



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**“ADECUACIÓN DE LOS MECANISMOS PARA LA PROTECCIÓN DE  
LOS DERECHOS HUMANOS DE GRUPOS VULNERABLES EN EL  
ESTADO DE MÉXICO”.  
DERECHOS DEL NIÑO**

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

MIRELLE LUNA CARRANZA

**Asesor: José Francisco Pedro Pérez Hernández**



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.

## DEDICO ESTE TRABAJO:

*A MIS QUERIDOS PADRES, Claudia y Albino, por haberme formado como la mujer que hoy soy, por su invaluable e incondicional apoyo físico y moral desde siempre, por corregirme a tiempo y no permitirme claudicar en los momentos de desorientación y angustia, por darme palabras de aliento y empuje hacia mi superación personal y profesional, por respaldar mis decisiones con todas sus implicaciones, por confiar en mí, en mis sueños y proyectos, por estar presentes en los tropiezos y situaciones difíciles pero también en las alegrías y pequeños triunfos; porque estas líneas no son suficientes para agradecerles su amor infinito, este trabajo también es suyo. LOS QUIERO*

*A MIS HERMANOS: Abraham, por enseñarme a reírme de la vida, por sus abrazos y su convivencia diaria; a Jorge, por demostrar que la voluntad y la perseverancia son grandes herramientas para salir adelante.*

*A ARTURO FRAGOSO, por el amor que me ofrece cada día, el cual ha sido uno de los motores que han impulsado mis proyectos, por estar a mi lado a pesar de las dificultades, por ser mi compañero en esta aventura y compartir conmigo parte de mi vida. NTODCTA. Asimismo a su familia, señor José Guadalupe y señora Lety, de quienes he recibido su afecto y palabras de estímulo.*

## AGRADEZCO:

*A DIOS, por darme la oportunidad de vivir y estar conmigo en cada paso que doy, por haberme dado salud para lograr mis objetivos, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente y por haber puesto en mi camino a todas las personas que han sido mi soporte y compañía durante todo este tiempo.*

*A MI ASESOR, el doctor José Francisco Pedro Pérez Hernández, por aceptar realizar este trabajo bajo su dirección, por su paciencia, apoyo y confianza en mí, por sus consejos y capacidad para guiar mis ideas pero sobre todo por la amistad brindada.*

*A MIS AMIGOS, en especial a Lupis y a Saldí, y en general a todos aquellos que me han otorgado su amistad sincera, por sus muestras de cariño y solidaridad y por todo lo que han hecho por mí para que este trabajo saliera adelante de la mejor manera posible.*

*A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, por haberme dado cobijo y por las lecciones que aprendí en ella durante todo este tiempo, asimismo a todos los docentes que conforman esta casa de estudios y aquellos que marcaron cada etapa de mi camino universitario.*

*A LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO, por permitirme formar parte de esta honorable institución y en particular a los licenciados Alejandro Barreto Estevez, César Archundúa Camacho y Víctor Delgado Pérez, por depositar su confianza en mí y haberme facilitado los medios necesarios para llevar a cabo el desarrollo de este trabajo.*

*Asimismo porque nunca alcanza el tiempo, el papel o la memoria para mencionar con justicia todos los créditos y méritos a quienes lo merecen, agradezco sinceramente a todas aquellas personas que de una u otra manera me han acompañado en el desarrollo de este proyecto.*

# ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

## CAPÍTULO 1.

### ANTECEDENTES Y MARCO CONCEPTUAL

1.1. Origen y desarrollo de los derechos humanos de la niñez.....	3
1.2. Referencias teóricas.....	27
1.2.1. Concepto de derechos humanos.....	27
1.2.2. Concepto de grupos vulnerables.....	34
1.2.3. Concepto de niño.....	35
1.2.4. Derechos de los niños.....	38
1.3. Marco Jurídico.....	39
1.3.1. Instrumentos jurídicos internacionales.....	39
1.3.2. Instrumentos jurídicos nacionales.....	47

## CAPÍTULO 2.

### LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA

2.1 Desarrollo Integral de la Familia.....	54
2.2 Procuraduría General de Justicia del Estado de México.....	56
2.3 Instituto Nacional de Migración.....	59
2.4 Comisión Nacional para el desarrollo de los Pueblos Indígenas.....	60
2.5 Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.....	63
2.5.1. Sistema jurisdiccional y no jurisdiccional de protección a los derechos humanos.....	65

2.5.2. Atribuciones y estructura orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.....	68
2.5.3. Afectación de la víctima. Primeras instancias.....	76
2.5.4. El procedimiento administrativo de queja.....	77
2.5.5. Criterios y argumentos de las recomendaciones.....	84

### **CAPÍTULO 3.**

#### **REALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. ANÁLISIS DE CASOS**

3.1. Datos estadísticos 2009.....	88
3.2. Revisión de expedientes de la CODHEM.....	92
3.2.1. Las autoridades involucradas frente a las quejas.....	92
3.2.2. Inconformidades más frecuentes o comunes.....	94
3.2.3. Resolución de los expedientes.....	97
3.2.4. Respuesta a las recomendaciones.....	102
3.3. Conclusión.....	108

### **CAPÍTULO 4.**

#### **LIMITACIONES REALES Y JURÍDICAS DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO**

4.1. Razón social y jurídica de la CODHEM.....	113
4.2. Alternativas administrativas y jurídicas para la atención a los derechos humanos de los niños.....	119
4.2.1. Visitaduría Adjunta de Atención al Menor.....	119
4.2.2. Unidad de Mediación.....	122
4.3. Acciones de orientación y educación para la prevención de violación a derechos humanos de los niños.....	124
4.3.1. Programa Integral para la prevención y protección de los derechos humanos de la Infancia y la adolescencia.....	124
4.3.2. La enseñanza de los derechos humanos en las escuelas.....	127

4.3.3. Los comités escolares de derechos humanos y niños promotores de derechos humanos.....	130
4.4. Propuesta de reforma a la Ley de la CODHEM.....	131
CONCLUSIONES.....	136
ANEXO.....	138
BIBLIOGRAFÍA.....	143

## INTRODUCCIÓN

Diariamente se oye hablar de los derechos humanos y la necesidad de protegerlos. Actualmente, los gobiernos han ocupado gran parte de sus programas públicos en dedicar espacio para la promoción, prevención y defensa de los derechos humanos, ratificando convenios internacionales y creando leyes que armonicen con dichos instrumentos jurídicos; sin embargo, aun cuando hoy son una conquista que se ve reflejada en la legislación nacional, su cumplimiento en la vida cotidiana, en muchas ocasiones, se ve amenazada y los valores que fundamentan a los derechos humanos siguen siendo aspiraciones, toda vez que no se ha logrado vivir en condiciones de igualdad en el acceso a muchas de esas prerrogativas. Hoy día se sigue dependiendo de condiciones o características físicas, culturales, socioeconómicas o políticas.

Bajo ese contexto, se debe resaltar que hay sectores de la población que por sus características son más susceptible de que se transgredan sus derechos. Nos referimos a los llamados grupos vulnerables, entre los que se encuentran las personas de la tercera edad, sujetos recluidos, discapacitados, mujeres, menores de edad, indígenas, enfermos mentales, personas con vih/sida, trabajadoras (es) migrantes, minorías sexuales, entre otros. A estos grupos les resulta más difícil hacer valer sus derechos ante los órganos competentes.

La infancia presenta un estado de particular vulnerabilidad ante las difíciles condiciones de vida que se observan hoy día en todo el mundo. Fenómenos como la violencia, la pobreza, la degradación ambiental ponen en peligro el adecuado desarrollo físico y mental de los menores de edad. Sorprende la repercusión que los cambios en el ámbito social tienen en la infancia, modificaciones que van desde la desintegración familiar, la merma de la seguridad social e incluso la globalización, tienen aspectos negativos en la vida de los infantes. Este trabajo se enfocará únicamente a los menores, que en lo personal han motivado el interés de este estudio, dada la abundancia de quejas que se reportan cada día en la Visitaduría General sede Tlalnepantla de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.



La presente tesis, consta de cuatro capítulos. El primero de ellos abarca los antecedentes y el marco conceptual. Se hace una breve semblanza histórica respecto a los derechos de los menores en el mundo y de manera más concreta y general los antecedentes históricos de los derechos humanos en México. Posteriormente en ese mismo capítulo, se explican conceptos que definen el presente trabajo, tales como los derechos humanos, el niño desde el punto de vista biológico, pedagógico y jurídico; los grupos vulnerables y finalmente los preceptos legales en el ámbito internacional y nacional que regulan la protección hacia los menores.

En el segundo capítulo, se enuncian a las principales instituciones a nivel federal y local que se encargan de proteger a la infancia como son el Sistema DIF, la Procuraduría General de Justicia de la entidad, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; explicando de manera concisa las atribuciones que tienen cada una de ellas y haciendo especial énfasis en las funciones que desempeña la Comisión Estatal de Derechos Humanos a través del procedimiento de queja y las recomendaciones que emite.

En el tercer capítulo y a fin de justificar las propuestas del presente trabajo, se realizó una revisión de varios expedientes de queja radicados en la Visitaduría General Sede Tlalnepantla de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en los cuales se analizaron las autoridades señaladas con mayor frecuencia como presuntas responsables de violaciones a derechos humanos, los hechos motivo de queja más frecuentes y las resoluciones de dichos expedientes.

Finalmente y de acuerdo a los resultados obtenidos de la revisión y análisis de expedientes, se formulan diversas propuestas administrativas, como la creación de una Visitaduría Adjunta de Atención al Menor que trabaje de manera conjunta con la Unidad de Mediación en la solución de conflictos; la implementación de un Programa Integral para la Prevención y Protección de los Derechos Humanos de la Infancia y la Adolescencia y la creación de Comités Escolares de Derechos Humanos así como la inclusión de la enseñanza de los derechos humanos en los planes de estudio. Por último, se propone una reforma a la ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México sobre las causales de improcedencia de una queja, ello con la finalidad de depurar las inconformidades que se presentan ante ese Organismo y cumplir con su objetivo primordial.

# CAPITULO 1.

## ANTECEDENTES Y MARCO CONCEPTUAL

### 1.1. ORIGEN Y DESARROLLO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA NIÑEZ

Los derechos humanos se fundamentan en valores elementales como la vida, la igualdad, la libertad, la seguridad, entre otros. Desde que el ser humano existe ha tenido que librar difíciles luchas por el reconocimiento de estos derechos. En la historia de todos los pueblos, han existido personas que se sienten superiores a otras o que entienden el poder como un instrumento de sometimiento y dominación, por lo que la idea que se tiene actualmente de los derechos humanos no es la misma que se tenía hace siglos ni tampoco es la misma en cualquier parte del mundo.

#### PRIMERAS REFERENCIAS

Desde la época antigua, numerosas culturas realizaban acciones que afectaban la integridad física del niño, ya sea por motivos religiosos, sociales e incluso educativos, sacrificaban a las criaturas en ritos o inmolaciones simbólicas.

En los regímenes patriarcal y matriarcal, la autoridad del padre o bien de la madre como jefes de la sociedad familiar gozaba de absoluto respeto; aquellos tenían un poder directo y total sobre quienes se encontraban bajo su tutela decidiendo incluso sobre su derecho a la vida o muerte, sin que el individuo que se viera afectado por ese acto pudiera apelar tal disposición. Por ello, en esa época es imposible hablar de la existencia de derechos del hombre y menos de derechos del niño.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Segundo certamen sobre derechos humanos. *Los Derechos Humanos de las niñas y los niños*. Edit. Resp. Trujillo Flores, Tomás. Ed. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. México, 1999. P. 53

## GRECIA Y ROMA

En Grecia y Roma la condición de la infancia estaba íntimamente ligada con la condición de hijo. En Grecia, específicamente en Atenas, la patria potestad implicaba los siguientes derechos del padre sobre el hijo a) poder de disposición sobre la vida y la muerte del hijo; b) posibilidad de exposición del recién nacido; c) posibilidad de venta de los hijos como esclavos; d) derecho de corrección; e) dar validez de la adopción del hijo por otra familia; f) designar tutor por medio de testamento; g) dar e incluso modificar el nombre del hijo y h) repudiarle. Tanto las leyes como la opinión pública aceptaban el infanticidio como medio para protegerse contra el exceso de población y una extremada y antieconómica fragmentación de las propiedades agrarias. El padre podía exponer al recién nacido hasta dejarlo morir, ya porque dudara que fuera hijo suyo, ya por débil o por deforme. A los hijos de los esclavos raras veces se les permitía seguir viviendo. Las niñas eran expuestas con más frecuencia que los niños, pues si la hija contraía matrimonio había que darle dote.<sup>2</sup>

Por otra parte, en Esparta, la comunidad tenía predominio sobre la familia y era un consejo de ancianos quienes decidían sobre la suerte del recién nacido. El niño al llegar a los siete años era separado de su madre y entregado al Estado, el cual se encargaba de su educación, los instruía en la vida militar, en los ejercicios físicos y los adiestraba para soportar las privaciones y la fatiga. Sin embargo, también existían leyes que protegían los derechos de los menores, pues el Estado estaba obligado a mantener a los huérfanos de guerra. El niño era considerado como un proyecto de adulto, se le percibía como un ser inconcluso al que le hacían falta diversas cualidades y que era perfectamente moldeable y falto de voluntad y carácter.<sup>3</sup>

En Roma, el niño se encuentra sometido a la voluntad del *pater familias* -quien es el único integrante de la familia con plena capacidad de obrar- pues es considerado un ser vulnerable y sin uso de razón durante los primeros años que necesita protección. El nacimiento de un niño no implicaba su integración a la familia y a la sociedad, pues estaba plenamente legitimado que los recién nacidos con alguna malformación o los pobres con escasos recursos, fueran abandonados por el *pater familias* ante la puerta de algún domicilio o en algún basurero en espera de que alguien quisiera recogerlo. Cuando el padre llegaba a morir un tutor asumía el deber de cuidar a los

---

<sup>2</sup> González Contró, Mónica; *Derechos Humanos de los Niños: Una propuesta de fundamentación*. Ed. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2008. P. 21

<sup>3</sup> *Ibid.* P. 22

huérfanos. En un principio la institución de la tutela era considerado un asunto familiar en el que el Estado tenía el mínimo de participación, sin embargo, con la *lex Atilia* se dio facultad expresa al pretor urbano y a los tribunos de la plebe, para nombrar en Roma tutores para los menores impúberes; y las leyes Julia y Titia, se otorga competencia a los pretores de la ciudad para el nombramiento de tutores a los pupilos y las acciones que podían ejercer en caso de incumplimiento. En cualquier caso se puede afirmar que no existía un derecho a la vida del recién nacido pues se encontraba sometido a la voluntad del padre.<sup>4</sup>

