formalidades comunes de los procesos legales; no obstante, los requisitos deben analizarse y depurarse para

²²¹ Véase un sentido similar en Luis Enrique, Eguren, *Es tiempo ya...*, *op. cit.*, pp. 62-63.

eliminar barreras burocráticas que desincentiven a personas a acudir a las instituciones de justicia. Al presumirse que las personas denunciantes se encuentran en situación de vulnerabilidad, se debe favorecer la flexibilidad del proceso, por lo que ante la falta de datos es pertinente contactar a la parte agraviada, así como reconocer la representación legal por organizaciones de la sociedad civil.

La evaluación de la vulnerabilidad, que es lo que atañe sustancialmente al presente trabajo, debe ser realizada por una oficina o área especializada a la cual se le debe dotar de autonomía para las valoraciones que realicen, y que a su vez propondrá medidas de protección al área encargada de emisión de las mismas. También, bajo el principio de gobernanza, la oficina interna encargada de realizar la valoración debe estar conformada por un equipo multidisciplinario en el que se dé cabida a la propia víctima u organizaciones de la sociedad civil.

La evaluación debe realizarse en un tiempo razonable, por lo que debe poseer dos modalidades: ordinaria y extraordinaria. Esto se determina en razón del grado de probabilidad y prontitud de que se consuma un evento violatorio con un impacto severo. En ese sentido, el primer paso tras la denuncia debe ser valorar inmediatamente el riesgo –dejando los demás elementos posteriormente– para poder categorizar si se requiere de atención prioritaria.

En caso de tener un puntaje de riesgo alto se considerará procedimiento extraordinario y se debe realizar toda la evaluación de forma inmediata, por lo que si resulta un alto porcentaje de vulnerabilidad se procederá a notificar a la oficina de emisión de medidas con la correspondiente propuesta de las mismas. En el procedimiento ordinario se deberán fijar términos específicos, pero siempre desde la perspectiva de urgencia en la valoración.

Respecto de la decisión sobre medidas, al igual que la evaluación, deben ser emitidas por una oficina o área especializada que valorará las propuestas realizadas

por el área de evaluación. El tiempo de determinación debe seguir la lógica de los procesos ordinarios o extraordinarios. A diferencia de los modelos de protección de personas defensoras, se considera que la determinación sea emitida por autoridades de la propia dependencia y no por Consejos, ello con el objeto de dotar de celeridad al proceso.

También debe existir un área de implementación de las medidas tomadas, así como del seguimiento de las mismas, ya que sería obsoleto activar el aparato estatal cuando el fin último del proceso es ilusorio.

Finalmente, es necesario que los procesos cuenten con un sistema de monitoreo y análisis de las denuncia, evaluaciones e implementación de medidas, para nutrir al propio sistema de evaluación de datos objetivos y así contar con mayores insumos al momento de determinar la probabilidad y el riesgo.

Conclusiones sobre Criterios de aplicabilidad de modelos de gestión de riesgo en vulnerabilidades y medidas cautelares

En esta tesis se presenta una propuesta de armonización: primero, del modelo de gestión del riesgo con la protección jurídica de personas y grupos en situación de vulnerabilidad y, segundo, de esta última con las medidas cautelares. La finalidad es generar un modelo de gestión de la vulnerabilidad en las medidas cautelares.

La adaptabilidad del modelo de gestión del riesgo con la protección jurídica de personas en situación de vulnerabilidad parte de adecuar los elementos de i) individualizar el riesgo mediante su identificación y clasificación; ii) analizar los sujetos y sus capacidades, así como iii) establecer medidas para reducir, inhibir o superar el riesgo con la definición de vulnerabilidad planteada, con los elementos del concepto, que son sujetos, riesgo e (in)capacidad.

La propuesta para evaluar tal condición presentada fue:

$$\text{Vulnerabilidad} = \frac{\text{Riesgo}}{\text{Capacidad}}$$

Después se procedió a la adaptabilidad del modelo desarrollado con la figura de medidas cautelares. Eso fue posible gracias a sus estructuras, ya que cuentan con elementos idénticos en su finalidad: Las medidas cautelares con naturaleza tutelar y elementos contemporáneos -gravedad, urgencia y daño irreparable-, con el modelo de vulnerabilidad en la valoración del riesgo -impacto y probabilidad-; ambos valoran el riesgo. La diferencia radica en que el primero analiza a los sujetos víctimas de un hecho violatorio, mientras que las medidas cautelares no.

La propuesta es que las medidas cautelares valoren la capacidad de los sujetos, ya que la afectación y severidad que ocasiona una violación de derechos humanos varía en grados y severidad con respecto a la persona o grupo que lo sufre.

A su vez, el modelo planteó la forma en la que se valora el riesgo y la capacidad. El primero mediante un índice cuantitativo -impacto x probabilidad-, mientras que el segundo se inclina a un análisis cualitativo -condiciones de los sujetos-.

Finalmente, se estableció que la implementación del modelo parte de la creación de instituciones jurídicas especializadas para evaluar, emitir medidas y dar seguimiento a las mismas, ya que toda figura jurídica sin estructura tiende a ser obsoleta y, por tanto, ilusoria.

4.2 Protocolo de gestión.

El modelo de gestión de vulnerabilidad es el siguiente:

PROTOCOLO DE GESTIÓN DE CONDICIONES DE VULNERABILIDAD EN MEDIDAS CAUTELARES DE PROTECCIÓN

PROTOCOLO

A. Objetivo

El propósito de este protocolo es proveer a los operadores de justicia de una herramienta objetiva para valorar las condiciones de vulnerabilidad que sufren las personas y colectivos respecto del goce y ejercicio de sus derechos humanos, en circunstancias que requieran protección cautelar/tutelar inmediata, mediante la emisión de medidas enfocadas a prevenir, atender y/o superar riesgos derivados de circunstancias de gravedad y urgencia.

B. Definiciones:

- **Afectación diferencial:** Efecto diverso, y en la mayoría de los casos agravado, de la violación a derechos humanos en contra de personas y colectivos en razón de las características particulares o su pertenencia a determinadas categorías.
- **Análisis de capacidad:** Valoración de las aptitudes del sujeto: pertenencia a un grupo jurídicamente vulnerable; interseccionalidad; pobreza; características del riesgo asociadas al sujeto -individual o colectivo, percepción, aceptabilidad y tolerancia-, así como efectos diferenciales en caso de concretarse un daño.
- **Análisis de riesgo:** Índice que opera de la multiplicación entre *impacto* y *probabilidad*.
- **Análisis de vulnerabilidad:** Criterio que surge de evaluar el *riesgo* y la *capacidad*.
- **Autoridad encargada de valoración:** Oficina o estructura interna en un organismo gubernamental con funciones jurisdiccionales, encargada de realizar la valoración de la vulnerabilidad y factores conexos como el riesgo.

- **Capacidad:** Condición que disponen las personas y colectivos para reducir e inhibir riesgos, así como para superar daños.
- **Condición sujeto:** Circunstancias particulares de las personas y colectivo que se encuentran interrelacionadas con su capacidad para gestionar riesgos. Su análisis surge de la valoración de condiciones de pobreza multidimensional, percepción del riesgo, pertenencia de los sujetos a grupos en situación de vulnerabilidad, interseccionalidad y efectos diferenciales.
- **Daño irreparable:** Afectación de derechos que por su propia naturaleza no son susceptibles de reparación –restitución–.
- **Gestión de riesgos:** Marco conceptual común (*conceptual framework*) para el tratamiento del riesgo, que se caracteriza por ser una herramienta analítica aplicable a diversos contextos, categorías de trabajo y disciplinas. Su análisis surge de la valoración de la existencia de medidas para prevenir, mitigar y superar el riesgo por las personas o colectivos, entes gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.
- **Grupo en situación de vulnerabilidad:** Grupo de personas susceptibles de enfrentar situaciones sociales, culturales, económicas y políticas que las colocan en mayor riesgo de violación de sus derechos humanos, y que requieren de atención prioritaria al provenir de situaciones de desventaja que haría, en caso de consumarse una violación a sus derechos, que ésta tuviera efectos más severos y encadenados. Los grupos se clasifican en razón de su identidad como grupo social, y con motivo de sufrir factores de riesgo en comunes.
- **Impacto/Gravedad-Irreparabilidad:** Grado de severidad o intensidad que un evento, acción u omisión puede tener sobre una persona, el cual se determina en razón del catálogo de derechos inderogables, afectación a la vida o integridad, así como su irreparabilidad.
- **Inhibir:** Conjunto de acciones orientadas a aminorar el grado de daño posible.
- **Interseccional/múltiple:** Categoría analítica que identifica el cruce de estructuras sociales –género, sexualidad, raza, nacionalidad, clase, discapacidad– que generan situaciones de discriminación complejas.