Durante esa época, se llegaron a reconocer cuatro períodos jurídicos en la vida de todo individuo. La primera, abarca desde el nacimiento hasta terminados los siete años. En esta etapa se consideraba que las personas eran absolutamente incapaces de cualquier acto jurídico, ya que para el Derecho Romano la falta de la mayoría de edad era considerada un impedimento a la capacidad de obrar. El niño era considerado un ser vulnerable y sin uso de razón que necesita de protección durante los primeros años de vida además se encontraba sometido a la disposición del *pater familias*, quien tenía la facultad de castigar corporalmente a su hijo, bajo el argumento que el sufrimiento físico y moral corrige los caracteres depravados. La segunda, desde el séptimo año hasta los doce o catorce años, según el sexo; a esta edad podían concurrir a los actos jurídicos con el tutor y adquirir por sí solos derechos. Estas personas llamadas *sui iuris* (por no haber alcanzado todavía la pubertad), necesitaban que se les nombrara un tutor para que realizara en su nombre los negocios jurídicos que el incapaz no podía por sí mismo concertar. La tercera, desde los doce o catorce años hasta los veinticinco; en esta etapa podían realizar por sí mismos muchos actos pero, a pesar de esto, los hijos no podían adquirir derechos de propiedad en tanto viviera el padre, y si éste daba consentimiento para su matrimonio, sus mujeres e hijos estaban bajo su potestad. El padre daba en matrimonio a sus hijas como mejor le parecía. Para muchos de los actos que podían realizar los jóvenes en esta etapa de su vida, necesitaba a un curador. Y la cuarta, desde los veinticinco años hasta la muerte; esta etapa constituía el estado normal al no tener alguna limitación a la capacidad de obrar y de adquirir derechos y obligaciones.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibíd.* P. 23

<sup>5</sup> *Segundo certamen sobre derechos humanos. Derechos humanos de las niñas y los niños.* P. 54

El derecho romano conforma a la familia con base en la *patria potestad*, figura que permanece en nuestro código civil. Para Agustín Bravo González y Beatriz Bravo Valdés, los elementos de la *patria potestad* romana pueden resumirse en tres proposiciones: a) El jefe de familia es el jefe del culto doméstico, b) Los hijos de familia son incapaces como esclavos de tener un patrimonio, todo lo que ellos adquieren es adquirido por el *paterfamilias*, c) La persona física de los sujetos a esta potestad está a la disposición absoluta del *paterfamilias*, quien los puede castigar, emplearlo en distintos trabajos, venderlos y aún darles muerte.<sup>6</sup>

En ese tiempo la figura de la adopción adquiere importancia, pues la persona que no podía tener hijos, tenía la posibilidad de adoptarlos cubriendo ciertos requisitos. Una vez establecida la adopción, esta relación no podía ser disuelta. Los hijos adoptivos gozaban de los mismos derechos y estaban sujetos a las mismas obligaciones que los hijos consanguíneos. Los hijos nacidos fuera del matrimonio eran legitimados por lo general mediante la adopción.<sup>7</sup>

#### EDAD MEDIA

Durante los siglos II al V, el cristianismo se expandió y la situación de los niños parece cambiar un poco, pues los principios de esta doctrina comienzan a ser reconocidos por los juristas. El espíritu cristiano promueve la práctica de obras de misericordia como auxiliar a las viudas y la protección hacia los niños abandonados y huérfanos.<sup>8</sup>

En el siglo IV, la iglesia católica ejerce presión sobre el Estado con el fin de lograr la prohibición de prácticas que pusieran en peligro la vida de los niños. Así, asume la función protectora institucional por medio de los orfanatos e instituciones religiosas, haciendo recomendaciones y actuando como órgano de vigilancia de los menores desprotegidos además de intervenir a través de los obispos en la asignación de tutores dativos junto con los magistrados y resguardar en sus archivos los actos tutelares. Se intenta convencer a los padres de que los niños son menos capaces y que por tanto es necesario educarlos para que puedan vivir de acuerdo con la moral cristiana.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Bravo González, Agustín y Beatriz Bravo; *Derecho Romano*. Ed. Porrúa. 28 ed. México, 2011. P.140

<sup>7</sup> *Ibid.* Pp. 143 y 144

<sup>8</sup> *Segundo certamen sobre derechos humanos. Derechos humanos de las niñas y los niños*. P. 55

<sup>9</sup> González Contró, Mónica; *Op. cit.* Nota 2, P. 25

La educación también sufre una transformación por influencia de la cristianización, pues se desplaza de los espacios públicos hacia los monasterios, donde los niños eran conducidos para recibir instrucción. Muchos eran ofrecidos por los padres a los conventos desde pequeños. Los azotes eran utilizados como método de enseñanza.<sup>10</sup>

Durante la alta edad media a partir del siglo V al X, se presenta un aumento en las tasas de mortalidad, tanto infantil como adulta, por lo que se favorecía la procreación. La disminución en el poder de la monarquía y el fortalecimiento de la familia patriarcal, trae como consecuencia que la tutela vuelva a ser considerada un asunto básicamente privado, disminuyendo la intervención pública en todo lo referente a su constitución y ejercicio. El varón jefe de familia acogía bajo su protección a un gran número de personas: hijos, sobrinos, parientes lejanos, viudas y huérfanos.<sup>11</sup>

En el Fuero Juzgo<sup>12</sup> se encuentran normas relacionadas con la infancia a través de la regulación de la patria potestad, que además era más favorable para los niños que la del derecho romano: el padre no podía dar en prenda, donar, vender o privar de la vida a sus hijos y se establecía la edad de quince años como fin de la minoría de edad.<sup>13</sup>

Permanece la práctica de poner desde temprana edad a uno de los hijos al cuidado de un monasterio con el fin de que recibiera educación cristiana. La educación monástica era radicalmente distinta a la secular, pues en el convento se intentaba conservar la inocencia y pureza de la infancia y se utilizaba el castigo físico como método de enseñanza, mientras que en la educación secular tenía como objetivo superar esa fragilidad aparente y formar jóvenes fuertes y preparados para la guerra.<sup>14</sup>

En la baja edad media, de los siglos XI al XV, la preocupación constante por la seguridad, llevó a la consolidación del modelo de familia extensa: el patriarca debía reunir el máximo número de hombres posible bajo su dominio para la defensa de su territorio. La mayor parte de los varones que le asistían, estaba vinculados a él por

---

<sup>10</sup> Ibid. P. 26

<sup>11</sup> Ibid. Pp. 26 y 27

<sup>12</sup> Se denomina **Fuero Juzgo** al cuerpo legal elaborado en Castilla en 1241 por Fernando III. Este conjunto de leyes rigió en la península Ibérica durante la dominación visigoda y supuso el establecimiento de una norma de justicia común para visigodos e hispanorromanos.

<sup>13</sup> Idem

<sup>14</sup> Ibid. P. 28

parentesco filial o político.<sup>15</sup>

En España, las Siete Partidas<sup>16</sup> contenían disposiciones relativas al ejercicio de la patria potestad y a la mayoría de edad, que se alcanzaba a los 25 años. El padre tenía limitados sus derechos frente a los hijos; sin embargo, se le autorizaba, por ejemplo, a venderlos o empeñarlos por causa de hambre. Se establecía también la intervención del juez en todos los actos relativos a la tutela. Para la responsabilidad penal los límites de edades eran distintos, pues hasta los diez años y medio no podían imponerse penas; hasta los catorce años los menores no respondían de adulterio ni de otros delitos de lujuria, excepto si había homicidio, robo u otro delito semejante, y de los catorce a los dieciséis años había responsabilidad con pena atenuada.<sup>17</sup>

Durante el siglo XIV, surge en España una de las primeras instituciones de tratamiento jurídico específico de la infancia, mediante mecanismos de control y represión, con el surgimiento de la figura del “padre de huérfanos” en 1337 en Valencia, cuyo fin era proteger y reprimir a los niños abandonados. Para realizar esa doble función debía visitar cada semana los lugares públicos y detener a los huérfanos vagabundos y gente de mal vivir y llevarlos a una “casa común” para que aprendieran un oficio, o juzgar a los menores que habían cometido un hecho delictivo.<sup>18</sup>

## RENACIMIENTO

El Renacimiento, abarca los siglos XV y XVI, fue fruto de la difusión de las ideas del humanismo, que determinaron una nueva concepción del hombre y del mundo. Este movimiento retomaba ciertos elementos de la cultura clásica. El término simboliza la reactivación del conocimiento y el progreso tras siglos de predominio de un tipo de mentalidad dogmática establecida en la Europa de la Edad Media.

Esas grandes transformaciones originaron un cambio en la concepción y trato del niño, durante esta época se extienden las instituciones destinadas a recoger y atender a los niños abandonados. Los cambios operados durante esta época

---

<sup>15</sup> Ibid. P. 29

<sup>16</sup> Las **Siete Partidas** es un cuerpo normativo redactado en Castilla, durante el reinado de Alfonso X (1252-1284), con el objetivo de conseguir una cierta uniformidad jurídica del Reino. Esta obra se considera el cuerpo jurídico de más amplia y larga vigencia en Iberoamérica.

<sup>17</sup> Ibid. P. 30

<sup>18</sup> Ídem

tuvieron como consecuencia una incipiente literatura sobre la infancia, en la que moralistas y educadores se pronunciaban a favor o en contra de algunas prácticas de crianza y daban consejos para la formación durante los primeros años de vida.<sup>19</sup>

La reforma de la Iglesia de Occidente es otra de las causas por este nuevo interés de la infancia, basado fundamentalmente en la preocupación de los reformadores por la educación. Existía la creencia de una inclinación natural del hombre hacia el mal y de la necesidad de una pedagogía que controlara sus bajos instintos, y que al mismo tiempo permitiera la convivencia política entre los hombres. El sistema elegido fue la educación institucionalizada.<sup>20</sup>

Durante este período los niños continuaban considerándose inocentes y asexuados hasta la pubertad, participaban en las actividades de los mayores: desde funerales, juegos, versos y hasta representaciones teatrales con temas de adultos. Hasta los diez o doce años, los varones de las clases medias y altas asistían a la escuela y posteriormente aprendían un oficio o se preparaban para ser notarios o entrar a la universidad; en el caso de las niñas, a los nueve o diez años ingresaban al convento, o se casaban antes de los dieciséis años.<sup>21</sup>

A lo largo de este período se va gestando un cambio de actitud respecto del niño, se le va valorando y se intenta complacerle, atendiendo sobre todo a su bienestar físico. Se comienza a identificarle como un ser diferenciado del adulto con problemas de desarrollo específicos, pero sobre todo comienza a ser objeto de atención por parte de los estudiosos.

## SIGLO XVII

El siglo XVII señala el principio del triunfo de los educadores y moralistas y con ello el inicio del respeto a la niñez, el niño conquista un lugar junto a sus padres, deja de confiarse a personas extrañas y se convierte en un elemento indispensable de la vida cotidiana, todos se preocupan de su educación, de su colocación, de su porvenir; aunque todavía no es el eje de todo el sistema, es un personaje mucho más consistente. Es en este siglo cuando se comienza a gestar una actitud moderna hacia la infancia que prohíbe los pasatiempos y actividades considerados nocivos

---

<sup>19</sup> Ibid. P. 31

<sup>20</sup> Ibid. P. 33

<sup>21</sup> Ibid. P. 34



con el fin de educar al niño y preservar su moralidad. Se habla de la debilidad e imbecilidad de la infancia (sic), donde se busca por una parte preservarla de la corrupción, desarrollando el carácter y la razón. Esta transformación fue intensamente promovida por el Estado y la Iglesia, que comienzan a hacerse cargo de la educación con el objetivo de dar instrucción y garantizar el respeto a la moralidad a través de nuevas estructuras institucionales.<sup>22</sup>

En otros ámbitos se incrementa también la intervención estatal y eclesiástica y surge toda una serie de disposiciones legales y de ética religiosa. La esfera pública invade los espacios tradicionalmente considerados privados: el Estado realiza un intento por comenzar una política de protección a la infancia, se toman medidas para proteger a los niños indigentes, abandonados e indefensos.<sup>23</sup>

## SIGLO XVIII

La percepción de la infancia en el siglo XVIII, es una consecuencia de las grandes transformaciones ocurridas en Occidente durante los siglos precedentes. Los padres delegan parte de sus atribuciones y responsabilidades en el educador, alentados por el Estado y convencidos de que esto favorecerá el desarrollo del niño, pues la educación es parte del interés por el progreso. Los niños son percibidos como cera blanda a la que es necesario moldear y extirpar las imperfecciones, para ello se recurre a las instituciones educativas. A los menores ya no se les azota sistemáticamente, pues surge otro tipo de castigos: se trata de dominar la mente y la voluntad, controlar el interior, las rabietas y las necesidades.<sup>24</sup>

Según diversos autores, el siglo XVIII es el siglo de los moralistas, pues durante este período se consolida la percepción de la infancia promovida por ellos y se llevan a la práctica las recomendaciones de los pedagogos; esta nueva actitud hace que se tome conciencia de las características y necesidades específicas de cada niño y de cada etapa del desarrollo, por lo que la educación busca adaptarse también, de manera que en las escuelas se separan a los alumnos por grupos de edades.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Ibid. P. 36

<sup>23</sup> Ibid. P. 37

<sup>24</sup> Ibid. P. 39

<sup>25</sup> Ibid. P. 40

Rousseau es considerado uno de los iniciadores de la “ciencia del niño”, con su obra *Emilio* pone de manifiesto las prácticas de crianza de la época, así como las nuevas corrientes pedagógicas que se desarrollaron durante ese tiempo y que tenían como principal objetivo el bienestar de la infancia. Por otra parte, Rousseau es también el primer autor en la historia que señala la existencia de necesidades infantiles, no solo de tipo físico sino psicológico.<sup>26</sup>

En el ámbito jurídico se producen también hechos importantes que marcaron el rumbo de la legislación relacionada con la infancia. Las primeras declaraciones de derechos humanos como la Declaración de Derechos de Virginia, de 1776, afirmó que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos de los que no pueden ser privados o desposeídos. Por su parte, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, estableció que los hombres nacen libres e iguales y que el objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, a saber, la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Sin embargo, esta igualdad era entendida entre hombres libres y racionales, por lo que quedaban excluidos algunos colectivos como mujeres y niños.<sup>27</sup>

En Italia se crea por iniciativa del papa Clemente XI, en 1703, *San Michele*, una institución de tratamiento a la infancia con una doble función: reeducativa y preventiva. En este lugar se acogía a dos tipos de menores, los que habían cometido algún hecho delictivo, que antes iban a las cárceles públicas, y a los hijos de familias con malas costumbres o inclinaciones al vicio, a petición de los padres o tutores. En este lugar se les daba educación religiosa y se les enseñaban un oficio con el fin de reintegrarlos a la sociedad. Más tarde este modelo se extendió y se abrieron otros centros similares en Italia.<sup>28</sup>

Durante este siglo, en España, se generaliza la creación de asilos y casas de misericordia. En Sevilla, fray Toribio de Velasco crea en 1724, bajo el reinado de Felipe V, la casa conocida como los *Toribios*, destinada a atender a los ladronzuelos y maleantes más necesitados de reforma. En esta institución se buscaba reintegrar a

---

<sup>26</sup> *Ibíd.* P. 41

<sup>27</sup> González María del R. y Mireya Castañeda; *La evolución histórica de los derechos humanos en México*. Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 2011. P. 13.