- **Medida cautelar/tutelar:** Proceso jurídico, accesorio o principal, dirigido a la formación o aplicación de mandatos normativos de garantía de otro proceso o de protección de derechos humanos, derivado de la gravedad, urgencia e irreparabilidad de los hechos materia de defensa.
- **Naturaleza jurisdiccional:** Función jurisdiccional de órganos ejecutivos, legislativos, judiciales y autónomos que se concreta a través de la función de tramitar un proceso para conocer de litigios o controversias que son planteadas por las partes, emitir una decisión o sentencia sobre aquéllas, así como para ordenar su ejecución.
- **Percepción:** Acción de las personas y colectivos de conocer y/o comprender el riesgo desde un enfoque subjetivo.
- **Pobreza:** Condición que se presenta cuando se posee al menos una carencia social y no se tiene un ingreso suficiente para satisfacer necesidades.
- **Prevenir:** Acciones tendientes a evitar o reducir la probabilidad de que se consume un riesgo.
- **Probabilidad/Urgencia:** Posibilidad de que se materialice un evento.
- **Probabilidad:** Proceso aleatorio que surge de la razón entre el número de casos favorables y el número de casos posibles.
- **Reducir:** Conjunto de acciones orientadas a disminuir la probabilidad de un riesgo adverso.
- **Riesgo:** Factor potencial de generación de daños que se expresa en la mayor o menor probabilidad de que ciertas consecuencias negativas puedan materializarse en razón de decisiones individuales o colectivas.
- **Superar:** Conjunto de acciones orientadas a recuperar, rehabilitar o adaptarse a un riesgo consumado (daño).
- **Temporalidad:** Expresión del tiempo en que se desarrolla y consume un riesgo, misma que se clasifica por su duración en instantánea y continuada, así como por su frecuencia en cíclica y esporádica.
- **Vulnerabilidad:** condición en la que una persona o colectivo es (in)capaz de reducir, inhibir o superar un riesgo susceptible de causar un daño.

C. Ámbito de aplicación

El presente protocolo está diseñado para órganos gubernamentales mexicanos, ejecutivos, legislativos, judiciales y autónomos, que realizan funciones de naturaleza jurisdiccional o cuasijurisdiccional y que están facultados para emitir medida cautelares o tutelares, por la gravedad, urgencia e irreparabilidad de violación de derechos humanos.

D. Denuncia o noticia de presunta violación de derechos humanos.

La oficina encargada de la recepción de documentación por parte de la institución de justicia deberá de identificar de forma inmediata si se solicitan medidas cautelares o se requiere atención prioritaria. También deberá de ser flexible en los requisitos procedimentales cuando existan elementos que presuman que las personas peticionarias cuentan con la calidad de un grupo en situación de vulnerabilidad. En razón de ello, tal oficina remitirá al área que, por turno o competencia, le corresponda.

E. Evaluación de la vulnerabilidad.

Una vez que la oficina tenga la denuncia procederá a canalizarla al área de evaluación de vulnerabilidad, la cual deberá valorar inmediatamente el *riesgo*, dejando los demás elementos para un momento posterior. Con la evaluación de riesgo se podrá determinar si se requiere de una atención prioritaria.

Para ello atenderá los siguientes criterios:

a. Delimitación del hecho, los posibles derechos violados y el daño que puede ocasionar la consumación.

b. Se procederá a valorar *impacto* del evento, encuadrándolo en alguna de las siguientes categorías.

Impacto		
1	Insignificante	<ul style="list-style-type: none"> No atenta contra un derecho inderogable No tiene efectos contra la vida e integridad personal Es reparable
2	Menor	<ul style="list-style-type: none"> Atenta contra un derecho inderogable No tiene efectos contra la vida e integridad personal Es reparable
		<ul style="list-style-type: none"> No atenta contra un derecho inderogable Tiene efectos contra la vida e integridad personal Es reparable
3	Moderado	<ul style="list-style-type: none"> No atenta contra un derecho inderogable No tiene efectos contra la vida e integridad personal Es irreparable
		<ul style="list-style-type: none"> Atenta contra un derecho inderogable Tiene efectos contra la vida e integridad personal Es reparable
4	Severo	<ul style="list-style-type: none"> No atenta contra un derecho inderogable Tiene efectos contra la vida e integridad personal Es irreparable
		<ul style="list-style-type: none"> Atenta contra un derecho inderogable No tiene efectos contra la vida e integridad personal Es irreparable
5	Crítico	<ul style="list-style-type: none"> Atenta contra un derecho inderogable Tiene efectos contra la vida e integridad personal Es irreparable

c. Se deberá determinar la probabilidad por medio de la estructura de indicadores de las propias instituciones de justicia.

Probabilidad		
1	Muy improbable	0 – 5 %
2	Improbable	6 – 15 %
3	Moderadamente probable	16 – 30 %
4	Probable	31 – 50 %
5	Muy probable	+ 50%

d. Valoración de riesgo. Se establecerán los valores en la siguiente tabla, para obtener un puntaje de la multiplicación de los dos pasos previos.

RIESGO							
Impacto	5	Crítico	B	M	M	A	A
	4	Severo	B	M	M	A	A
	3	Moderado	B	M	M	M	M
	2	Menor	B	B	M	M	M
	1	Insignificante	B	B	B	B	B
			Muy improbable	Improbable	Moderadamente probable	Probable	Muy probable
			1	2	3	4	5
Probabilidad							

Riesgo	=	Impacto	=	Bajo (1 - 5)
		X		Medio (6 - 15)
		Probabilidad		Alto (16 - 25)

e. Si el valor es igual o mayor a 16, se implementará un procedimiento extraordinario y se realizará la evaluación completa de forma inmediata. En caso contrario, continuará el trámite ordinario; no obstante, esto puede cambiar al valorar la capacidad de los sujetos.

f. Para realizar la valoración de capacidad será necesario atender puntualmente el siguiente cuestionario.

(In)capacidad			
1	Pertenencia a un grupo jurídicamente vulnerable	No	Si Refiera cuál:
2	Interseccionalidad	No	Si Refiera cuál o cuáles:
3	Pobreza	No	Si
4	Características del riesgo asociadas al sujeto:		
	Sujeto	Individual	Colectivo
	Percepción	No	Si
	Aceptabilidad	No	Si
	Tolerancia	No	Si
5	Efectos diferenciales en caso de concretarse un daño	No	Si Refiera cuáles:

g. El siguiente paso es establecer la existencia de condición de vulnerabilidad, acción que consiste en identificar si una persona posee la aptitud de gestionar el riesgo. Del análisis de la información obtenida previamente de *riesgo* y *capacidad*, se debe responder: ¿la persona o grupo puede reducir, inhibir y superar la categoría de riesgo determinada previamente?

$$\text{Vulnerabilidad} = \left\{ \begin{array}{l} \text{¿El sujeto tiene} \\ \text{capacidad para} \end{array} \right. \begin{array}{l} \bullet \text{ reducir} \\ \bullet \text{ inhibir} \\ \bullet \text{ superar} \end{array} \text{ el riesgo?}$$

Si se obtiene una respuesta negativa en al menos uno de los tres momentos, la persona o colectivo se encuentra en situación de vulnerabilidad. En vista de ello, se deben determinar las medidas para reducir, inhibir o superar la misma en alguno de los momentos donde se consideró que existe incapacidad. Las medidas se establecerán preponderantemente en relación con el grado de riesgo.