<sup>28</sup> González Contró, Mónica; *Op. cit.* Nota 2. P. 42

los menores al medio social, dándoles un oficio e imponiéndoles el código moral de la sociedad.<sup>29</sup>

## SIGLO XIX

A principios del siglo XIX coexisten dos actitudes opuestas respecto de la infancia: la de quienes creían que el niño era por naturaleza malo y había que doblegar su voluntad por medio del sufrimiento, y la de quienes pensaban que el niño nacía bueno con capacidades que había que desarrollar. Hay un deseo de los hijos como continuidad del linaje o por anhelo personal, pero esta aspiración está aún muy ligada a la afiliación por sangre y no a la valoración del niño en sí, de manera que en pocas ocasiones llega a la adopción.<sup>30</sup>

Por otra parte, la concepción voluntaria va en aumento, como consecuencia de la conciencia de las responsabilidades de la paternidad. El niño ahora es más apreciado, pues ha sido deseado y es producto de una decisión cada vez más controlada.<sup>31</sup>

El infanticidio, durante la primera mitad del siglo XIX, continuó siendo una práctica, aunque ahora reservada a las clases marginadas. Los avances en medicina, en particular el descubrimiento de las fiebres puerperales y el control de las infecciones, aumentan la probabilidad de supervivencia tanto de la madre como del recién nacido.<sup>32</sup>

En las ciudades hay una actitud que reprueba el castigo corporal y lo sustituye con otras sanciones: se empleaban como métodos coactivos los relacionados con alimentos, por ejemplo, no permitirles expresar una preferencia, obligarlos a comer lo que se les ponía delante o forzarlos a ver comer a otros sin probar bocado. El castigo psicológico también era habitual: tarjetas ofensivas, orejas de burro, privación de muestras de afecto, encierro en lugares oscuros, entre otros. En las zonas rurales, los golpes siguen siendo de uso común como método educativo, se relaciona la virilidad con la violencia física.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibid.* P. 43

<sup>30</sup> *Ibid.* P. 44

<sup>31</sup> *Ídem*

<sup>32</sup> *Ibid.* P. 45

<sup>33</sup> *Ibid.* P. 46

<sup>33</sup> González Contró, Mónica; *Op. cit.* Nota 2. P. 45

Durante este siglo, la crianza se enfocó a formar, guiar y enseñar a adaptarse al niño. El padre comienza a tomar un papel activo. La niñez se convierte en la edad fundante de la vida y el niño se convierte en una persona. Es en este siglo cuando emerge también, como consecuencia de los cambios sociales, la figura del adolescente.<sup>34</sup>

En el ámbito jurídico, los grandes cambios producidos durante el siglo XIX tienen una gran influencia sobre la consideración del niño. Se va desarrollando la idea de que el Estado debía protegerlo, pues la prosperidad y la seguridad dependían de la existencia de una clase de ciudadanos sanos; es así como se extienden los medios de enseñanza, se introduce la educación obligatoria y diversos servicios sanitarios públicos además se crean instituciones privadas a favor de los menores. En Inglaterra, en 1889, el Parlamento promulga una ley para proteger a los niños de tratos crueles. Además. Sin embargo, al haberse consolidado los derechos civiles de libertad, el niño considerado un ser vulnerable e incapaz, queda sometido al poder del padre y ajeno a ese derecho.<sup>35</sup>

En esta misma línea surgen las primeras leyes penales especiales para la infancia, destinadas para estos menores que habían salido de la esfera doméstica. El Código Napoleónico introduce en 1810 el discernimiento como causa de exclusión de la responsabilidad penal, que quedaba a discrecionalidad del juez. En España, el Código de 1822 establecía que los mayores de 7 años y menores de 17 que hubiesen obrado sin discernimiento fueran entregados a sus padres para que los corrigieran y cuidaran, o se les internaba en una casa de corrección; en caso contrario, si se consideraba que habían obrado con raciocinio, se les enviaba a la cárcel con los mayores. En Italia el Código Civil de 1865, reconoce la autoridad paterna y faculta al progenitor para solicitar el internamiento de un menor “extraviado o revoltoso” en casas especiales de educación o corrección hasta la mayoría de edad.<sup>36</sup>

En Estados Unidos en 1899 se crean los primeros tutelares de menores. Pronto se extienden por toda Europa, bajo la convicción de que las medidas pedagógicas serían más eficaces que las represivas, pues se veían a los menores infractores

---

<sup>34</sup> Ídem

<sup>35</sup> Ortega Soriano, Ricardo A; *Los derechos de las niñas y los niños en el ámbito internacional, con especial atención al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 2011. P. 23

<sup>36</sup> *Ibidem* P. 24

como seres incapaces de gobernarse a sí mismos y necesitados de la función tutelar de Estado; eran considerados peligrosos para la sociedad y por tanto debían ser sometidos a medidas terapéuticas. El juez asumía entonces el papel de padre de familia e imponía las medidas que a su criterio eran las adecuadas para el menor, sin ningún tipo de garantía procesal.<sup>37</sup>

## SIGLO XX

El siglo XX es considerado por algunos autores como el siglo del niño, pues se basa en la idea de que el niño sabe mejor que el padre lo que necesita en cada etapa de su vida e implica la plena participación de ambos padres en el desarrollo de la vida del niño, esforzándose por empatizar con él y satisfacer sus necesidades peculiares y crecientes.<sup>38</sup>

Se continúan con las investigaciones en todos los campos de la infancia, la tasa de mortalidad infantil se reduce drásticamente gracias a la mejora de higiene, a los avances en medicina preventiva y curativa, así como a la atención de los servicios públicos. Las distintas corrientes de la psicología también hacen objeto de su estudio al niño, en un primer momento con el fin de estudiar las consecuencias en la vida adulta y más tarde con el interés centrado en el conocimiento de la niñez como etapa independiente y para conocer sus características y necesidades particulares.<sup>39</sup>

A lo largo del siglo XX se intensifica la creación de leyes para la infancia, tanto en el derecho interno de muchos países como a nivel internacional, pues los estudios sobre la niñez y las situaciones sociales, consecuencia, entre otras cosas, de las dos guerras mundiales, hicieron patente la necesidad de protección. Los primeros esfuerzos a nivel internacional para lograr el reconocimiento de derechos propios de niñas y niños y su respectiva protección jurídica se llevaron a cabo en la Declaración de Ginebra de 1924.cuya aprobación constituye un avance desde el punto de vista jurídico, pues hasta ese momento no había ningún acuerdo concreto entre los distintos Estados que considerara como un tema central el brindar protección especial a las niñas y los niños.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Ídem

<sup>38</sup> González Contró, Mónica; *Op. cit.* Nota 2. Pp. 48 y 49

<sup>39</sup> *Ibíd.* P. 49

<sup>40</sup> Ortega Soriano, Ricardo A; *Op. cit.* Nota 35. P.25

Años después en 1946, la Organización de las Naciones Unidas crea el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con el objetivo de auxiliar a los niños víctimas de guerra, que se convertiría en 1953 en un organismo permanente de atención a la infancia. En 1959 se aprueba la Declaración sobre los Derechos del Niño formulada por diez principios con carácter proteccionista que imponían obligaciones a las personas e instituciones.<sup>41</sup>

Esta situación se prolongó durante casi todo el siglo XX, hasta que finalmente en 1989, la comunidad internacional, tras años de discusión, firma la Convención sobre los Derechos del Niño, en la que se reconoce la dignidad del niño, sus necesidades y se le considera sujeto de derechos. Este instrumento establece como consideración primordial el “interés superior del niño”, con lo que sale de la esfera de inmunidad del padre y es sujeto por derecho propio.<sup>42</sup>

El tratamiento penal sufrió también una acelerada evolución. A principio del siglo los tribunales de menores se extienden rápidamente por un gran número de países, y en julio de 1911 se celebra el Primer Congreso Internacional de Tribunales de Menores. Los temas tratados en este evento giraron en torno a la necesidad de una jurisdicción de menores y sus principios, el papel de las instituciones de caridad y la libertad vigilada o probatoria. El Congreso tuvo como consecuencia una política de control-protección de la infancia, que diferencia al niño (que vive con sus padres y asiste a la escuela) del menor (abandonado y fuera del sistema educativo, que se convierte en objeto de compasión y en control de los tribunales) y la función del juez se convierte en la de un padre de familia con una gran discrecionalidad y ninguna garantía para el niño. No obstante, la Convención sobre los Derechos del Niño cambió esta situación, obligando a los Estados firmantes a otorgar garantías procesales tales como: principio de legalidad, presunción de inocencia, asistencia jurídica, entre otros, a los menores acusados de haber infringido las leyes penales y al establecimiento de leyes, autoridades e instituciones específicas para los niños.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Ibid. P. 28

<sup>42</sup> Ibid. P. 29

<sup>43</sup> Ibid. P. 31

## ANTECEDENTES NACIONALES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Dentro de la época prehispánica en nuestro país, grandes y distintas civilizaciones neolíticas surgieron en el territorio actualmente ocupado por México y los demás países centroamericanos. La cultura olmeca, es de las más antiguas, cuyo florecimiento ocupa los últimos siglos anteriores a la era cristiana; luego, simultáneamente, la teotihuacana y la maya, de los siglos III a IX de nuestra era, después la Tolteca, en el siglo X y, finalmente la azteca, ramificación de la chichimeca, surge desde el siglo XIV d. C. y culmina cuando comienza la conquista. Al margen de estas culturas fundamentales encontramos otras, como la totonanca, la zapoteca, la mixteca y la tarasca.<sup>44</sup>

Desde el punto de vista jurídico, solo se describirán tres de esas culturas por la trascendencia en la historia mexicana: la olmeca, la maya y la azteca.

Del derecho olmeca se tiene muy poco y vago conocimiento. Sin embargo, se tiene documentado que la escasez de la figura femenina sugirió una sociedad en la que la mujer no gozaba de un *estatus* importante, por lo tanto sin ecos de matriarcado. Las grandes tareas públicas (como la labor de traer de lejos las enormes piedras para las esculturas) motivaron la existencia de esclavos o, cuando menos, de una plebe totalmente sometida a una élite. El transporte de las grandes piedras desde tan lejos también indica que la capital olmeca, en La Venta, subordinó una amplia región. Algunos especialistas hablan de un verdadero imperio olmeca de caracteres teocráticos (reyes-sacerdotes) con su centro en los actuales estados de Veracruz y Tabasco y con extensiones en Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Morelos.<sup>45</sup>

Por lo que respecta a la cultura maya, cada ciudad-estado fue gobernada por un *halach uinic*, también llamado *ahau*. Este cargo pasaba casi siempre de padre a hijo mayor (con representación por parte de un tío paterno, si el hijo en cuestión aún era menor de edad). Con ayuda de un consejo de nobles y sacerdotes, el *ahau* dirigía la política interior y exterior del Estado; además se le otorgaba el poder de nombramiento de los *bataboob*, administradores y jueces con funciones militares y

---

<sup>44</sup> Margadant S., Guillermo F.; *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. Ed. Esfinge. México, 2004. P. 14

<sup>45</sup> *Ibíd.* P. 18

religiosas, de las aldeas adscritas a las ciudades-estado. En cada aldea había un consejo de ancianos.<sup>46</sup>

Los nobles formaron dos cofradías militares, con los símbolos del águila y del jaguar. Entre ellos jugaba un gran papel el *nacom*, jefe militar elegido por tres años, durante los cuales gozaba de grandes honores, incluso religiosos, pero quien debía llevar una vida retirada casta y ejemplar. Los *bataboob*, también fueron considerados como nobles, así como los dos o tres consejeros municipales responsables de los barrios de cada municipalidad.<sup>47</sup>

Al lado de los nobles existían los sacerdotes, a menudo de familias nobiliarias, con cargos a veces hereditarios, de cuya opinión dependía la regularidad de las labores agrícolas así como la determinación de los días favorables y desfavorables para los diversos actos importantes de la vida. Sus conocimientos esotéricos les aseguraban un lugar dentro de la jerarquía social más poderoso aún que el de los nobles.<sup>48</sup>

Nobles, sacerdotes, comerciantes y artesanos fueron sostenidos por la gran masa de agricultores, que pagaban tributos al *halach uinic* y otorgaban regalos a los demás nobles y sacerdotes. Por debajo de esa clase se encontraban aún la de los esclavos, producto de la guerra o de la venta de niños. También por ciertos delitos se podía caer en la esclavitud. A veces los esclavos eran asesinados para acompañar a su amo en la tumba o podían ser sacrificados.<sup>49</sup>

En cuanto al sistema de familia maya, existían ritos de pubertad, después de los cuáles los adolescentes tenían que vivir hasta su matrimonio o hasta los dieciocho años en casas comunales, ocupadas por grupos de hombres jóvenes. El matrimonio era monogámico, pero con la facilidad de repudio. Los mayas tenían un sistema del “precio de la novia”, figura opuesta a la dote, ya que en aquella, el novio entregaba a la familia de la novia ciertos regalos. Para ayudar a concertar los matrimonios y los arreglos patrimoniales respectivos hubo intermediarios especiales: los *atanzahob*.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> *Ibíd.* P. 20

<sup>47</sup> *Ídem*

<sup>48</sup> *Ídem*

<sup>49</sup> *Ídem*

<sup>50</sup> *Ibíd.* P. 21



La herencia se repartía entre la descendencia masculina, fungiendo la madre o el tío paterno como tutor, en caso de minoría de edad de un heredero. En la entrega de las cuotas intervenían las autoridades locales.<sup>51</sup>

En la civilización maya no se halla rasgo alguno de matriarcado, salvo la función de profetisa que correspondía a algunas mujeres, y la existencia de órdenes vírgenes con funciones sacrales. Por lo demás, la mujer ni siquiera podía entrar en el templo o participar en los ritos religiosos.<sup>52</sup>

El derecho penal maya era severo. El marido ofendido podía optar entre el perdón o la pena capital del ofensor (la mujer infiel solo era repudiada). También para la violación o el estupro existía la pena capital (lapidación). En caso de homicidio intencional se aplicaba la penal del talión, salvo si el culpable era menor, en cuyo caso la pena era de esclavitud. De igual modo se sancionaba el robo (grabándose en la cara de los ladrones los símbolos de su delito). Una característica importante en el derecho penal maya era la diferenciación entre dolo (pena de muerte) e imprudencia (indemnización) en materia de incendio y homicidio. En algunos casos la pena capital fue ejecutada mediante al ahogamiento en el cenote sagrado.<sup>53</sup>

En el sistema maya no había apelación. El *batab*, juez local, decidía en forma definitiva, y los *tupiles*, policías-verdugos, ejecutaban la sentencia inmediatamente, a no ser que el castigo fuera la lapidación por la comunidad entera. Poco loable era la diferenciación de pena según la clase social. Había una responsabilidad de toda la familia del ofensor por los daños y perjuicios.<sup>54</sup>

Por su parte, el derecho en la cultura azteca, se manifestó en costumbres, a menudo ligadas a la religión, tan conocidas por todos que no había necesidad de ponerlas por escrito. En tiempos de la conquista, el imperio azteca, formó parte de una alianza con otras dos ciudades -Texcoco y Tlacopan- contra otro pueblo llamado Atzacapotzalco, al cual derrotaron y continuaron las conquistas a otras ciudades del valle durante el siglo XV d.C. Cuando controlaban todo el centro del valle de México formaron una confederación o Imperio Azteca, cuya base económica-política era el modo de producción tributaria y que tuvo una hegemonía tal, que el emperador azteca a

---

<sup>51</sup> Ídem

<sup>52</sup> Ídem

<sup>53</sup> *Ibid.* P. 22

<sup>54</sup> Ídem

menudo podía determinar quién sería el gobernante de las naciones aliadas.<sup>55</sup>

Cuando los aztecas llegaron al altiplano, provenientes de Aztlán, tenían una cultura muy superior a la de los demás chichimecas, que se manifestó en su nivel más elevado de la agricultura, en su religión, en el hecho de vestirse con tejidos, tradiciones religiosas propias, leyendas sobre sus antepasados comunes y en su organización social en clanes. Hubo unos ochenta clanes -*calputin*, plural de *calpulli*- con autonomía, sistema patrilineal y patrilocal. El líder (*Calpullec*) de cada *calpulli* había sido electivo. Hacia abajo estaban subdivididos en *tlaxilacalli*; hacia arriba, agrupados en cuatro *campans*. El conjunto de estos *campans* se encontraba sometido a un solo líder militar, el *tenoch*, asistido por nueve jefes.<sup>56</sup>

La sociedad azteca estaba rígidamente dividida. En primer lugar estaba el rey o *tlatoani*. Al lado del rey funcionó una *curia regis* de unos doce a veinte nobles, el *tlatocan*, quizás compuesto de los representantes de los *calputin*. Dentro de esta comisión de nobles se formó el Consejo Supremo de cuatro consejeros permanentes. En orden descendiente, se encontraba la nobleza, la cual era hereditaria. Continuaban los sacerdotes, éstos se dedicaron al culto, pero también a la educación de los nobles en los *calmecac* y de la masa de la población en los *telpochcallis*. Una situación privilegiada fue la de los comerciantes especializados en el comercio por mayoreo, los *pochtecas*, clase hereditaria con rasgos militares y caracteres secundarios de militares y espías. Por encima del agricultor común estuvo el artesano. Bajo un escalón más, encontramos a los agricultores ordinarios: los *macehuallis*, organizados en *calputin* (entidades inferiores a la de ciudades) donde gozaban de una parcela y del derecho de usar los terrenos de uso común. Dentro de los *calputin* hubo jefes de cada veinte familias, que debían ejercer una vigilancia moral y policiaca sobre ellas. Una posición especial, inferior, tenían los *mayeques* o *tlamani*, y como último peldaño encontramos los esclavos.<sup>57</sup>

Con relación al sistema azteca de familia, estaba más fijado en las tradiciones. El matrimonio fue poligámico, pero una esposa tenía la preferencia sobre las demás, y tal privilegio también se manifestaba en la situación privilegiada que tenían sus hijos, en caso de repartición de la sucesión del padre. El divorcio era posible, con

---

<sup>55</sup> Ibid. P. 24

<sup>56</sup> Ibid. P. 25

<sup>57</sup> Ibid. Pp. 26 y 27

intervención de autoridades, que en caso de comprobarse una de las múltiples causas solían autorizar la disolución del vínculo, perdiendo el culpable la mitad de sus bienes. Predominaba el sistema de separación de bienes.<sup>58</sup>

El hijo pasaba por dos consagraciones, en las que el agua jugaba tal papel que los conquistadores las comparaban con bautismos; en la segunda recibía su nombre. La patria potestad (que implicaba el derecho de vender como esclavo, más nunca el de disponer de la vida del hijo) terminaba con el matrimonio del hijo o de la hija, sin embargo, el consentimiento de los padres era necesario. La muerte del padre hacía caer al menor bajo la potestad del tío paterno, quien se casaba con la madre, del hermano mayor o del miembro de la familia más respetado. También hay hechos históricos que nos permiten afirmar que el padre al morir, encargaba la tutela de sus hijos a determinadas personas.<sup>59</sup>

En materia de sucesiones, la línea masculina excluía la femenina. La vía legítima se podía modificar por decisión de de *cuius*, basada en la conducta irrespetuosa, cobarde, prodiga, de los perjudicados por tal decisión.<sup>60</sup>

Por otra parte, el derecho penal azteca era muy sangriento. La pena de muerte era la sanción más común en las normas legisladas que se tienen conocimiento, y su ejecución era generalmente cruel. Las formas utilizadas para la ejecución fueron la muerte en hoguera, el ahorcamiento, ahogamiento, apedreamiento, azotamiento, muerte por golpes de palos, degollamiento, empalamiento y desgarramiento de cuerpo. A veces, la pena capital era combinada con la de confiscación. Otras penas fueron la esclavitud, la mutilación, el destierro definitivo o temporal, la pérdida de ciertos empleos, destrucción de la casa o encarcelamiento en prisiones. Penas más ligeras, pero consideradas por los aztecas como una insoportable ignominia, fueron las de cortar o quemar el pelo. A veces los efectos de ciertos castigos se extendían a los parientes del culpable hasta el cuarto grado. Tampoco había distinción en entre el autor y cómplices, todos recibían el mismo castigo.<sup>61</sup>

El homicidio se castigaba con la pena de muerte, salvo que la viuda abogara por la esclavitud. La riña y las lesiones sólo daban lugar a indemnizaciones. El robo era

---

<sup>58</sup> *Ibíd.* Pp. 32

<sup>59</sup> *Ibíd.* Pp. 32

<sup>60</sup> *Ídem*

<sup>61</sup> *Ibíd.* P. 33

duramente castigado. Para la incontinencia sexual de sacerdotes, se aplicaba la pena de muerte, lo mismo que para la homosexualidad, violación, estupro, incesto y adulterio. También el respeto a los padres se consideraba esencial para la subsistencia de la sociedad; las faltas respectivas se podían castigar con la muerte.<sup>62</sup>

Es de notarse que entre los aztecas, el derecho penal fue el primero que en parte se trasladó de la costumbre al derecho escrito.

Posteriormente, con la conquista se da el sometimiento del pueblo mexicana o azteca, por Hernán Cortés en el nombre del rey Carlos I de España y a favor del Imperio español entre 1519 y 1521. Hubo otras expediciones y campañas militares, tanto de Hernán Cortés como de sus capitanes, entre 1521 y 1525, en la zona central, norte y sur del territorio de la actual nación mexicana, las cuales fueron estableciendo paulatinamente los límites de la Nueva España. Antes del descubrimiento de Colón, el papa Alejandro VI, mediante su bula *Inter Caetera*, del 4 de mayo de 1493, concedía a los reyes de España y Portugal la apropiación de las tierras descubiertas y la prohibición para que vinieran otras naciones de Europa a disputarlas.<sup>63</sup>

Dentro de la colonización se conquistó a los indios con las costumbres y creencias españolas sin dejar de mencionar la legislación que también se les impuso. Uno de los mecanismos para llevar a cabo esta dominación fue el de la cristianización.

En la época virreinal, la autoridad máxima era el rey, representada en los nuevos territorios por el virrey, quien era el representante personal de la corona en las tierras conquistadas. Por debajo del virrey se encontraban administradores de dos niveles: a) En las provincias, el jefe administrativo y judicial era el gobernador, y b) en los distritos o ciudades encontramos corregidores o alcaldes mayores, nombrados por el virrey o incluso directamente por la corona. Con la llegada de los españoles el derecho de la nueva España cambio radicalmente, pues se trato de eliminar el derecho consuetudinario que existía y se comenzó a imponer el derecho español.<sup>64</sup>

Durante esta época se estatuyó el derecho indiano, expedido por las autoridades españolas peninsulares o sus delegados u otros funcionarios y organismos en los

---

<sup>62</sup> Ibid. P. 34

<sup>63</sup> Esquivel Obregón, Toribio; *Apuntes para la historia de derecho en México T. I.* Ed. Porrúa. México, 2004. P. 21

<sup>64</sup> Margadant S., Guillermo F.; *Op. cit.* Nota 44. P. 66

territorios ultramarinos, para establecer un régimen jurídico especial en las indias occidentales. Las fuentes de este derecho son la legislación, la doctrina y la costumbre. De la primera, emana una avalancha de cédulas reales, provisiones, instrucciones, ordenanzas, autos acordados, pragmatismos, reglamentos, decretos, cartas abiertas, entre otros.<sup>65</sup>

El fundamento de toda la legislación indiana era la corona, y la ratificación por ella era necesaria para toda medida emanada de los virreyes, audiencias o gobernadores. Dentro de la cascada de normas de derecho indiano se destacan por su gran importancia las siguientes: *Leyes de Burgos*, de 1512; la *Provisión de Granada*, de 1526; las *Leyes Nuevas*, de 1542; las *Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de los indios*, de Felipe II (1573); y la *Reforma Agraria*, de 1754. Las normas más importantes, en vigor en 1680, se encuentran compiladas en la *Recopilación de leyes de los reinos de las indias*, de 1680. Posteriormente esta recopilación se redujo en Las *Leyes de indias*, en donde se halla sobre todo al derecho público. Para el derecho privado de la Nueva España era necesario recurrir al derecho español (sobre todo, las *Siete Partidas*) y, para algunas materias, al derecho canónico.<sup>66</sup>

Asimismo, hubo colecciones de normas, expedidas posterior a 1680; importantes para la Nueva España fueron, la creación de la Comandancia de Provincias Interiores, la *Ordenanza de intendentes para la Nueva España* (importante ley fundamental para la administración del virreinato).<sup>67</sup>

A partir de 1808 muchos criollos de la Nueva España, pensaron que era el momento oportuno para obtener una independencia regional, eliminándose la discriminación de la que eran objeto por parte de los peninsulares; así la vacancia del trono español en ese año llevó a que, tanto en la metrópoli como en el virreinato, tuviera que definirse quién era el titular de la soberanía, en ausencia del monarca. Se plantearon dos posibilidades, una que seguía reconociendo al rey como titular y otra que lo desconoce y, en consecuencia, tiene que depositarla en uno nuevo. Esta crisis de autoridad, preparó el camino para un movimiento popular de indios y mestizos, que tuvo un comienzo visible en el famoso *Decreto de Abolición de la Esclavitud*,

---

<sup>65</sup> *Ibid.* P. 53

<sup>66</sup> Esquivel Obregón, Toribio; *Op. cit.* Nota 63. P. 327

<sup>67</sup> *Ídem*

proclamado por el cura Miguel Hidalgo y Costilla, en 1820, y quien fue sustituido en su lucha por Ignacio Allende.<sup>68</sup>

Dos años más tarde, el 18 de marzo de 1812 fue promulgada la *Constitución de Cádiz*. Esta Constitución fue la primera constitución formal que rigió a México, es de corte liberal, pero sin abandonar la idea monárquica y el monopolio de la religión católica.<sup>69</sup>

Luego de la ejecución de Hidalgo y Allende, la lucha de los insurgentes fue continuada por Morelos. El 14 de septiembre de 1813, publicó los *Sentimientos de la Nación*, en 22 artículos. En este documento se proclama: la libertad de América, el monopolio del Catolicismo, la soberanía popular depositada en tres poderes, la exclusiva concesión de empleos a americanos, la limitación de la inmigración a extranjeros artesanos capaces de instruir, la necesidad de moderar la opulencia y la indigencia, la ausencia de privilegios, la abolición de la esclavitud, un derecho de importación de un 10%, la inviolabilidad del domicilio, la abolición de la tortura, el 12 de diciembre como día nacional y un impuesto del 5 % sobre ingresos.<sup>70</sup>

En esa misma fecha se inauguró el Congreso de Chilpancingo, también llamado Congreso de Anáhuac. Entre los resultados que tuvo hallamos el *Acta solemne de la declaración de la Independencia de la América septentrional*, firmada en Chilpancingo el 6 de noviembre de 1813; en ella encontramos en forma expresa la reivindicación de la soberanía en beneficio de la nación. En la misma línea se inscribe el *Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana*, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 (*Constitución de Apatzingán*), que afirma que la soberanía es la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, y señala su naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible; también se afirma que la soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional. Divide el poder de la manera siguiente: el Supremo Congreso, representante de la soberanía del pueblo; el Supremo Gobierno, constituido por tres individuos, y la administración de justicia, a cargo del Supremo Tribunal de Justicia, juzgados inferiores y el Tribunal de Residencia.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> González María del R. y Mireya Castañeda; *Op. cit.* Nota 27. P. 14

<sup>69</sup> Margadant S., Guillermo F.; *Op. cit.* Nota 44. P. 144

<sup>70</sup> *Ibíd.* P. 141

<sup>71</sup> *Ibíd.* P. 142

Posterior a la independencia se opta por la monarquía constitucional, conforme a lo prescrito en los Tratados de Córdoba y el Acta de Independencia del 28 de septiembre de 1821. Estos tratados encargaron a Iturbide el gobierno provisional y ya contienen algunos principios constitucionales para la nueva nación.

Después de esa monarquía moderada constitucional, con la implantación de un imperio mexicano, las *Bases constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano al instalarse en 24 de febrero de 1822* prescribieron la igualdad de derechos civiles de todos los habitantes libres del imperio. *El Reglamento provisional político del Imperio Mexicano*, del 18 de diciembre de 1822, consagró en el artículo 10 la inviolabilidad del domicilio y de la propiedad; la libertad personal en el 11 y en el 17 las libertades de pensamiento, manifestación y prensa, aunque con censura previa, en algunas materias.<sup>72</sup>

El reconocimiento y protección de los derechos humanos en nuestro país, se reguló de manera paulatina tal; y como se señala en los textos que se describen a continuación.