F. Implementación de medidas.

El área especializada debe valorar las propuestas realizadas por el área de evaluación. El tiempo de determinación debe seguir la lógica de los procesos ordinarios o extraordinarios. El servidor público facultado para ello debe autorizar y emitir las medidas de protección correspondientes.

G. Seguimiento

El área de implementación y seguimiento de las medidas emitidas deberá en todo momento documentar la aceptación e implementación de las mismas.

4.3 Caso práctico

A continuación se presenta un caso en el que se plantea la aplicación hipotética del modelo de gestión de la vulnerabilidad.

4.3.1. Caravana migrante

En octubre de 2018, diversos grupos de personas originarias de Guatemala, Honduras y El Salvador comenzaron a organizarse con el fin de ingresar al territorio mexicano. Su integración era diversa, hombres jóvenes principalmente y un gran número de familias: Bebés en brazos o carriolas, niñas y niños a la mano de sus padres. Muchas eran las razones: Llegar a Estados Unidos, reunificarse con un familiar, refugiarse en nuestro país, buscar mejores condiciones de vida.²²²

El primero de los grupos estaba formado por al menos siete mil personas, el segundo por dos mil 500 personas, y el tercero por cerca de dos mil. Todas ellas ingresaron por el puente Rodolfo Robles, cruce fronterizo entre Cd. Hidalgo, Chiapas, y Tecún Uman, Guatemala.²²³

Una de las instituciones que acompañó las caravanas y que posteriormente dio cuentas de ello fue la CNDH. Clasificó el cruce en cuatro etapas: La primera fue el ingreso a territorio mexicano y su destino hacia Tapachula, Chiapas. La segunda etapa abarcó recorridos entre municipios de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Estado de México y Ciudad de México. La tercera fueron tránsitos por Estado de México, Querétaro, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Sonora y Baja California. Finalmente, la cuarta etapa consistió en la llegada a la frontera de México con Estados Unidos en Tijuana, Baja California.²²⁴

²²² Pradilla, Alberto, *Caravana: cómo el éxodo centroamericano salió de la clandestinidad*, Ciudad de México, Debate, 2019.

²²³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial. Participación de la CNDH en la Audiencia Regional: Situación de derechos humanos de las personas que integran la Caravana de Migrantes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Washington D.C., CNDH, 2018, p. 5.

²²⁴ *Ibidem.*, pp. 5-6.

Las dos primeras se realizaron principalmente a pie, recorridos relativamente cortos entre comunidades, pero de varias horas de caminata. En las otras etapas fueron grandes marchas entre estados, las personas conseguían “jales” o “aventones” con automovilistas y transportistas de carga; llegaban a ciudades grandes.

La CNDH realizó acompañamiento a las caravanas desde Chiapas a Tijuana. Observó y atendió diversas violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes que transitaban por México, primordialmente: falta de asistencia humanitaria, detenciones irregulares, no valoración del interés superior de la niñez y atentados contra la integridad física, por mencionar algunos ejemplos.

Con motivo de ello, inició 13 expedientes de queja y emitió 21 medidas cautelares, con las que se solicitó al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Sistema DIF) y a la Procuraduría Federal de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPDNNA), en 19 ocasiones, la articulación de acciones orientadas a la defensa de los derechos de la infancia, primordialmente de asistencia humanitaria. Lo mismo sucedió en el plano local, al requerir en 34 ocasiones a las autoridades homólogas de los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Ciudad de México, Estado de México, Querétaro, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Sonora y Baja California, la implementación de acciones de protección.²²⁵

Dichas medidas solicitaron servicios de alimentación y de salud con especial énfasis en la atención médica y psicológica, así como un alojamiento seguro y en condiciones dignas, toda vez que en numerosas ocasiones las personas no contaban con lugares para dormir ni alimentos que comer, además de que circulaban por zonas poco habitadas y sin controles de seguridad. Al considerar el

²²⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Solicitud de transparencia No. 3510000097319*, 7 de octubre de 2019.

contexto de violaciones de las que son víctimas las personas migrantes, era de vital importancia dotar de medidas de seguridad y de garantía a sus derechos.²²⁶

En ese contexto se procederá a evaluar los hechos del 10 de noviembre de 2018, cuando la primera caravana migrante arribó a la ciudad de Querétaro, Querétaro.

Como se señaló, el primer contingente estaba compuesto por cerca de siete mil personas de diversas nacionalidades, quienes ese mismo día partieron del estadio Jesús Martínez “Palillo”, de la Magdalena Mixhuca, en la CDMX. El recorriendo era de 215 kilómetros en tramos mixtos realizados a pie o por medio de “jales”. Al ser un flujo migratorio espontáneo, no se contaba con itinerarios fijos, por lo que no se sabía qué día partirían, si tomarían estancias intermedias, o cuál sería su medio de transporte.

En ese momento, ante la incertidumbre si las autoridades locales prestarían asistencia a la caravana, la CNDH emitió medidas cautelares al Secretario General de Gobierno, al Secretario de Seguridad Ciudadana, al Secretario de Salud, al Director General del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, a la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, instituciones del Gobierno del Estado de Querétaro; y también a las presidencias municipales de las ciudades de Tequisquiapan, San Juan del Río y Querétaro. Las medidas fueron efectivas, ya que se adecuó un recinto deportivo en el que se proporcionó servicio médico, alimentos y se dotó de seguridad perimetral al inmueble.

Tal actuación de la autoridad fue adecuada. No obstante, partió de las medidas cautelares y de la *expertise* y percepción real de la situación por parte del

²²⁶ Dos casos relevantes a mencionar son la masacre de San Fernando, en Tamaulipas, en el que un grupo del crimen organizado asesinó a 72 personas migrantes que presuntamente se negaron a trabajar para ellos. También el caso de Cadereyta, en Nuevo León, donde otro grupo delincuenciales asesinó y mutiló a 49 personas en contexto de migración. Tales casos dieron origen a la Recomendación 80/2013 y Recomendación por Graves Violaciones 8/2017, ambas de la CNDH.

personal de la CNDH. Precisamente a ello abona el modelo de gestión de vulnerabilidad: dotar de objetividad a todos los agentes estatales, independientemente de que algunos no cuenten con conocimiento en la materia. Con realizar la valoración es posible comprender el riesgo y la necesidad de medidas de protección. Se procede ahora a evaluar tal situación con el modelo de vulnerabilidad, comenzando desde el paso C.

C. Ámbito de aplicación

Organismo Nacional de Protección de Derechos Humanos - Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

D. Denuncia o noticia de presunta violación de derechos humanos.

Conocimiento de oficio. Hechos: 10 de noviembre de 2018, arribo de la primera caravana migrante a la ciudad de Querétaro, Querétaro. Siete mil personas de diversas nacionalidades integran el grupo a proteger. Recorrido aproximado de 215 kilómetros, sujetos que partieron desde la CDMX. No se tiene certeza que el gobierno estatal implemente las medidas adecuadas de protección.

La oficina encargada del seguimiento es, en un principio, el Programa de Atención a Migrantes. Tal circunstancia se determina en razón de que todas las personas cuentan con esa característica.

E. Evaluación de la vulnerabilidad.

a. Delimitación:

- Hechos: Grupo de aproximadamente siete mil personas en contexto de migración, integrado por hombre jóvenes, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, mujeres, personas con discapacidad, originarias principalmente de países de Centroamérica que arriban, después de recorrer 215 kilómetros, a una ciudad en la cual no se tiene certeza si la autoridad proporcionará asistencia humanitaria.
- Derecho: Derecho a la integridad. Modalidad de respeto y garantía.

- Estado: Hecho futuro de realización incierta
- Posible daño: Daño físico por particulares, así como afectaciones a la salud con motivo de enfermedades respiratorias, deshidratación, falta de consumo de alimentos, falta de control de enfermedades crónicas, entre otros.

b y c. Evaluación de los componentes de riesgo: Se procede a evaluar *impacto* y *probabilidad* del evento. Primer paso es responde los tres elementos de impacto respecto del derecho de integridad:

Impacto			
1	¿Se atenta contra un derecho inderogable?	No	Si x
2	¿En caso de concretarse, existirían efectos contra la vida e integridad personal?	No	Si x
3	¿El daño es reparable?	No	Si x

Impacto		
3	Moderado	<ul style="list-style-type: none"> • No atenta contra un derecho inderogable • No tiene efectos contra la vida e integridad personal • Es irreparable
		<ul style="list-style-type: none"> • Atenta contra un derecho inderogable • Tiene efectos contra la vida e integridad personal • Es reparable

El *impacto* cuenta con la categoría de *moderado* (3), ya que atenta contra un derecho inderogable, tiene efectos contra la vida e integridad personal y es reparable.

Para probabilidad, al no existir registros de caravanas de esa naturaleza, no es posible contar con indicadores por parte de la institución de justicia, por lo que se analiza en relación con el contexto. Para esa fecha, Querétaro presentaba un índice medio de delitos y presencia de delincuencia organizada. A su vez, el lugar acondicionado por la autoridad para recibir a las personas, horas antes no mostraba suficiencia respecto de adaptación, comedores ni presencia de unidades móviles médicas o cercanía de clínicas. La hora de arribo de las personas migrantes sería

aproximadamente a las 22:00. La condición meteorológica era fría, con una temperatura mínima de 13°.

La *probabilidad* era de un nivel 5, ya que supera el 50% de que se materialice el daño, toda vez que para el momento en que se apersonaron visitantes adjuntos de la CNDH, no se observaba una adecuada ni suficiente programación e instalación del albergue. Tampoco había una presencia proporcional de elementos de seguridad pública.

Probabilidad		
1	Muy improbable	0 – 5 %
2	Improbable	6 – 15 %
3	Moderadamente probable	16 – 30 %
4	Probable	31 – 50 %
5	Muy probable	+ 50%

d y e. Determinación del riesgo: Impacto (3) x Probabilidad (5) = Medio (15)

RIESGO							
Impacto	5	Crítico	B	M	M	A	A
	4	Severo	B	M	M	A	A
	3	Moderado	B	M	M	M	M
	2	Menor	B	B	M	M	M
	1	Insignificante	B	B	B	B	B
			Muy improbable	Improbable	Moderadamente probable	Probable	Muy probable
			1	2	3	4	5
Probabilidad							

Riesgo	=	Impacto	=	Bajo (1 - 5)
		X		Medio (6 - 15)
		Probabilidad		Alto (16 - 25)

Ya que el puntaje es menor a 16, en principio no se cuentan con elementos para establecer que es necesario implementar un procedimiento extraordinario de evaluación.

f. Cuestionario de capacidad. Al ser un caso conocido de oficio y, toda vez que el sujeto a valorar es un grupo determinable, no es posible obtener respuestas verificables, homogéneas o fidedignas, por lo que se presumirá la condición general de los integrantes del mismo respecto del conocimiento del área que atienda el caso.

(In)capacidad			
1	Pertenencia a un grupo jurídicamente vulnerable	No	Si Refiera cuál: Personas migrantes
2	Interseccionalidad	No	Si Refiera cuál o cuáles: <ul style="list-style-type: none"> • NNA • NNANA • Personas mayores • Mujeres embarazadas • Personas con discapacidad • LGBTTTIQ
3	Pobreza	No	Si
4	Características del riesgo asociadas al sujeto:		
	Sujeto	Individual	Colectivo
	Percepción	No	Si
	Aceptabilidad	No	Si
	Tolerancia	No	Si
5	Efectos diferenciales en caso de concretarse un daño	No	Si Refiera cuáles: <ul style="list-style-type: none"> • Afectaciones a la salud de NNA, NNANA, mujeres embarazadas, personas mayores, personas con enfermedades crónicas y personas con discapacidad. • Inadecuado acceso a la justicia en caso de concretarse una violación a derechos.

El grupo es jurídicamente vulnerable e interseccional. El grupo es clasificado como jurídicamente en situación de vulnerabilidad por su calidad migratoria, circunstancia por la que se asignó el presente procedimiento al Programa de Atención a Migrantes. Asimismo, al verificarse grupos interseccionales –NNA, NNANA, Personas mayores, Mujeres embarazadas, Personas con discapacidad y LGBTTTIQ- se debe incorporar al proceso de determinación de medidas a visitadores adscritos a los programas de Asuntos de la Mujer, Asuntos de la Niñez y la Familia, Atención a las Personas con Discapacidad, así como al Programa Especial de Sexualidad, Salud y VIH.

Del análisis de los programas multidisciplinarios se puede establecer que los integrantes del grupo se encuentran en situación de pobreza multidimensional -inexistencia de derechos al desarrollo social ni ingreso económico suficiente-.²²⁷

Las características del riesgo asociadas al grupo son: Sujeto colectivo de aproximadamente siete mil personas. Percepción es inexistente, en la mayoría de los casos, de las posibles violaciones de derechos humanos y los daños que pueden generar el hecho de no contar con seguridad, atención médica ni humanitaria en una ciudad desconocida para tales personas. La aceptabilidad igualmente es inexistente. Cabe señalar que cuando se establece la falta de percepción, inminentemente conlleva la inexistencia de la aceptabilidad; una persona no puede aceptar un riesgo que no conoce. En tolerancia, el daño ocasionado puede ser restituido mediante la curación médica de enfermedades, padecimientos o lesiones.

²²⁷ El grueso de la población en Guatemala, Honduras y El Salvador se encuentra en condición de pobreza multidimensional. Ejemplo de ello lo señalado por el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala en su censo 2018, que indica que 3,571 Quetzales es el costo de la canasta básica alimentaria (línea de pobreza extrema). Para el rubro de educación, el promedio para hombres y mujeres ronda los cinco años, lo cual se equipara a educación primaria. En el rubro de Salud, se considera que se tiene acceso a los servicios, mientras que para Seguridad social no se cuenta con el dato. En condiciones del hogar 68% de la población tiene techo de lámina y 27% piso de tierra. Instituto Nacional de Estadística, *¿Cómo vivimos?*, Infografías, Guatemala, Instituto Nacional de Estadística, 2018. Véase en: <https://www.censopoblacion.gt/comovivimos>

Finalmente, el grupo y algunos de sus integrantes en particular pueden sufrir efectos diferenciados en caso de concretarse una violación a sus derechos. En la parte general, toda persona migrante sufre de un inadecuado acceso a la justicia al tramitar un proceso legal. En el aspecto particular, las NNA, NNANA, mujeres embarazadas, personas mayores, personas con enfermedades crónicas y personas con discapacidad, son susceptibles de sufrir daños más severos cuando padecen una enfermedad o lesión. En este aspecto particular, al ser interseccional, se suman las complicaciones legales y administrativas del derecho a la protección de la salud de las personas en contexto de movilidad humana.

g. Valoración de la vulnerabilidad. El grupo multidisciplinario de los programas de atención debe identificar, con la información obtenida previamente, si el grupo posee la aptitud de gestionar el riesgo. La pregunta es:

¿La caravana migrante puede reducir, inhibir y/o superar la violación del derecho a la integridad personal que ocasione daño físico por particulares, afectaciones a la salud con motivo de enfermedades respiratorias, deshidratación, falta de consumo de alimentos y falta de control de enfermedades crónicas, en caso de que la autoridad no proteja ni garantice acciones para atender tales hechos?