El *Plan de la Constitución política de la nación mexicana*, del 16 de mayo de 1823, estableció en el artículo 1o. los derechos y deberes de los ciudadanos; los primeros, serían: la libertad de pensar, hablar, escribir, imprimir y “*todo aquello que no ofenda los derechos de otro*”; el de propiedad y el de “*no haber por ley sino aquella que fuese acordada por el congreso de sus representantes*”; los deberes serían profesar la religión católica, apostólica y romana como única del Estado, respetar a las autoridades, no ofender a sus semejantes y cooperar al bien general de la nación.<sup>73</sup>

El *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana*, del 31 de enero de 1824, no contenía nada respecto de los derechos o las garantías individuales; asimismo, la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, del 4 de octubre de 1824, no hizo mención al tema, pero algunos de los estados libres y soberanos elaboraron constituciones locales en las que se consagraban dichas libertades.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> González María del R. y Mireya Castañeda; *Op. cit.* Nota 27. P. 22

<sup>73</sup> Ídem

<sup>74</sup> *Ibíd.* P. 23

Las *Bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835* no consagraron garantías individuales, aunque en el artículo 2o. se estableció que la nación guardaría a todos los transeúntes, estantes y habitantes del territorio mexicano, mientras respetaran la religión y las leyes del país, los derechos que legítimamente les correspondan. Por su parte, las *Leyes constitucionales*, del 30 de diciembre de 1836, prescribieron, en la Primera Ley, los derechos y obligaciones de los mexicanos y de los habitantes de la República; en el artículo 2o. se establecieron los derechos, a saber, garantía de legalidad, inviolabilidad del domicilio, propiedad, debido proceso legal, libertad de movimiento, prensa y circulación de ideas, castigando los abusos; en el 3o. las obligaciones del mexicano, la primera era profesar la religión de su patria, observar la constitución y sus leyes y obedecer a las autoridades; restringen la capacidad de ejercicio del ciudadano, ya que no lo eran los sirvientes domésticos, los menores, los analfabetos y los que no tuvieran una renta de 100 pesos anuales, y se establece, en el artículo 4o., que todos los mexicanos gozarán de todos los otros derechos civiles, y tendrán todas las demás obligaciones del mismo orden que establezcan las leyes.<sup>75</sup>

Las *Bases de organización política de la República Mexicana (Bases Orgánicas)*, del 12 de junio de 1843, al igual que las Leyes de 1836, incluyeron en el Título II, artículo 8o, como obligaciones de los habitantes de la República, observar la Constitución y las leyes, y obedecer a las autoridades, y en el artículo 9o. establecen los derechos de los habitantes de la República, entre ellos: la proscripción de la esclavitud; la garantía de legalidad; la libertad de opinión, de prensa y de circulación; la inviolabilidad del domicilio, de la propiedad y del ejercicio de una profesión o industria que le garantizara la ley, y la prohibición de las penas corporales. El Título III está consagrado a los ciudadanos mexicanos y a los derechos y obligaciones de unos y otros; señala como derecho del ciudadano votar y ser nombrado para los cargos de elección, aunque condiciona la ciudadanía al ingreso anual de 200 pesos y a saber leer y escribir.<sup>76</sup>

El *Acta Constitutiva y de Reformas*, del 21 de mayo de 1847, que ponía en vigor el Acta Constitutiva y la Constitución federal, “sancionadas el 31 de enero de 1821”, contempló derechos de los ciudadanos a votar, ejercer el de petición y el de reunión; el artículo 5o. señalaba que para asegurar los *derechos del hombre* que la

---

<sup>75</sup> Ídem

<sup>76</sup> *Ibíd.* P. 24



Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que “gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas”.<sup>77</sup>

*El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, del 23 de mayo de 1856, expidió un texto, previo a la Constitución, en el que se establecían los derechos y los deberes de los habitantes de la República. Entre estos últimos fijó el observar el Estatuto, cumplir las leyes, obedecer a las autoridades, inscribirse en el Registro Civil y pagar los impuestos y contribuciones, relativos a sus propiedades y actividades. Distingue entre los derechos de los ciudadanos y “los habitantes” y a los primeros les concede, en el artículo 23, los derechos de petición, de reunión, de ocupar cargos públicos y el voto. Por otra parte, la Sección Quinta está dedicada a las garantías individuales, señalando en el artículo 30 que la nación garantiza a sus habitantes las de libertad, seguridad, propiedad e igualdad.<sup>78</sup>

La *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857* es la que concibe de manera más amplia los derechos del hombre y no prescribe como obligatoria la religión católica, aunque después de muy enconadas disputas no se acepta la libertad de culto, a pesar de que incorpora buena parte del espíritu de la reforma en materia religiosa. En materia de derechos humanos la decisión de incorporar una Sección consagrada a los Derechos del Hombre, dentro del Título I, constituye un parte aguas. Se trata de 29 artículos que sientan las bases para el reconocimiento cabal de estos derechos. El artículo 1o. afirma que: “El pueblo mexicano” los reconoce como base y objeto de las instituciones sociales, y que deben las leyes y las autoridades “respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.<sup>79</sup>

Para el período de la revolución en 1910, se observa una legislación progresista, a menudo de carácter local. Sin embargo, en la *Constitución de 1917*, se observa la colocación de las bases del derecho laboral en un artículo aparte (123). En materia educativa es esencial el artículo 3°. Para la relación Estado e Iglesia son importantes el artículo 5, que prohíbe los votos religiosos; el artículo 24, que establece la libertad religiosa y prohíbe actos de culto fuera de los templos o casas particulares y el

---

<sup>77</sup> Ídem

<sup>78</sup> *Ibíd.* Pp. 24 y 25

<sup>79</sup> *Ibíd.* P. 26, 27 y 28

artículo 130, que establece la base a la que debe sujetarse el culto religioso y la disciplina religiosa externa. Otro artículo importante es el 115 que sienta las bases para la Organización del municipio libre. Después de la Revolución mexicana, el Capítulo I se denominó “De las garantías individuales”; esta Constitución incorporó también las garantías sociales, por vez primera en la historia, que quedaron comprendidas en los artículos 27 y 123 constitucionales, correspondientes, respectivamente, a derechos agrarios, ejidales y comunales, así como a derechos de los trabajadores.<sup>80</sup>

## 1.2. REFERENCIAS TEÓRICAS

### 1.2.1. CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS

Dar una definición simplista de los derechos humanos no es tarea fácil. Nos encontramos con que existen diferentes corrientes del pensamiento que definen, desde diversos puntos de vista, el concepto de los derechos humanos; por tanto, no puede abordarse el tema desde una postura unifocal. Dicho concepto se pudiera considerar una redundancia, ya que todos los derechos son humanos, sin embargo, diversos tratadistas sostienen que el término de derechos humanos debe mirarse como un fenómeno histórico, estrechamente ligado con la historia de la humanidad.

Partiendo de este punto, se han formulado varias teorías que explican el origen y concepto de los derechos humanos, empero, en este apartado, solo se mencionaran cuatro de las corrientes principales.

- Iusnaturalismo<sup>81</sup>. - Los derechos humanos, según esta teoría, nacen de la propia naturaleza del hombre y son inherentes a él. No son dados por ninguna ley positiva pues provienen de la *nata lex* como lo postulaba Cicerón. Son anteriores y superiores al Estado, y éste únicamente debe reconocerlos y respetarlos.

A su vez esta corriente se divide en dos vertientes más: el iusnaturalismo teleológico que plantea que el hombre por su sola condición humana goza de

---

<sup>80</sup> *Ibid.* P. 31

<sup>81</sup> Durand, Carlos (coord.) *Reflexiones en torno a los derechos humanos*. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 2003. P. 105

derechos, los cuales tiene porque derivan de la voluntad de Dios y la ley natural lo único que hace es reconocerlos. Por otro lado, el iusnaturalismo racional, establece a los derechos humanos como aquellos que son propios del hombre y que lo diferencian de otros seres vivos por que posee la facultad de raciocinio y voluntad.

La corriente iusnaturalista se sustenta en la existencia del Derecho Natural, el cual consiste en un ordenamiento que parte de leyes naturales y de este se derivan los derechos naturales, es decir, los que son propios de la naturaleza del hombre y que para poseerlos basta con pertenecer a la humanidad. La fundamentación de esos derechos naturales se encuentra en el Derecho Natural y no en el Derecho Positivo, ya que aquellos, son anteriores al Derecho Positivo y por lo tanto inalienables.

- Positivismo<sup>82</sup>.- Esta teoría sustenta que el Estado es el único ente que puede otorgar derechos así como determinar sus límites, puesto que de nada serviría contar con derechos naturales si éstos no estuvieran plenamente estipulados y reconocidos en la leyes, además de que hubiera una autoridad que los hiciera efectivos; por tal motivo, el Derecho Positivo no reconoce más derechos que los estipulados en los ordenamientos jurídicos.
- Historicismo.- Esta corriente sostiene que los derechos humanos son el producto histórico de la superación humana, es decir, que a medida que el hombre ha ido evolucionando y transformándose, ha acumulado y ha tenido la necesidad de reconocer y proteger un sin fin de derechos humanos.
- Socialismo.- El socialismo explica que el hombre tiene derechos que le son inherentes, sin embargo, si viviera aislado de nada serviría tener toda una gama de derechos pues no habría ningún sujeto obligado a respetarlos o hacerlos valer o, en su caso, no existiría violación a los derechos fundamentales ya que no habría nadie que pudiera vulnerarlos. En ese sentido, se dice que la existencia de los derechos humanos solo es válida cuando el hombre convive en sociedad y son reconocidos por los demás.

---

<sup>82</sup> Citado por Quintana Roldan y Sabido Peniche en *Derechos Humanos*. Ed. Porrúa, México 1998. P. 28

Partiendo del hecho que existen diversas corrientes del pensamiento que tratan de explicar el origen o el significado de los derechos humanos, hay autores que, retomando dichas teorías, han aportado diversos conceptos en torno a ellos.

Para algunos estudiosos como Carlos Durand Alcántara e Ignacio Burgoa Orihuela, los derechos no son humanos, pues el ser humano no debe confundirse con la persona como ente individual, por tal motivo, los derechos pertenecen a alguien, en este caso al hombre, que en su conjunto se habla del hombre y la mujer. Es por ello que se puede llamar a los “derechos humanos”, derechos fundamentales de la humanidad o bien simplemente derechos del hombre, ya que esto implica hablar de todas aquellas facultades vitales e inherentes a toda persona sin importar sexo, edad, nacionalidad, raza.<sup>83</sup>

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que los Derechos Humanos son:

“el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano considerado individual y colectivamente”.<sup>84</sup>

El autor español Antonio Trovel y Sierra, define a los derechos humanos como:

“...los privilegios fundamentales que el hombre posee por el hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad. Son derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser consagrados y garantizados por ésta”.<sup>85</sup>

La Organización de las Naciones Unidas considera a los derechos humanos como:

“derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas

---

<sup>83</sup> Durand, Carlos (coord.). *Op. Cit.*. Nota 81. P. 105

<sup>84</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. P. 543

<sup>85</sup> Quintana Roldan y Sabido Peniche. *Op. Cit.* Nota 82. P. 22

situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.”<sup>86</sup>

Por su parte la Doctora en Derecho Mireille Roccatti en su discurso titulado *La protección y defensa de los derechos humanos en México*, el 14 de agosto de 1998, durante el Ciclo de Conferencias Magistrales en homenaje al señor ministro José Vicente Aguinaco Alemán, pronunció:

“...los Derechos Humanos son aquellas facultades, prerrogativas o atributos inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, pero que necesariamente deben ser reconocidos por el Estado a través de su Constitución y las leyes, a fin de garantizar su libre ejercicio, estableciendo los correlativos deberes y obligaciones, así como fijando los límites del ejercicio de estos Derechos Humanos, como son la vida, la libertad, la seguridad y la propia convivencia social”.<sup>87</sup>

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, adopta el concepto de Derechos Humanos del Doctor en Derecho Miguel Ángel Contreras Nieto, quien menciona:

“son el conjunto de facultades, prerrogativas y libertades, que corresponden al hombre por el simple hecho de su existencia; tienen como finalidad salvaguardar la igualdad y la dignidad de la persona humana considerada individual o colectivamente. Además constituyen un conjunto de deberes y obligaciones, tanto para el Estado, como para los demás individuos que deben ser garantizados por el orden jurídico nacional e internacional, para la conservación de la paz social y la consolidación de la democracia”.<sup>88</sup>

A modo personal, pero retomando las referencias e ideas de los autores citados, se propone el concepto siguiente, a reserva desde luego de una crítica erudita:

“Conjunto universal de facultades y prerrogativas inherentes a todo ser humano que le corresponden por su propia naturaleza, generales, imprescriptibles y permanentes, que deben ser respetados por la sociedad, y que adquieren positividad cuando son reconocidos en la Constitución, las leyes locales y los tratados internacionales con el objeto de garantizar su protección”.

---

<sup>86</sup> <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

<sup>87</sup> Citado por Durand, Carlos (coord.) *Op. Cit.* Nota 81. P. 107

<sup>88</sup> <http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/htm/definir.html>

## CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

La doctrina señala que los derechos fundamentales tienen cuatro características principales, a saber:

- Generales.- porque todos los seres humanos los poseen sin distinción de su condición biológica y social. Por otra parte, son universales por que su validez no esta limitada por ideologías políticas, por ningún credo, nacionalidad, raza, entre otros, y que para poseerlos sólo se debe cumplir con una sola condición: el ser humano.
- Imprescriptibles.- porque no se pierden por el mero transcurso del tiempo, ni por alguna otra circunstancia o causa ordinaria, como sucede con otro tipo de derechos no esenciales como los reales o personales.
- Intransferibles.- porque los derechos humanos no pueden ser causa de cesión, contrato o convenio para ser destruidos, menoscabados o extinguidos.
- Permanentes.- por que existen de manera vitalicia, no están sujetos a ninguna condición temporal, los tiene el hombre y son protegidos, desde que nace e incluso desde la concepción hasta su muerte.

Algunos otros autores como Santiago Nino, refieren que las características de los derechos humanos son:

- Universalidad.- Se refiere a que los seres humanos los poseen y benefician a todos por igual. No se limitan a un grupo de individuos ni a circunstancias de nacionalidad, credo, edad o de cualquier otra circunstancia. Este principio es la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos y se ha reiterado en numerosos convenios, declaraciones y resoluciones internacionales de derechos humanos. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, por ejemplo, se dispuso que todos los Estados tienen el deber, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

- Incondicionalidad.- Los derechos no están sujetos a ninguna condición, salvo a aquellos lineamientos que determinan sus límites. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales. Por ejemplo, se puede restringir el derecho a la libertad si un tribunal de justicia dictamina que una persona es culpable de haber cometido un delito.
- Inalienabilidad.- Refieren que los derechos humanos no pueden transferirse, ya que son inherentes a la naturaleza del hombre.<sup>89</sup>

Los derechos humanos incluyen tanto derechos como obligaciones. Los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en razón del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos. En el plano individual, así como debemos hacer respetar nuestros derechos humanos, también debemos respetar los derechos humanos de los demás.

#### CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Algunos autores clasifican a los derechos humanos de distintas manera, pero la clasificación más aceptada y recurrente es aquella que trata el tema de los derechos humanos ligados con la historia de la humanidad y su reconocimiento en las diversas épocas. Partiendo de este punto de vista, se tiene que la evolución y el desarrollo de los Derechos Humanos ha tenido tres etapas distintas, que suelen llamarse generaciones de Derecho Humanos.

- Derechos de Primera Generación.- Esta etapa se inicia con la era moderna y se plasmaron en las Declaraciones Norteamericanas y Francesa, así como en las Constituciones de los Estados que lucharon por su independencia durante el siglo XIX. En esta categoría de derechos se encuentran los *derechos civiles y políticos* tales como: el derecho a la vida, a la libertad y seguridad personal, a la

---

<sup>89</sup> Durand, Carlos (coord.), *Op. Cit.* Nota 81. P. 119

integridad física, a la no discriminación y esclavitud, a la igualdad, a la libertad de pensamiento y de expresión, de creencias, de asociación, derecho a un justo proceso, respeto al domicilio y a la propiedad, derechos políticos, entre otros.