Vulnerabilidad	=	¿La caravana integrada por personas migrantes tiene capacidad para	<ul style="list-style-type: none"> • reducir • inhibir • superar 	el riesgo (medio) a su integridad personal?
----------------	---	--	---	--

Al evaluarse que es un riesgo medio de afectación, la capacidad para superar los hechos violatorios y sus efectos podría ser simple. No obstante, es relevante asentar que la caravana migrante:

- Se integra de forma general por personas en contexto de movilidad humana, lo que le otorga la categoría de grupo jurídicamente en condición de vulnerabilidad: Personas migrantes
- Se integra de personas que presentan un cruce de características que las coloca en una condición de interseccionalidad de grupos jurídicamente catalogados como en situación de vulnerabilidad: NNA-migrantes; NNANA-migrantes; Personas mayores-migrantes; Mujeres embarazadas-migrantes; Personas con discapacidad-migrantes y Migrantes-LGBTTTIQ.
- Se encuentra en condición de pobreza multidimensional. El ingreso es insuficiente para adquirir la canasta básica y los derechos al desarrollo social no se encuentran garantizados.
- Se integra de una colectividad de por lo menos siete mil personas.
- No aprecia el riesgo de violación de derechos humanos ni sus efectos. En gran razón se debe a factores como bajos ingresos, inadecuada educación y el contexto cultura del país.
- No se encuentra en posibilidad de decidir si acepta el riesgo, ya que no lo percibe.
- Puede tolerar la violación del derecho a la integridad de sus integrantes y sus efectos por medio de remedios individuales como el acceso particular a consultas médicas y la asequibilidad económica de medicamentos. En principio, no se aprecian efectos irreparables.
- Se generan efectos diferenciales para la generalidad del grupo en caso de requerir tramitar un proceso legal. En lo particular, pueden existir afectaciones más severas a la salud de NNA, NNANA, mujeres embarazadas, personas mayores, personas con enfermedades crónicas y personas con discapacidad.

Valorando esas circunstancias, se puede establecer que las personas que integran la caravana migrante no tienen capacidad para reducir ni inhibir la posible violación a su derecho a la integridad personal. Por esa razón el procedimiento, a

consideración del grupo transdisciplinario de programas, debe dar un trámite a las medidas con el carácter de extraordinario.

Ello se debe primordialmente a que el colectivo no percibe ni tiene la aptitud de determinar si acepta tal riesgo. Independientemente del grado de riesgo (15), su afectación -severidad- puede ser mayor en esas etapas. Se suman también las cuestiones inherentes de pertenencia a grupos jurídicamente vulnerables, interseccionalidad, condición de pobreza, colectividad y efectos diferenciados.

En la parte de superación, que va íntimamente relacionada con la característica de tolerancia del daño que puede generar el riesgo, las personas integrantes de la caravana tiene capacidad, principalmente al no ser un hecho que genere afectaciones irreparables. En pocas palabras las personas integrantes pueden, en caso de concretarse la violación, acceder a servicio médico que restablezca su estado de salud.

Cualquier otro sujeto con condiciones de incapacidad opuestas a las que presentaba la caravana tendría la posibilidad de superar el riesgo de forma individual, sin requerir la protección y garantía del Estado. Este análisis muestra la vulnerabilidad específica de la caravana en los hechos del 11 de noviembre de 2019.

En razón de ello, se deben plantear propuestas para atender la condición de vulnerabilidad. Las medidas idóneas serían:

- Proporcionar servicios de alimentación. Establecer características diferenciales para NNA, mujeres embarazadas, personas con enfermedades crónicas y personas mayores.
- Proporcionar servicios de salud para otorgar atención médica y psicológica. Establecer servicios diferenciales para NNA, NNANA, mujeres embarazadas, personas con enfermedades crónicas y

personas mayores. Garantizar enlaces con instituciones médicas de tercer nivel y de urgencias, en caso de ser necesario.

- Garantizar un alojamiento seguro y en condiciones dignas. Necesidad de diferenciar áreas para proteger, primordialmente, la integridad de mujeres, NNA, NNANA.
- Proporcionar protección en el lugar, garantizar la presencia de agencias de investigación de delitos y de protección de derechos humanos. Necesidad de contar con traductores.
- Informar a los integrantes de la caravana sus derechos y los riesgos que implican un tránsito que carece de características de ordenado y regular.
- Hacer de su conocimiento las facultades de las autoridades consulares de sus países de origen en México. Facilitar vías de comunicación con las mismas.

F. Implementación de medidas.

El Programa de Atención a Migrantes debe valorar las propuestas realizadas por el grupo transdisciplinario. El tiempo de determinación debe seguir la lógica del proceso extraordinario. El servidor público facultado para ello, Visitador General, debe autorizar y emitir las medidas de protección correspondientes.

G. Seguimiento

El área de implementación y seguimiento de las medidas emitidas, el propio Programa de Atención a Migrantes deberá en todo momento documentar la aceptación e implementación.

CONCLUSIONES GENERALES

PRIMERA: Para efectos de este trabajo de investigación hemos conceptualizado la vulnerabilidad como la condición por la que una persona o colectivo es (in)capaz de reducir, inhibir o superar un riesgo susceptible de causar un daño.

SEGUNDA: La definición de vulnerabilidad se compone de tres elementos: i) Sujeto, ii) Riesgo, e iii) (In)capacidad. Los sujetos y el riesgo siempre persisten como situaciones fácticas que superan la condición humana, ya que toda persona es susceptible de sufrir, en mayor o menor grado, un riesgo capaz de generar un daño. La (in)capacidad no es determinada, ya que puede gestionarse/articularse para hacer frente al riesgo: reducirlo, inhibirlo o superarlo.

TERCERA: Cada vulnerabilidad es distinta. Se diferencia en razón de la conjugación de los tres elementos y las posibles características de cada uno de ellos. Sujetos, con número individual o colectivo, con su percepción objetiva o subjetiva, así como su aceptabilidad voluntaria o involuntaria. Riesgo, con su composición por número de factores en simple o compuesto, su origen natural o social, su temporalidad por frecuencia y duración, su severidad en catastrófica y no catastrófica, así como su espacialidad. Y, finalmente, la (in)capacidad con los grados de tolerancia.

CUARTA: La vulnerabilidad en el aspecto jurídico se define como aquella condición en la que personas y grupos enfrentan situaciones sociales, culturales, económicas y políticas que las colocan en mayor riesgo de violación de sus derechos humanos, por lo que requieren de atención prioritaria al provenir de situaciones de desventaja que harían, en caso de consumarse una violación a sus derechos, que ésta tuviera efectos más severos y sucesivos.

QUINTA: La vulnerabilidad es atendida de forma transdisciplinaria y jurídica, al ser una problemática existente en nuestras sociedades independientemente del enfoque del que se trate.

SEXTA: La atención transdisciplinaria parte de modelos de gestión de riesgo (*risk management*), por lo que resulta ser una herramienta analítica aplicable a diversos contextos y categorías de trabajo. Las características de ese marco conceptual es individualizar el riesgo mediante la identificación y clasificación del mismo; posteriormente diferenciar los momentos de gestión: reducir, inhibir y superar; a su vez, se abordan los sujetos y sus capacidades. Los modelos transdisciplinarios cuentan con elementos suficientes para identificar, valorar e implementar acciones específicas y particulares para atender el riesgo susceptible de causar daño.

SÉPTIMA: La atención legal surge de figuras jurídicas derivadas del derecho a la igualdad y no discriminación, sin embargo, no cuentan con un reconocimiento específico, más bien tienen un origen en la facultad interpretativa de los operadores de justicia. Cada figura jurídica posee una finalidad y tiene particularidades, razón por la cual la atención a grupos en situación de vulnerabilidad se efectúa de manera diversa, buscando siempre que se mantengan bajo parámetros homogéneos que no afecten su esencia.