- Derechos de Segunda Generación.- Esta etapa se desarrolla durante y después de la Primera Guerra Mundial, los derechos civiles y políticos ya consignados adquieren mayor amplitud y reconocimiento por parte de los ciudadanos. Esto sucede por primera vez con la promulgación de la Constitución Política de México en 1917, la de Rusia en 1918, en la de Weimar Alemania en 1919. En esta categoría se incluyen los *derechos económicos, sociales y culturales*, tales como: derecho al trabajo, a un salario justo, a la asociación sindical y de huelga, a la seguridad social, a la protección de las mujeres, los niños, campesinos, derecho a un nivel apropiado de vida, a la alimentación, vestido y vivienda, derecho a la educación, a la cultura, a la salud, entre otros.
- Derechos de Tercera Generación.- Esta categoría de derechos comienza a surgir poco antes y después de la Segunda Guerra Mundial, aunque éstos siguen consolidándose hasta nuestros días y todavía se encuentran de manera incipiente tanto en el plano nacional como en el internacional. Estos derechos también son llamados *derechos de solidaridad o derechos difusos* porque ya no se refieren a alguien en particular sino a la colectividad en general. Citaremos solo algunos ejemplos de estos derechos como son: el derecho a la paz, al desarrollo, a la libre autodeterminación de los pueblos, a la información, a un ambiente sano y equilibrado, entre otros.

Sin embargo, conviene señalar que actualmente esta clasificación está cayendo en desuso, pues se considera que los derechos humanos al ser universales e inherentes al hombre no pueden adquirirse por el transcurso del tiempo; por tanto esta clasificación únicamente se utiliza como referencia teórica.



## 1.2.2. CONCEPTO DE GRUPOS VULNERABLES

Enfocándonos en el tema de estudio, en este apartado se analizará el concepto y significado de los grupos vulnerables.

Atendiendo a ello, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define *vulnerable*, como todo aquello que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente.<sup>90</sup>

Resulta común que la vulnerabilidad se asocie con la debilidad física. Suele considerarse que los niños, las mujeres y los ancianos son sujetos en situación de vulnerabilidad, debido a las carencias o diferencias físicas ante los hombres, a quienes se supone naturalmente están preparados para enfrentar ciertas amenazas. Sin embargo, el concepto no se limita al punto de vista físico ya que dentro de estos grupos las desventajas pueden ser respecto a su nivel socioeconómico, cultural o incluso educativo.

Por su parte, Abigail Becerra Millán, encargada de investigación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Dirección de Estudios Sociales de la Cámara de Diputados, señala que *situación de vulnerabilidad* es aquella que sufre la persona que se encuentra en una condición de riesgo que le impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar, por su condición de edad, estado civil, sexo, origen étnico, entre otros.<sup>91</sup>

En términos generales, y tomando en consideración lo que señala la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la del Estado de México, se puede establecer que un grupo vulnerable es aquel sector o grupo de personas que por circunstancias de raza, color, religión, pobreza, origen étnico, estado de salud, edad, género, discapacidad, opinión y preferencias de cualquier índole, sufren de modo permanente o particularmente grave una situación de discriminación, desigualdad y/o intolerancia, encontrándose en condiciones de mayor indefensión o desventaja para hacer frente a los problemas que plantea la vida y no cuentan con los recursos

---

<sup>90</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Edit. Espasa, España 2001. P. 1576

<sup>91</sup> En [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)

suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, así como el ejercicio pleno de sus derechos y libertades.<sup>92</sup>

Distintos organismos como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos e incluso el Plan Nacional de Desarrollo, coinciden en señalar que los grupos vulnerables tienen una mayor acumulación de desventajas que pueden ser físicas, económicas, culturales o educativas que los expone a mayores factores de riesgo. Son grupos que denotan una carencia o ausencia de elementos esenciales para la subsistencia y el desarrollo personal, generalmente viven en pobreza extrema.

Los factores que influyen en la vulnerabilidad son diversos, como pueden ser la falta de igualdad de oportunidades, que nos trae como consecuencia la incapacidad o desventaja para satisfacer necesidades básicas y la posibilidad de acceder a servicios públicos; la marginación, la pobreza extrema, el género, la edad, entre otros.

Las personas que forman parte de estos grupos no lo son *per se* o en sí mismas, son vulnerables por que el gobierno o la sociedad las han puesto en situación de vulnerabilidad debido a prejuicios, discriminación o falta de políticas públicas que garanticen una igualdad social.

El Diagnostico sobre la situación de los derechos humanos en México menciona como grupos en situación de vulnerabilidad los siguientes: mujeres, niñas, niños, adultos mayores, desplazados reclusos, refugiados, migrantes, personas con enfermedad mental, personas con VIH/SIDA, personas con preferencia sexual y de género distinta a la heterosexual.<sup>93</sup>

Por otra parte, la doctrina así como distintos organismos gubernamentales coinciden en mencionar que dentro de este grupo se encuentran, además de los ya referidos, las personas con algún tipo de discapacidad, adolescentes, poblaciones callejeras, indígenas y minorías religiosas.

---

<sup>92</sup> En [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)

<sup>93</sup> Tomado de *Glosario de términos básicos sobre derechos humanos*. Edit. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Universidad Iberoamericana. México 2006. P. 149

### 1.2.3. CONCEPTO DE NIÑO

Los niños, como ya se ha señalado, forman parte de los llamados grupos vulnerables. Existen diversas concepciones respecto al concepto de niño, dependiendo el área del conocimiento de que se trate. Para efectos del presente trabajo únicamente se considerarán los que aporta la biología, la pedagogía y el derecho.

Bajo ese contexto, el niño en su desarrollo psico-biológico, es visto como:

“toda criatura humana que no ha alcanzado la pubertad. Como sinónimo de infantil o pueril, el término se aplica a quien no es considerado adulto. También el término se aplica a quien previa a la adolescencia vive su niñez.”<sup>94</sup>

Biológicamente se llama niño a la persona que por efecto del desarrollo gradual de su organismo no ha alcanzado una madurez plena. El niño a partir del momento en que nace empieza a experimentar diversos cambios físicos determinados por el crecimiento, a través del cual se desarrolla paulatinamente hasta llegar a su plenitud biológica.

Tenemos que al niño propiamente dicho, se le considera a la persona que se encuentra en el período de vida comprendido desde el nacimiento hasta los doce años, aproximadamente. Esta primera etapa de la vida es fundamental en el desarrollo, pues de ella va a depender la evolución posterior. Sus características principales serían las físicas, motrices, capacidades lingüísticas y socioafectivas.

Al terminar la niñez como tal, aparece posteriormente, la pubertad. Esta suele ocurrir en los hombres entre los 13 y 16 años de edad, y en las mujeres entre los 11 y los 14 años, aunque puede variar. Esta etapa es considerada como aquella en que se empieza a reflexionar sobre las conductas que se realizan, toda vez que conjuntamente con el desarrollo físico se ha desarrollado también intelectualmente; además en esta etapa surgen los caracteres secundarios del crecimiento físico.

A partir de los 14 y 16 años continúa la adolescencia, es decir, la etapa en donde la madurez psíquica sigue evolucionando y el pensamiento se vuelve más lógico y objetivo, aunque se sigue actuando impulsivamente pero en la forma más mesurada. Es una etapa de maduración entre la niñez y la condición de adulto, si bien varía entre las diferentes culturas, en general, se define como el periodo de tiempo que los individuos necesitan para considerarse autónomos e independientes socialmente. Asimismo el comienzo de la adolescencia está asociado con cambios drásticos en la estatura y en los rasgos físicos aunado a los cambios sexuales que se producen en ellos.

Por otro lado, la pedagogía, según el Diccionario de Ciencias de la Educación, define a la niñez como:

“Período del desarrollo humano que abarca desde el nacimiento hasta la pubertad (doce o trece años aproximadamente). Se suele reservar este término para designar sólo los aspectos biológicos de esta fase, mientras que, generalmente, se emplea la palabra *infancia*, en sentido más amplio, para referirse tanto a los aspectos fisiológicos como psicológicos de esta edad”.<sup>95</sup>

Este concepto añade el término *infancia* para referirse más ampliamente a los cambios que sufre el niño durante esa etapa, tanto físicos como psicológicos.

La pedagogía tiene como objeto de estudio la educación, con el fin de conocerla, analizarla y perfeccionarla, se encarga de la “formación” del sujeto como constructor y transformador del mundo. Por ello, la escuela ocupa un rol destacado ya que aparece la individualización de la infancia. Antes los niños no se diferenciaban de los adultos ni por la ropa, ni por los trabajos que efectuaban, ni por las cosas que decían o callaban. Se pasa de la visión de un adulto pequeño a la individualización del niño.

La idea de *infancia* emerge tras un proceso de construcción social que tiene lugar desde los comienzos de la modernidad, que muestra a los "infantes" anteriormente inexistentes, formando parte central del mundo familiar.

Desde el punto de vista legal, el concepto de niño se define de acuerdo a lo que señala el artículo primero de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual establece:

---

<sup>95</sup> Diccionario de las Ciencias de la Educación. Edit. Aula Santillana, México 1995, 2da ed. P. 1003

“se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.”<sup>96</sup>

El criterio que se adopta es el de considerar niño a un menor de 18 años, salvo que la legislación particular de cada Estado regule lo contrario, ya que el desarrollo físico, emocional y cultural del menor es estimado de manera distinta en otros países.

A nivel nacional la Ley para la Protección de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, retoma lo señalado en la Convención sobre los Derechos del Niño, al mencionar en su artículo 2 que son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos.

Como se puede observar, la biología y pedagogía, realizan una descripción detallada de cada etapa de la infancia y la adolescencia y relacionan el paso a la edad adulta con la adquisición de una madurez. Esta madurez, implica alcanzar determinadas aptitudes para actuar con plena autonomía que le permita al niño superar la vulnerabilidad que lo pone en situación de riesgo. La autonomía lleva al individuo a cubrir por sus propios medios las necesidades básicas. Contrario sensu, la ley, aporta un concepto que se limita a establecer un criterio temporal en el cual se marca un límite de edad, donde el niño dejará de estar bajo la tutela de un padre y comenzará a tener capacidad de ejercicio.

Lo anterior es así ya que jurídicamente sería poco factible establecer un concepto que abarque las características físicas y psicológicas de cada etapa del desarrollo, pues resultaría impráctico aplicar parámetros individuales a cada menor, y resulta más objetivo aplicar un mero criterio temporal.

#### 1.2.4. DERECHOS DE LOS NIÑOS

Son aquellas garantías que deben aplicarse a toda persona menor de edad, de acuerdo a lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, instrumento

---

<sup>96</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México en 1990.

internacional más importante en materia de derechos de la niñez y con carácter vinculante para los Estados que la han ratificado. Esta convención establece en su artículo 3 que todos los estados parte se comprometen a colocar el interés del menor por encima de toda medida adoptada en la que se vean involucrados niños, ya sea que estas decisiones se tomen por instituciones públicas o privadas, por autoridades administrativas, tribunales y órganos legislativos. Este argumento prevalece en todo el texto de la convención.

Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos por reconocer los derechos humanos de los menores, en ciertos casos, pueden estar sujetos a limitaciones como el reconocimiento de la personalidad jurídica o la libertad de tránsito.

Los derechos reconocidos en el citado documento se pueden clasificar en tres grupos:

De provisión: Se refiere al derecho que tiene el menor de recibir o poseer ciertos bienes o servicios como pueden ser: derecho a la educación a la salud o al descanso.

De protección: El derecho que tiene el menor a ser protegido de cualquier perjuicio, tal como la explotación sexual o económica, al abandono, al maltrato físico o psicológico.

De participación: Es el derecho que tienen los menores de ser tomados en cuenta en la toma de decisiones, ya sea en el núcleo familiar o escolar, así como respetar sus opiniones y puntos de vista.

### 1.3. MARCO JURÍDICO

#### 1.3.1. INSTRUMENTOS JURIDICOS INTERNACIONALES

La historia de los derechos humanos es producto de los principales acontecimientos mundiales y de la lucha en pro de la dignidad, la libertad y la igualdad en todo el mundo. Sin embargo, los derechos humanos no se reconocieron oficial y

universalmente hasta que se establecieron las Naciones Unidas. La conmoción y las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial y la incipiente lucha de las naciones coloniales por su independencia alentaron a los países del mundo a crear un foro para hacer frente a algunas de las consecuencias de la guerra y, en particular, para evitar que se repitieran los terribles sucesos vividos. Ese foro fue la organización internacional denominada Naciones Unidas.

Uno de los principales logros de la Naciones Unidas poco después de su fundación en 1945, fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

*Declaración Universal de los Derechos Humanos.*- Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Por primera vez en la historia, un documento considerado de valor universal era aprobado por una organización internacional y por primera vez se enunciaban detalladamente los derechos humanos y las libertades fundamentales. Si bien este documento tiene carácter general y con difusión universal, tiene el inconveniente de no ser un texto provisto de fuerza jurídica obligatoria, no obstante, desde su promulgación se consolidó una fuerza moral entre los Estados.

En la Declaración se considera que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tiene por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca de todos los miembros de la humanidad, y que esa dignidad está vinculada al reconocimiento de los derechos fundamentales a los que todo ser humano aspira. Este instrumento plantea derechos esenciales y vigentes para todo ser humano, tales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral de la persona y la prohibición de la esclavitud.

La Declaración ha servido de base a gran número de instrumentos de derechos humanos posteriores que, en conjunto, constituyen la normatividad internacional de derechos humanos. Entre esos instrumentos se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966). La Declaración Universal y los dos Pactos constituyen la carta internacional de derechos fundamentales.

*Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.*- Aprobado el 16 de diciembre de 1966 por la Asamblea General de la ONU. Adoptado por México el 23 de marzo de 1976, aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980, según decreto

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981 y su entrada en vigor el el 23 de marzo de 1976. En dicho instrumento se reafirman los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables. Reconoce que con arreglo a lo dispuesto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada personas gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la vida; se prohíbe la esclavitud y la práctica de la tortura; la instigación a la guerra y a la propagación del odio racista y religioso. Establece también que todo niño tiene derecho sin discriminación alguna a medidas de protección; tanto de su familia, como de la sociedad y el Estado; así mismo se establece que todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre y adquirir una nacionalidad.

*Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*- Aprobado el 16 de diciembre de 1966 por la Asamblea General de la ONU. Adoptado por México el 23 de Marzo de 1981, aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981 y su entrada en vigor el 23 de junio de 1981. Establece de manera precisa que se debe conceder especial protección a las madres, antes y después del parto; se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna y se deben proteger contra la explotación económica y social. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado el empleo a sueldo, de mano de obra infantil.