OCTAVA: Ambos modelos de atención, más allá de sus diferencias, coinciden en que la vulnerabilidad es una condición indeterminada, que surge de la unión de sus elementos. La vulnerabilidad, en consecuencia, puede ser atendida si se identifica adecuadamente.

NOVENA: El reconocimiento jurídico de la vulnerabilidad es de origen doméstico e internacional, toda vez que existen normas promulgadas nacionalmente con tal contenido, aunado a que se han firmado y ratificado instrumentos internacionales que abordan la temática.

DÉCIMA: En la vertiente nacional, ha existido un extenso y progresivo reconocimiento de la vulnerabilidad en los últimos 19 años, principalmente en la segunda década del presente siglo, lo que muy probablemente se deba a la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011. En cuanto a su aspecto práctico, el reconocimiento es disímil dependiendo de los órganos que ejecutan y aplican la ley.

DÉCIMAPRIMERA: LA CPEUM reconoce de forma explícita dos condiciones de vulnerabilidad, sin embargo, no las define; a pesar de ello, cuenta con figuras que le permiten proteger a grupos en esa situación. En las constituciones estatales, 11 establecen un reconocimiento y protección explícitos para un total de veinte grupos en situación de vulnerabilidad. En el plano legal, se cuenta con por lo menos 308 cuerpos normativos, siendo 48 los que abordan la temática, donde se verificó el reconocimiento para treinta y siete grupos.

DÉCIMASEGUNDA: La práctica gubernamental respecto de las personas en situación de vulnerabilidad tiene dos características: i) el primer contacto, que corresponde a las autoridades ejecutivas, no se realiza con esquemas objetivos para atender ni reconocer a dichos colectivos, más bien parte de programas de política pública desarticulada, y ii) la protección para los grupos con tal condición está supeditada a los procesos judiciales o cuasijurisdiccionales.

DÉCIMATERCERA: El reconocimiento de origen internacional ha sido progresivo y parte de los sistemas regional y universal de tratados. El primer instrumento en abordar la figura de la vulnerabilidad fue el “Protocolo de San Salvador” del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en 1988, mientras que la primera interpretación fue la Observación General No. 1 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, en 1989.

DÉCIMACUARTA: En el ámbito universal, 12 tratados internacionales abordan la vulnerabilidad. Asimismo, en el aspecto interpretativo, del total de las 170 observaciones-recomendaciones realizadas por los órganos creados en virtud de tratados, 79 presentan contenido relacionado con la temática. En el plano regional, de los 17 instrumentos principales en materia de derechos humanos de la OEA, seis presentan referencias a la vulnerabilidad. Interpretativamente, la primera sentencia de la CrIDH que abordó esa condición fue la del “Caso Loayza Tamayo Vs. Perú”, en su sentencia de fondo de 1997.

DÉCIMAQUINTA: El marco conceptual de gestión de riesgo es aplicable a la figura procesal de medidas cautelares para atender las condiciones de vulnerabilidad. Ello es posible por la necesidad de protección de personas que se encuentran en esa condición ante un hecho que podría generar afectaciones graves y requerir de atención urgente por la posible consumación de un daño irreparable.

DÉCIMASEXTA: Las medidas cautelares cuentan con tres presupuestos esenciales que definen su utilidad jurídica y requisitos de existencia: i) naturaleza, ii) características y iii) elementos.

DÉCIMASEPTIMA: Su naturaleza es cautelar y tutelar. La cautelar busca garantizar que por medio de una resolución provisional se llegue a una resolución definitiva de un proceso principal. La naturaleza tutelar busca, primordialmente, proteger los derechos humanos de las personas desde un aspecto sustancial, al determinar frenar la práctica, impedir la continuación o repetición de un hecho ilícito; más no el buen fin de otro proceso.

DÉCIMOACTAVA: Las medidas cautelares presentan diversas características y modalidades: Naturaleza procesal accesoria y principal; actuación procesal de las partes en bilateral y unilateral; la naturaleza de los efectos de las resoluciones en provisionales y definitivas; relación procesal del objeto en idéntica y diversa; tipos de efectos de las resoluciones en conservativos e innovativos;

objetos de protección reales y personales; variabilidad mediante la revocación, modificación y confirmación; la naturaleza del proceso en judicial y cuasijurisdiccional, así como la materia procesal en general, constitucional e internacional.

DÉCIMANOVENA: Los elementos para la emisión de medidas se clasifican en clásicos y contemporáneos. Los clásicos son apariencia de buen derecho y peligro en la demora, que valoran si la protección solicitada está provista de fundamento legal, si se tiene perspectiva de éxito en el juicio principal y si la consumación de un hecho impide o hace más difícil el cumplimiento de una posible sentencia favorable al peticionario. Los elementos contemporáneos son gravedad, urgencia y daño irreparable. La gravedad evalúa la seriedad del impacto sobre un derecho; la urgencia estudia el grado de probabilidad en que pueda materializarse ese peligro, riesgo o amenaza, y el daño irreparable se refiere a la imposibilidad de revertir efectos sobre un derecho.

VIGÉSIMA: La implementación del modelo de gestión de riesgo en medidas cautelares es mayormente acorde con una naturaleza tutelar y elementos de carácter contemporáneo, ya que busca principalmente la protección de las personas.

VIGÉSIMAPRIMERA: La adaptabilidad del modelo de gestión del riesgo con la protección jurídica de personas en situación de vulnerabilidad puede realizarse en cuatro pasos: i) individualizar el riesgo mediante su identificación y clasificación; ii) analizar los sujetos y sus capacidades, iii) establecer la existencia de condiciones de vulnerabilidad y iv) determinar medidas para reducir, inhibir o superar la misma. Tal estructura es compatible con la figura de medidas cautelares. Su estructura cuenta con elementos idénticos: gravedad, urgencia y daño irreparable, con la valoración de los elementos del riesgo -impacto y probabilidad.

VIGÉSIMASEGUNDA: Para la aplicabilidad, primeramente se debe individualizar el riesgo -identificar y clasificarlo-. La identificación surge de señalar tres cuestiones: Hecho violatorio, derecho violado y posible daño. Para clasificarlo se evalúa su impacto y probabilidad por medio de un índice, con la finalidad de obtener una medida cuantitativa a una problemática cualitativa.

VIGÉSIMATERCERA: El análisis de los sujetos y sus capacidades corresponde a un segundo paso. Se evalúan las circunstancias particulares de las personas -pertenencia a un grupo señalado jurídicamente vulnerable, interseccionalidad de categorías, así como condiciones de pobreza-. También se advierten las características del riesgo que están íntimamente ligadas a los sujetos -riesgo individual o colectivo, percepción, aceptabilidad, tolerancia y efectos diferenciales en caso de daño-. En oposición a la valoración del riesgo, la capacidad se analiza cuantitativamente.

VIGÉSIMACUARTA: Con tales evaluaciones se puede determinar si la persona o grupo puede reducir, inhibir y superar la categoría de riesgo determinada. En caso negativo en al menos uno de los tres momentos, la persona o colectivo se encuentra en situación de vulnerabilidad. En vista de ello, se procede a determinar medidas adecuadas.

VIGÉSIMAQUINTA: Resulta necesaria la elaboración de un protocolo de atención de la vulnerabilidad en las medidas cautelares construido a partir de los modelos de gestión de riesgo, ya que es útil para valorar adecuadamente el mismo y la capacidad de los sujetos, generando aptitud en las instituciones operadoras de justicia para establecer medidas específicas a fin de contrarrestar situaciones concretas de violaciones a derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y capítulos de libros

- ALWANG, Jeffrey (et. al.), *Vulnerability as viewed from different disciplines*, International Symposium Sustaining Food Security and Managing Natural Resources in Southeast Asia, Chiang Mai, 2002.
- ARAZI, Roland, *Medidas cautelares*, 3ª edición, Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2007.
- BARRERE UNZUETA, María Ángeles, “Derecho antidiscriminatorio, interseccionalidad y categorías sistémicas: análisis y propuestas con proyección legislativa”, en LA BARBERA, María Caterina y CRUELLS, Marta (coords.), *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.
- BUSSO, Gustavo, *Vulnerabilidad social: Nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, CEPAL, 2001.
- CALAMANDREI, Piero, *Providencias cautelares*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1984.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, “Reflexiones sobre el instituto de las medidas cautelares o provisionales de protección: desarrollos recientes en el plano internacional”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (Coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, tomo IX, Ciudad de México, IJ-UNAM, 2008.
- CARNELUTTI, Francesco, *Instituciones del proceso civil*, 4ª edición, Vol. 1, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1950.
- COROMINAS, Joan, *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, Tercera Edición, Madrid, Gredos, 1987.
- CORZO SOSA, Edgar, “Las medidas provisionales: cumplimiento, impacto e incumplimiento”, en CARMONA TINOCO, Jorge Ulises; CORZO SOSA, Edgar y SAAVEDRA ALESSANDRI, Pablo (Coords.), *Impacto de las sentencias de la corte interamericana de derechos humanos*, Ciudad de México, Tirant lo blanch, 2013.
- CORZO SOSA, Edgar, *Medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Ciudad de México, Tirant lo blanch – UNAM, 2014.
- COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos de derecho procesal civil*, 3ª edición, Buenos Aires, Roque de Palma Editor, 1958.
- DAYS III, Drew, “Acción Afirmativa”, en GARGARELLA, Roberto, *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, GEDISA, 1999.
- DE ALBA DE ALBA, Jose Manuel, *La apariencia del buen derecho en serio*, Ciudad de México, Porrúa, 2015.
- DE ECHEGARARAY, Eduardo, *Diccionario general etimológico de la lengua española*, tomo V, Madrid, Álvarez Hermanos impresores, 1888.

- EGUREN, Enrique y CARAJ, Marie, *Nuevo Manual de protección para defensores de derechos humanos*, tercera edición, Ciudad de México, Protección Internacional, 2010.
- EGUREN, Luis Enrique, *Es tiempo ya. Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos*, Bruselas, Protección Internacional-Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, 2017.
- FISS, Owen, "Grupos y la Cláusula de la Igual Protección", en GARGARELLA, Roberto, *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, GEDISA, 1999.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, y OVALLE FAVELA, José, *Derecho procesal*, Ciudad de México, IJ-UNAM, 1991.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La Jurisdicción Interamericana de Derechos Humanos (Estudios)*, Ciudad de México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal-Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006.
- GÓMEZ, José Javier, *Vulnerabilidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, CEPAL, 2001.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010.
- GONZÁLEZ MORALES, Felipe, *Sistema interamericano de derechos humanos. Transformaciones y desafíos*, Valencia, Tirant lo blanch, 2013.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl (coord.), *En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo*, Ciudad de México, CNDH - Tirant lo Blanch, 2016.
- GROS ESPIELL, Héctor, "Las medidas cautelares (provisionales) en los tribunales internacionales. El caso de la Corte Internacional de Justicia y el medio ambiente", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (Coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, tomo IX, Ciudad de México, IJ-UNAM, 2008.
- GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo y SALAZAR UGARTE, Pedro, *Igualdad no discriminación y derechos sociales una vinculación virtuosa*, Ciudad de México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2011.
- HERRERÍAS, Sara Irene, "Junta de Gobierno y análisis de caso", en GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl (coord.), *En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo*, Ciudad de México, CNDH - Tirant lo Blanch, 2016.
- HOLZMANN, Robert y JORGENSEN, Steen, *Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*, Santiago de Chile, Banco Mundial, 2000.
- KIELMANOVICH, Jorge L., *Medidas cautelares*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2000
- LARA ESPINOSA, Diana, *Grupos en situación de vulnerabilidad*, Ciudad de México, CNDH, 2015.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos*, Ciudad de México, UNAM-IJ, 2013.
- MORENO CROSSLEY, Juan Cristóbal, *El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: Problemas, alcances y perspectivas*,

- Working paper series 9, Florida, University of Miami, Center of Latin American Studies, 2008.
- MORONDO TARAMUNDI, Dolores, “La interseccionalidad entre teoría del sujeto y perspectiva de análisis: algunos apuntes desde la teoría del derecho antidiscriminatorio”, en LA BARBERA, María Caterina y CRUELLES, Marta (coords.), *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.
- OCHOA MANCERA, Óscar Roberto, “Estudio de evaluación de riesgo y medidas de protección”, en GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl (coord.), *En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo*, Ciudad de México, CNDH - Tirant lo Blanch, 2016.
- OVALLE Favela, José, *Teoría general del proceso*, 7ª edición, Ciudad de México, Oxford University Press, 2016.
- PLATERO MÉNDEZ, Raquel Lucas, “La recepción del debate sobre la interseccionalidad y su impacto en las políticas públicas de igualdad de género del Estado español”, en LA BARBERA, María Caterina y CRUELLES, Marta (coords.), *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.
- PRADILLA, Alberto, *Caravana: cómo el éxodo centroamericano salió de la clandestinidad*, Ciudad de México, Debate, 2019.
- RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, 2da edición, trad. de María Dolores González, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 23 ed., Madrid, Espasa, 2014.
- REY MARTÍNEZ, Fernando, “Marco conceptual de las acciones y discriminaciones positivas”, en SANTIAGO JUÁREZ, Mario (coord.), *Acciones Afirmativas*, Ciudad de México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2011.
- ROSENFELD, MICHEL, “Conceptos clave y delimitación del ámbito de análisis de las acciones afirmativas” en SANTIAGO JUÁREZ, Mario (coord.), *Acciones Afirmativas*, Ciudad de México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2011.
- SABA, Roberto, “Igualdad, clases y clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?”, en GARGARELLA, Roberto, *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Tomo II, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2008.
- SANTIAGO JUÁREZ, Mario, *Igualdad y acciones afirmativas*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.
- SOBERANES DÍEZ, José María, *La igualdad y la desigualdad jurídicas*, Ciudad de México, Porrúa, 2011.
- SOWELL, Thomas, *Affirmative action around the world. An empirical study*, London, Yale University Press, 2004.

Revistas

- ARIAS GRILLO, Rodrigo, “La actividad cautelar en los procesos constitucionales de protección de derechos fundamentales, control de constitucionalidad y conflictos de competencia: Especial referencia al ordenamiento jurídico costarricense”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, San José, Costa Rica, No. 116, Universidad de Costa Rica, 2008.
- BERMEO MANTILLA, Diana Fernanda, “Análisis del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional desde la perspectiva de género”, *FORUM*, Medellín, Colombia, No. 2, julio - diciembre de 2011, Universidad Nacional, Departamento de Ciencia Política, p. 156.
- BILLOROU, Nina; PACHECO, Martha y VARGAS, Fernando (Ed.), *Guía para la evaluación de impacto de la formación profesional*, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, OIT, 2011, p. 37.
- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, “Las medidas provisionales para evitar daños irreparables a las personas en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, *Lecciones y Ensayos*, Buenos Aires, Argentina, N° 69, 70 y 71, Universidad de Buenos Aires, 1998.
- GONZÁLEZ LE SAUX, Marianne, y PARRA VERA, Óscar, “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz”, *Revista IIDH*, San José, Costa Rica, No. 47, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.
- GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, *Medidas cautelares en el derecho procesal electoral*, Cuadernos de divulgación de la justicia electoral, No. 27, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México, 2014.
- HUESCA RODRÍGUEZ, Mauricio, “El lado oscuro de las acciones afirmativas. Una visión crítica”, *Quid Iuris*, Chihuahua, México, año 9, volumen 28, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, 2015.
- HUMANITARIAN PRACTICE NETWORK-OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE, “Operational security management in violent environments”, *Good practice review*, Londres, Inglaterra, ODI, 2010.
- VAN BRABANT, Koenraad, “Operational security management in violent environments”, *Good practice review*, Londres, Inglaterra, Humanitarian Practice Network-Overseas Development Institute, 2000.
- LA BARBERA, María Caterina, “Interseccionalidad”, *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, Madrid, España, No. 12, Abril – septiembre 2017, Universidad Carlos III de Madrid, 2017.
- OLIVEROS ORTIZ, Stephanie, y SÁNCHEZ LUCUMÍ, Claudia Lorena, “La reparación integral a las víctimas mujeres: una aproximación a la aplicación del enfoque diferencial de género en el contexto del conflicto armado colombiano”, *Universitas Estudiantes*, Bogotá, Colombia, No. 11, enero-diciembre 2014, Pontificia Universidad Javeriana.
- PÉREZ ESTRADA, M. Josune, “La importancia de las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo. Su eficiencia en el proceso”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, España, No. 99-100, Instituto Vasco de Administración Pública, mayo-diciembre 2014.