*Declaración de Ginebra de 1924.*- La Asociación Internacional de Protección a la Infancia promulgó la primera declaración sistemática de los derechos del niño. Tal declaración fue aprobada por la Sociedad de Naciones el 26 de diciembre de 1924. Este documento contiene siete principios fundamentales, que se refieren exclusivamente a los niños, y que a continuación se transcriben:



- El niño debe ser protegido excluyendo toda consideración de raza, nacionalidad o creencia.
- El niño debe ser ayudado, respetando la integridad de la familia.
- El niño debe ser puesto en condiciones de desarrollarse normalmente desde el punto de vista material, moral y espiritual.
- El niño hambriento debe ser alimentado; el niño enfermo debe ser asistido; el niño deficiente debe ser ayudado; el niño desadaptado debe ser reeducado; el huérfano y el abandonado deben ser recogidos.
- El niño debe ser el primero en recibir socorro en caso de calamidad.
- El niño debe disfrutar completamente de las medidas de previsión y seguridad sociales; el niño debe, cuando llegue el momento, ser puesto en condiciones de ganarse la vida, protegiéndole de cualquier explotación.
- El niño debe ser educado, inculcándole la convicción de que sus mejores cualidades deben ser puestas al servicio del prójimo.

*Declaración de los derechos del niño.*- Elaborada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), y adoptado por la Asamblea General de la ONU el 20 de Noviembre de 1959. El documento considera que el niño por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento, y esa protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los convenios constitutivos de los organismo especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño.

Este instrumento consta de un preámbulo y diez principios fundamentales y a diferencia de la Convención no es un texto jurídicamente vinculante. Los derechos reconocidos en la Declaración son: 1) derecho al disfrute de todos los derechos sin discriminación; 2) derecho a la protección y consideración del interés superior del niño; 3) derecho a un nombre y a una nacionalidad; 4) derecho a la salud, alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos; 5) derecho del niño física o mentalmente impedido a recibir atención especial; 6) derecho a una vinculación afectiva y a no separarse de sus padres; 7) derecho a la educación, al juego y recreaciones; 8) derecho a la prioridad en protección y socorro; 9) protección contra abandono, crueldad y explotación, y 10) protección en contra de la discriminación.

*Convención sobre los derechos del niño.*- La Convención fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Ratificada por México el 21 de septiembre de 1990, aprobada por el Senado el 19 de junio de 1990, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1990 y su entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990. La iniciativa, promovida por Polonia, originalmente pretendía dar a la Declaración de 1959 el carácter de convención y establecer ciertos mecanismos para su implementación; sin embargo, el proyecto se convirtió en la elaboración de un instrumento distinto y con una concepción bastante novedosa del niño y de sus derechos.

La importancia de ese documento radica en que no sólo constituye un instrumento jurídicamente vinculante frente a los Estados que lo han ratificado, sino que su articulado expresa la transformación del menor de edad como sujeto de protección a una valoración cada vez mayor en su autonomía y en el ejercicio de sus derechos.

Este documento atendiendo a lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos las Naciones Unidas proclamó que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales; que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad; el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión, preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad.

En este sentido, la Convención enumera los derechos que el menor posee, como son: derecho a la vida (artículo 6), derecho a nombre y nacionalidad (artículo 7), derecho a tener una identidad (artículo 8), derecho a no ser separado de sus padres a menos que haya un motivo judicial (artículo 9), derechos a formarse un juicio propio y a ejercer la libertad de expresión (artículos 12 y 13), derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 14), derecho a la libertad de asociación (artículo 15), derecho a la vida privada y a la honra (artículo 16), derecho a estar protegido contra toda forma de abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación (artículos 19, 32-39), derecho a servicio de

salud (artículo 24), a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, moral y social (artículo 27), a la educación (artículo 28), derecho al descanso y a actividades recreativas (artículo 31), derecho a tener un trato adecuado a su edad cuando se vea involucrado en la infracción a leyes penales (artículo 40).

La Convención tiene una serie de valores éticos y principios normativos básicos entre los que destacan los siguientes:

- El valor de la vida en sí misma
- El valor de la dignidad, que se refleja en la prohibición de injerencias arbitrarias o ilegales, en la tutela de la honra y la reputación, en la asistencia al niño física o mentalmente impedido, en la educación encaminada al desarrollo de la personalidad, aptitudes y capacidades, en la protección contra la explotación y tortura y en el tratamiento de la infancia en caso de infracción de normas penales.
- El valor de la libertad que se desprende del amplio sistema de libertades: opinión, información, expresión, pensamiento, conciencia, religión, reunión pacífica y asociación.
- El valor de la igualdad y la no discriminación.
- Los valores de la salud, nivel de vida, educación, esparcimiento y cultura.
- El valor de la seguridad: protección contra retenciones y traslados ilícitos, malos tratos, abandonos, trabajos nocivos e ilegales, explotación y tráfico de niños.
- Subyacen los valores de justicia y solidaridad.
- El principio de protección universal de los menores por parte de los Estados.
- El principio de primacía del interés superior del niño.
- El principio de subsidiariedad que obliga al Estado, por un lado, a respetar el derecho de los padres o tutores o personas responsables y, por el otro, a hacerse cargo de esas funciones cuando decaigan en el ejercicio de las mismas las personas primeramente responsables.
- Los principios procesales de protección, vigilancia, evaluación y exigencia de responsabilidades y sanciones contra los Estados por acción u omisión a través del Comité de Derechos del Niño.

En apartados anteriores se ha hecho referencia a los instrumentos jurídicos internacionales más significativos en el ámbito de protección a los niños, sin

embargo, existen otros ordenamientos, no menos importantes pero no tan citados, en los que también se estatuye sobre el reconocimiento a los derechos humanos de los niños. Tales como los que se enuncian a continuación.

*Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado.*- Fue aprobada por la Asamblea General de la ONU el 14 de diciembre de 1974. Firmada por México el 7 de septiembre de 2000, aprobada por el Senado el 17 de enero de 2002 según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación y su entrada en vigor el 15 de abril de 2002. En este documento se consideran lo que son los actos criminales, así como todas las formas de represión y los tratos crueles e inhumanos hacia las mujeres y los niños.

*Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing).*- Adoptadas por la Asamblea General de la ONU el 29 de noviembre de 1985. El objeto de este instrumento es promover el bienestar del menor, a fin de reducir la necesidad de intervenir con arreglo a la ley, y de someter a tratamiento efectivo, humano y equitativo al menor que tenga problemas con la ley. Estas Reglas se aplicarán según el contexto de las condiciones económicas, sociales y culturales que predominen en cada uno de los Estados Miembros y los servicios de justicia de menores se perfeccionarán y coordinarán sistemáticamente con miras a elevar y mantener la competencia de sus funcionarios, e incluso los métodos, enfoques y actitudes adoptados.

*Convención interamericana sobre conflictos de leyes en materia de adopción de menores.*- Fue adoptada por la Organización de los Estados Americanos el 24 de mayo de 1984 en La Paz Bolivia. Firmada por México el 12 de junio de 1987, aprobada por el Senado el 27 de diciembre de 1986, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1987 y entrada en vigor el 26 de mayo de 1988. Este instrumento se aplica a la adopción de menores cuando el adoptante (o adoptantes) tenga su domicilio en un Estado parte y el adoptado su residencia habitual en otro Estado parte.

*Convención interamericana sobre restitución internacional de menores.*- Fue adoptada por la Organización de los Estados Americanos el 15 de julio de 1989 en Montevideo Uruguay. Ratificada por México el 5 de octubre de 1994, aprobada por el Senado el 22 de junio de 1994, según decreto publicado en el Diario Oficial de la

Federación el 6 de julio de 1994 y entrada en vigor el 5 de noviembre de 1994. Este instrumento tiene por objeto asegurar la pronta restitución de menores que tengan residencia habitual en uno de los Estados Parte y hayan sido trasladados ilegalmente desde cualquier Estado o que habiendo sido trasladado legalmente hubieran sido detenidos ilegalmente.

*Convención sobre la protección de menores y cooperación en materia de adopción internacional.*- Fue adoptada por la Organización de los Estados Americanos el 29 de mayo de 1993. Ratificada por México el 14 de septiembre de 1994, aprobada por el Senado el 22 de junio de 1994, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1994 y entrada en vigor el 1 de mayo de 1995.

*Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores.*- Fue adoptada por la Organización de los Estados Americanos el 18 de marzo de 1994. Adoptada por México el 14 de septiembre de 1994, aprobada por el Senado el 29 de abril de 1996, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1996 y entrada en vigor el 15 de agosto de 1997.

*Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en los conflictos armados.*- Fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000. Ratificada por México el 15 de marzo de 2000, aprobada por el Senado el 11 de diciembre de 2001, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2002 y entrada en vigor el 12 de febrero de 2002.

*Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía.*- Fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000. Ratificada por México el 15 de marzo de 2002, aprobada por el Senado el 10 de diciembre de 2001, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 2002 y entrada en vigor el 15 de abril de 2002.

### 1.3.2. INSTRUMENTOS JURIDICOS NACIONALES

Con base en el esfuerzo internacional a favor de la niñez y ante el compromiso adquirido por México con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, nuestra Carta Magna, se ha ido modificando a fin de reconocer y proteger los derechos de los niños, asimismo se han promulgado diversas leyes, tanto federales como locales, de protección a la infancia.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*- Mediante Decreto publicado el 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero de nuestra Carta Magna para quedar establecido como: De los derechos Humanos y sus Garantías

Por otra parte, en diciembre de 1999, el Poder Legislativo aprobó un adición al artículo 4° de la Constitución Política del país, en el cual se reconocen los derechos de la infancia, el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos y señala que los ascendientes, tutores y custodios, tienen el deber de preservarlos.

Determina que las personas obligadas a preservar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes son los padres, tutores o custodios. Establece, el deber del legislador de prever la existencia de apoyos de las instituciones públicas para proteger a los menores de edad. Contempla además, la prohibición de trabajo a cierta edad. Prevé la creación de procedimientos judiciales y de sanciones específicas para los menores de edad que por alguna circunstancia se encuentran en conflicto con la ley penal.

De igual forma en sus artículos 1°; 3°; 4°; 5°; 20°, apartado B; y 123, apartado A, fracciones II y III, garantiza entre otros, los derechos a: la familia, la identidad, la alimentación, la salud, la educación, la libertad, la integridad física.

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.*- Por su jerarquía, es la ley que, en el ámbito local, determina y ratifica las libertades, derechos y garantías de sus habitantes y las bases para la organización y ejercicio del poder público, bajo el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Respecto a

los derechos de los niños, en su artículo 5° estipula que se garantizará el desarrollo pleno y la protección de la familia y sus miembros asimismo ampara el derecho a recibir educación, el cuidado de la salud, así como una alimentación segura y los medios para obtenerla, haciendo énfasis a la atención en la calidad de la alimentación que consumen los niños y jóvenes.

*Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.*- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000. Esta ley tiene como finalidad fundamental la de contribuir a que en toda la República se cumpla la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, que inspiró las reformas del párrafo sexto del artículo 4° constitucional aprobadas según decreto del 15 de diciembre de 1999, en cuyos términos se hace reconocimiento expreso de que las niñas, los niños, las y los adolescentes, como personas que son, tienen derechos humanos.

La ley consta de 56 artículos ordenados en cinco títulos, en su contenido encontramos los principios rectores de la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, como son: el interés superior de la infancia, el de la no discriminación, el de la igualdad sin distinción de raza, edad, peso, religión, idioma o lengua, opinión política o de cualquier otra índole, origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancia de nacimiento o cualquier otra condición suya o de sus ascendentes, tutores o representantes legales. El de vivir en familia, el de tener una vida libre de violencia, el de corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad, así como el de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales.

La ley establece que la Federación, el Estado, el Distrito Federal, los estados y municipios, implementarán mecanismos para impulsar una cultura de protección a los derechos de los menores, inspirados siempre en el contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño y tratados que sobre el tema se hayan aprobado.

Asimismo, será el gobierno federal quien promoverá la adopción de un programa nacional para la atención de los derechos de la infancia y la adolescencia, procurando la participación de las entidades federativas y municipios.

Por lo que corresponde a las obligaciones de ascendentes, tutores, custodios y de todas las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes, el proporcionarles una vida digna, garantizando la satisfacción de alimentación, así como el pleno y armónico desarrollo de su personalidad en el seno de la familia, la escuela, la sociedad y las instituciones, así como protegerlos contra toda forma de maltrato, prejuicio, daño, agresión, abuso, trato y explotación y se fincará responsabilidad penal para quienes dejen de hacerlo o aún más, a quienes incurran en abandono injustificado de algún infante o adolescente.

Por lo que hace al derecho de prioridad, establece que cuando las niñas, niños y adolescentes requieren protección y socorro en cualquier circunstancia, deberá haber una atención prioritaria; por otro lado, en igualdad de condiciones se les atenderá antes que a los adultos en todos los servicios.

Indiscutiblemente el principio fundamental de este instrumento está en el derecho a la vida que tienen las niñas, niños y adolescentes, el cual se garantizará en la máxima medida posible.

Uno de los propósitos de dicha ley, es el de erradicar definitivamente la discriminación; trata un capítulo especial sobre el tema, donde establece que niñas, niños y adolescentes tendrán reconocidos por igual sus derechos y será deber de las autoridades, ascendientes, tutores y demás miembros de la sociedad, promover e impulsar un desarrollo igualitario, evitando los prejuicios que alienten una supuesta superioridad de sexo sobre otro.

En lo relativo al derecho a la protección de la salud de niñas, niños y adolescentes, se pretende reducir la mortalidad infantil, asegurarles su asistencia médica, combatir la desnutrición, fomentar los programas de vacunación, fijar las medidas tendientes a prevenir embarazos tempranos, así como atender de manera especial las enfermedades epidémicas de transmisión sexual y de SIDA.

En capítulos posteriores, se señala lo concerniente al derecho a la educación que tienen las niñas, los niños y adolescentes así como al descanso y al juego.



No menos importante es el capítulo que trata del derecho que tendrán las niñas, niños y adolescentes a que se les aplique un debido proceso en caso de infracción a la ley penal.

Se establecerán ministerios públicos y jueces especializados, así como autoridades especializadas para el tratamiento de quienes hayan infringido las leyes penales. Se promoverá la reintegración y adaptación social del adolescente, las medidas de tratamiento, cuando se trate de delitos graves o delincuencia organizada cometidos por adolescentes, se propugnará por formular las medidas de tratamiento y, en último de los casos, optar por la internación.

En el caso de que un adolescente presuntamente haya infringido las leyes penales, se le proporcionará asistencia jurídica, a fin de salvaguardar sus derechos y se promoverá el establecimiento de defensores de oficio especializados, se respetará en todo momento el derecho a la presencia de sus ascendientes, tutores, custodios o quienes estén responsabilizados de su cuidado y se les respetarán sus derechos humanos.