- PERONI, Lourdes y TIMMER, Alexandra, "Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law", *International Journal of Constitutional Law*, Volume 11, Issue 4, New York University School of Law y Oxford University Press, octubre de 2013.
- PEYRANO, Jorge W., "Reformulación de la teoría de las medidas cautelares: Tutela de urgencia. Medidas autosatisfactivas", *Ius et Veritas*, Lima, Perú, Núm. 15, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997.
- RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto, "Perspectiva constitucional sobre la tutela cautelar jurídica. El caso colombiano", *Saberes. Revista de Estudios Jurídicos, Económicos y Sociales*, Madrid, España, Vol. 4, Separata, Universidad Alfonso X el Sabio, 2006.
- REY MARTÍNEZ, Fernando, "La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, España, No. 84, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- RODRÍGUEZ DOMENECH, María de los Ángeles, "Vulnerabilidad demográfica en las regiones europeas NUTS-2. El caso de Castilla-La Mancha", *Papeles de población*, Ciudad de México, México, vol. 22, núm. 89, julio-septiembre de 2016.
- SEGOVIA VILLEDA, José de Jesús, "Carencia actual de objeto, interpretación para dotar de efectividad a los recursos constitucionales de protección de derechos fundamentales. Análisis a la luz de la acción de tutela colombiana sobre eutanasia (T-4.067.849)", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No.34, Ciudad de México, IJJ-UNAM, 2016.

Informes y documentos oficiales

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, División de Población, *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*, LC/R.2086, Santiago de Chile, CEPAL, 2002.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Especial. Participación de la CNDH en la Audiencia Regional: Situación de derechos humanos de las personas que integran la Caravana de Migrantes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Washington D.C., CNDH, 2018.
- CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN, Lineamientos Regionales para la identificación preliminar de perfiles y mecanismos de referencia de poblaciones migrantes en condición de vulnerabilidad, Tegucigalpa, XVIII Reunión Viceministerial, 2013.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 3ª edición, Ciudad de México, CONEVAL, 2019.
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN, *Criterio orientador de actuación para que el Consejo Nacional para Prevenir la*

- Discriminación emita medidas cautelares*, Ciudad de México, CONAPRED, 2016.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Sistematización de las resoluciones sobre medidas provisionales emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, San José, CrIDH.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Solicitud de medidas provisionales respecto de México*, 13 de febrero de 2013.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *El enfoque diferencial, un principio transversal en la materialización de los derechos de los grupos étnicos en su condición de víctimas*, Boletín No. 3, Bogotá, Defensoría del Pueblo, 2014.
- EUROPEAN INTERAGENCY SECURITY FORUM, *Risk thresholds in humanitarian assistance*, Londres, EISF, 2010.
- FREEDOM HOUSE, *Evaluación de riesgo*, Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Ciudad de México, décima sexta sesión ordinaria del 29 de septiembre de 2014.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, Ministerios de Fomento, *Análisis urbanístico de los barrios en España sobre vulnerabilidad urbana*, Madrid, Ministerios de Fomento, 2010.
- HUMAN RIGHT CLINIC, University of Texas School of Law, *Prevenir daños irreparables. Fortalecer las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Austin, University of Texas School of Law, 2018.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION, *Risk management - Principles and guidelines*, ISO 31000, Genova, ISO, 2009.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION, *Risk management - Guidelines*, ISO 31000, Genova, ISO, 2018.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION, *Risk management - Vocabulary*, ISO/Guide 73, Genova, ISO, 2009.
- MINISTERIO DE INTERIOR, *El enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado*, Bogotá, Ministerio de Interior.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN, División de Medio ambiente, Cambio Climático y Bioenergía, *Análisis del sistema de Gestión del riesgo de Desastres. Una guía*, Roma, FAO, 2009.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Asamblea General, *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, A/71/644, ONU, 2016.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Informe sobre la situación social del mundo 2003. Vulnerabilidad social: Fuentes y desafíos*, A/58/153/Rev.1, New York, ONU, 2003.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Inter-Agency Standing Committee, *Emergency Response Preparedness*, IASC, 2015.
- U.S. COMMISSION ON CIVIL RIGHTS, *Statement on Affirmative Action*, Publication No. 54, Washington, U.S. Commission on Civil Rights, 1977.

Legislación y tesis jurisprudenciales

- CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTO PENALES, México.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México.
CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia T-010 de 2015*, Colombia.
CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia T-025 de 2004*, Colombia.
CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia T-1026 de 2002*, Colombia.
CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia T-602 de 2003*, Colombia.
DECRETO 1066 DEL 26 DE MAYO DE 2015, Colombia.
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *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*, México, DOF, 10/06/2011.
LEY 1448 DE 2011, Colombia.
LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México.
LEY DE PLANEACIÓN, México.
LEY DE PROTECCIÓN PARA LAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS, PERIODISTAS, COMUNICADORES SOCIALES, Y OPERADORES DE JUSTICIA, Honduras.
LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS, México.
Tesis P./J. 16/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. III, abril de 1996, p. 36.

Instrumentos jurídicos y resoluciones internacionales

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283.
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso del Tribunal Constitucional respecto Perú. Medidas Provisionales*. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de abril de 2000.
CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, *caso relativo al proyecto gabcíkovo-nagymaros (Hungría contra Eslovaquia)*, Fallo de 25 de septiembre de 1997.
CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*, Brasilia, XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008.
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, ONU, 1979.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro: directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos en que figuran los principios, la estrategia y el plan de acción*, A/CONF.172/9, Yokohama, ONU, 1994.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*, A/CONF.189/12, Durban, ONU, 2001.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, A/CONF.206/6, Hyogo, ONU, 2005.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, A/RES/69/283, Sendai, ONU, 2015.

Tesis

- CROSSA NIELL, Verónica, *Riesgo, desastre y vulnerabilidad*, Tesis para obtener el grado de maestría, Ciudad de México, El Colegio de México, 2001.

Páginas electrónicas

- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Leyes Federales Vigentes*, México. Véase en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Medidas cautelares*, OEA. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/sobre-cautelares.asp>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Evolución de las líneas de pobreza por ingresos*, CONEVAL. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>.
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, *¿Qué es la vulnerabilidad?*, véase en: <https://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/que-es-la-vulnerabilidad/>. Consultado el 02/01/2019.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *¿Cómo vivimos?*, Infografías, Guatemala, Instituto Nacional de Estadística, 2018. Véase en: <https://www.censopoblacion.gt/comovivimos>.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION, *What are standards?*, Genova, ISO. Véase en: <https://www.iso.org/about-us.html>. Consultado el 05/02/2019.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Igualdad y no discriminación*, ONU, 2017. Véase en: ww.unfe.org/wp-content/uploads/2017/05/Equality-and-Discrimination-Esp.pdf. Consultado el 16/02/2019.

PÉREZ PORTO, Julián y MERINO, María, *Definición de vulnerabilidad*, Definicion.de, disponible en: <https://definicion.de/vulnerabilidad/>. Consultado el 03/01/2019.