Para procurar una mejor defensa y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las instituciones de la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, contarán con el personal capacitado y serán instancias especializadas con funciones de autoridad quienes tendrán como facultades: salvaguardar las garantías constitucionales de las niñas, niños y adolescentes; representarlos legalmente ante las autoridades judiciales o administrativas; conciliar en casos de conflicto en el núcleo familiar, cuando sean vulnerados sus derechos y garantías; denunciar ante el Ministerio Público hechos que se presumen constitutivos de delito; promover la participación de los sectores público, social y privado, a efecto de llevar acciones a favor de la atención, defensa y protección de sus derechos; asesorar a las autoridades competentes a realizar y difundir estudios e investigaciones para fortalecer acciones a favor de los menores y aplicar las sanciones establecidas en la ley.

Por lo que respecta al Estado de México, también cuenta con una ley de carácter local, publicada en la “Gaceta del Gobierno” del Estado de México, el 10 de septiembre de 2004. Contiene disposiciones de orden público, interés social y de observancia general y tiene por objeto garantizar las bases y procedimientos sobre

los derechos, prevención y atención de las niñas, niños y adolescentes en el Estado de México, lo que será considerado por todas las instituciones públicas o privadas.

La ley establece los principios que orientan las políticas públicas a favor de las niñas, niños y adolescentes; fija los lineamientos y establece las bases para la instrumentación y evaluación de las políticas públicas y de las acciones de defensa y representación jurídica, asistencia, provisión, prevención, protección y participación para la promoción y vigencia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes a fin de impulsar y consolidar la atención integral y la generación de oportunidades de manera igualitaria; establece los mecanismos que faciliten el ejercicio de sus derechos; así como promover la cultura de respeto hacia las niñas, niños y adolescentes en el ámbito familiar, comunitario y social, así como en el público y privado.

Otras leyes que se encuentran relacionadas con la protección de los derechos de los niños y adolescentes y que se mencionan de manera enunciativa más no limitativa son:

*Ley de la Juventud del Estado de México.*- Publicada en el Periódico Oficial “Gaceta de Gobierno” el 25 de septiembre de 2008. el 31 de agosto de 2010. Este ordenamiento tiene por objeto fomentar, establecer, promover y garantizar el ejercicio de los derechos y obligaciones de los jóvenes en el Estado de México; así como, implementar las políticas públicas y sus medios de ejecución, encaminadas a su atención integral.

*Ley General de Educación.*- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993. Esta Ley regula la educación que imparte el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

*Ley de Justicia para adolescentes del Estado de México.*- Publicada en el Periódico Oficial “Gaceta de Gobierno” el 25 de enero de 2007. Tiene por objeto establecer un sistema integral de justicia para adolescentes en el Estado de México, en el que se observen los principios, derechos y garantías previstos, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados Internacionales aplicables, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Ley para la Protección de los

Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México, que se aplicará a través de los Órganos, Instancias y Procedimientos considerados en dicha ley.

*Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar del Estado de México.-* Publicada en el Periódico Oficial "Gaceta de Gobierno" el 25 de septiembre de 2008. Tiene por objeto establecer medidas concretas de protección integral con la finalidad de salvaguardar la vida, la libertad, la integridad física, psicológica, sexual y patrimonial de los miembros de la familia, por parte de aquellas con las que tengan un vínculo familiar, mediante la prevención, atención y tratamiento de la Violencia Familiar, así como favorecer el establecimiento de medidas de tratamiento y rehabilitación a los generadores de esta, que permita fomentar una cultura estatal de la no violencia.

## CAPITULO 2

### LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA

Los niños y niñas, como parte de la sociedad en la que viven, deben disponer de la libertad de crecer en un ambiente de salud, paz y dignidad, así como participar activamente en el desarrollo y en las decisiones de su comunidad. Todos los niños y niñas, sin excepción alguna, tienen los mismos derechos. Tienen derecho a estar informados, a ser escuchados y a participar cada vez más en el ejercicio de los mismos.

El Estado a través de sus diversas dependencias procura la protección de los menores y las familias que así lo requieran; dicha ayuda se brinda, en muchos de los casos, en coordinación con instituciones no lucrativas de la sociedad civil y con organismos no gubernamentales creadas para tales efectos y en base a la implementación de programas de atención, promoción, divulgación, prevención y protección de los menores de edad -en general- y de los que por diversas situaciones se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad.

Algunos de esos proyectos son dirigidos, específicamente a los niños y niñas víctimas de violencia intrafamiliar, en situación de calle, niños indígenas, los que viven en las fronteras y los que trabajan en áreas rurales y urbanas.

En este capítulo se hace una breve reseña de las instituciones públicas de mayor relevancia a nivel federal y local que se encargan de proteger y defender los derechos de las niñas y los niños.

## 2.1. DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA<sup>97</sup>

Por decreto del Ejecutivo Federal del diciembre de 1982, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, pasó a ser un organismo descentralizado de la Secretaría de Salud, encomendándosele las funciones de asistencia social de la comunidad. De esta manera las funciones del DIF son encausadas a la atención de los grupos marginados y que se encuentran en una situación de vulnerabilidad para poder contribuir a su desarrollo e integración; fortaleciendo la integración familiar, el sano y pleno desarrollo de la niñez, así como velar por la protección y respeto de los derechos de niños, ancianos, minusválidos, mujeres, entre otros.

Este sistema tiene alcance en las tres esferas del gobierno, las cuales prestaran asistencia técnica y administrativa, lo que implica que los estados tienen facultades y obligación para legislar y prestar el servicio de asistencia social.

### DIF ESTADO DE MEXICO

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México es un organismo público descentralizado del gobierno estatal que cumple con el objetivo de impartir asistencia social a los sectores más desfavorecidos y grupos vulnerables. Es considerado como uno de los principales instrumentos del gobierno mexiquense para abatir la pobreza extrema, mejorar la calidad de vida e impulsar un desarrollo justo y equitativo para todos los habitantes de la entidad.

El DIF Estado de México ha instrumentado diversos programas de asistencia social a fin de abatir la vulnerabilidad de niños, mujeres, jóvenes, personas mayores y personas con capacidades diferentes, bajo la perspectiva de que las diferencias geográficas, étnicas, físicas, políticas, sociales y culturales de la entidad, converjan en el principio universal de la dignidad humana.

Su propósito fundamental es brindar servicios integrales que respondan a la problemática familiar en cada una de sus facetas.

---

<sup>97</sup> [http://portal2.edomex.gob.mx/difem/acerca\\_del\\_difem/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/difem/acerca_del_difem/index.htm)

## DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA

Dentro del ámbito de la defensa del menor y la familia, la tarea más importante es la protección y tutela de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en estado de abandono u orfandad, así como el asesoramiento y patrocinio de juicios a familias de escasos recursos, menores, mujeres, personas con capacidades diferentes, adultos mayores y hombres. El área más importante de esa Institución encargada de la defensa de los derechos de los menores es la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.

*Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.*- La atención al menor, a la mujer y a la familia en el estado quedó formalmente establecida en 1954, cuando la Legislatura local, a iniciativa del gobernador Salvador Sánchez Colín, promulgó el decreto por el cual se aprobó el Código de Protección a la Infancia por el Estado de México, primer acontecimiento jurídico en su tipo a nivel nacional y el segundo en América Latina.

Las funciones más importantes de esta Procuraduría son proporcionar orientación social y asistencia jurídica al menor en estado de vulnerabilidad y a familias de escasos recursos, para garantizar el respeto a sus derechos, instrumentando y promoviendo programas preventivos que contribuyan a la integración familiar, así como brindar apoyo a familiares de pacientes internados en hospitales gubernamentales que por su condición económica así lo requieran.

Entre los programas que opera la Procuraduría están:

- Defensa del Menor y la Familia
- Centro de Prevención y Atención al Maltrato y la Familia
- Departamento de Valoraciones y Estudios Biopsicosociales para Adopción y Apoyo a la Familia
- Clínica Albergue Familiar

Mediante estas acciones el DIF Estado de México proporciona a los menores y a la familia la posibilidad de disminuir la violencia familiar de sus hogares, procurando hacer valer los derechos consagrados en el Artículo 4° de nuestra Carta Magna,

Tratados Internacionales y en la Ley para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Su objetivo primordial es atender el interés superior del menor como se establece en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Para lo cual se invita a los cónyuges, concubinos o custodios de los menores a que cumplan con la obligación de proporcionarles alimentación, que los menores lleven un nombre y el apellido de sus progenitores y ser educados en forma mesurada.

Este programa funciona en los 125 Sistemas Municipales DIF, a fin de que la población mexiquense tenga acceso a una justicia pronta y erogue menos recursos económicos al contar con servicio jurídico cerca de su vecindad.

## 2.2. PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO<sup>98</sup>

Los antecedentes de la Procuraduría General de Justicia se pueden encontrar en la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado, publicada el 6 de agosto de 1824, contemplaba atribuciones expresamente encomendadas al Gobernador del Estado, entre ellas, en el ámbito judicial debería cuidar el cumplimiento de la justicia de manera pronta y eficaz.

El 12 de octubre de 1827, se expide el primer “Reglamento Interior para la Secretaría del Gobierno del Estado Libre de México”, en el cual se especificaba la estructura orgánica del Ejecutivo y su administración pública en forma más detallada. En este Reglamento, el Departamento de Justicia y Negocios dependía del Secretario General de Gobierno, que resolvía lo relativo a la milicia activa, todo lo relacionado al ejército permanente y los asuntos de justicia y de negocios con la Iglesia.

En 1897, se crea la Sección de Instrucción Superior y Justicia y en 1905 desaparece esta sección pasando su función a la Sección de Justicia y Archivo.

---

<sup>98</sup> [http://portal2.edomex.gob.mx/pgjem/acerca\\_procuraduria/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/pgjem/acerca_procuraduria/index.htm)

Es así que, de 1905 a 1907 se dan una serie de modificaciones a la estructura de la Administración Pública Estatal y en este año, en la Ley de Egresos publicada el 6 de febrero de 1918, se contempla una reestructuración administrativa, en el cual aparece el Departamento de Justicia.

Es hasta 1941, cuando se expide el Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno, siendo el primer ordenamiento que presenta con mayor sistematización y detalle, la forma en que se estructura la Administración Pública Estatal, precisando las funciones encomendadas a cada oficina o departamento. Este Reglamento constituye, de alguna forma, una ley orgánica de las dependencias del Ejecutivo del Estado.

La estructura detallada en el reglamento antes mencionado se dividía en departamentos y oficinas. Dentro del departamento existía el de Gobernación y Justicia, cuyas funciones tenían que ver con seguridad pública, salubridad, gobernación, beneficencia privada, archivo, justicia, entre otros.

A pesar del reglamento expedido en 1942 y en razón de la dinámica propia de la administración estatal, se modifica la estructura orgánica y es aquí donde se establece la Procuraduría General de Justicia y el Ministerio Público.

En septiembre de 1981, la Legislatura del Estado, a propuesta del Titular del Ejecutivo del Estado, aprobó una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, que definió una serie de acciones tendientes a iniciar un proceso integral de reforma administrativa.

Producto de la reforma, se crearon nueve secretarías además de la Procuraduría General de Justicia dependiente del Gobernador.

En abril de 1999, la Procuraduría General de Justicia solicitó la incorporación de la Coordinación Jurídica y Consultiva, como unidad staff de apoyo directo al Procurador, lo que permitió organizar y controlar las actividades de representación, defensa, asesoría y gestión de los intereses jurídicos de la Procuraduría. Asimismo, en 1992 se creó la Coordinación de Estudios y Proyectos Especiales.



El objetivo primordial de esta institución es el de garantizar la convivencia social armónica a través de una procuración de justicia eficaz, pronta, imparcial y oportuna, que asegure el cabal cumplimiento del orden jurídico, el respeto a los derechos de las personas y la integridad de las instituciones, vigilando la prevalencia del principio de legalidad, persiguiendo al delincuente, preservando el estado de derecho y fortaleciendo la vida democrática.

Así la Procuraduría General de la entidad, a través de las Agencias del Ministerio Público Especializadas en Violencia Intrafamiliar y Sexual (AMPEVIS), brinda atención integral a las víctimas de delitos relacionados con la violencia intrafamiliar y sexual. Las AMPEVIS trabajan en coordinación con los DIF Municipales.

*Instituto de Atención a Víctimas del Delito.*- El Instituto de Atención a las Víctimas del Delito del Estado de México es un órgano administrativo desconcentrado de la Procuraduría General de Justicia, jerárquicamente subordinado a ella, cuyas principales funciones, entre otras, son las siguientes:

- Establecer los mecanismos para ampliar la cobertura de protección y atención a las víctimas del delito, principalmente cuando éstas sean menores de edad, mujeres, personas de la tercera edad o que pertenezcan a grupos vulnerables de la sociedad.
- Trabajar de manera coordinada con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en el desarrollo de programas para la atención a las víctimas del delito así como impulsar las acciones necesarias para promover y proteger sus derechos fundamentales entre las autoridades y la población del Estado de México.

### 2.3. INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN<sup>99</sup>

El Instituto Nacional de Migración es un órgano técnico desconcentrado de la Administración Pública Federal dependiente de la Secretaría de Gobernación y que se encuentra subordinado a ésta. Dicho Órgano tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

El Instituto Nacional de Migración está bajo la dirección de un Consejo Directivo y un Consejo Técnico, y las funciones operativas como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación estarán a cargo de un Comisionado. El Comisionado contará además con unidades de apoyo, tales como las coordinaciones de Regulación Migratoria; de Control y Verificación Migratoria; de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales; de Delegaciones; Jurídica; de Planeación e Investigación, y de Administración, así como las Delegaciones Regionales en cada Estado de la República.

*Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos.-* Este es un Programa que se encuentra inscrito en el Programa de Cooperación del Gobierno de México y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), surge en 1996, por acuerdos establecidos con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración, con el propósito de atender la problemática que enfrentan los menores en situación de vulnerabilidad que se encuentran en las franjas fronterizas de nuestro país, así como de garantizar a los menores repatriados la atención y el respeto pleno a sus derechos humanos, desde el momento de su aseguramiento hasta que es integrado a su comunidad o al núcleo familiar.

En este Programa participan las autoridades en los tres niveles de Gobierno y las organizaciones civiles.

---

<sup>99</sup> [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Acerca\\_del\\_INM](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Acerca_del_INM)

## 2.4. COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS<sup>100</sup>

El 21 de Mayo de 2003, el entonces Instituto Nacional Indigenista cambia su nombre mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, por el de Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Esta Comisión es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica, presupuestal y administrativa. Su propósito es orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicos para alcanzar el desarrollo integral y sustentable así como el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, observando el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación, promover acciones contra la discriminación o exclusión social y la construcción de una sociedad tolerante y respetuosa de las diferencia étnicas y culturales, del mismo modo, impulsar la participación y la igualdad de oportunidades para los indígenas y el reconocimiento de los derechos colectivos de los aquellos como son la libre determinación de los pueblos, la autonomía y la personalidad jurídica, el respeto a su cultura, entre otros.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, esta integrada por una Dirección General, una Unidad de Planeación y Consulta, Unidad de Coordinación y Enlace, Coordinación General de Administración y Finanzas, Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales, Dirección de Asuntos Jurídicos, así como Delegaciones Estatales, que operan en 24 Estados de la República Mexicana a través de 110 Centros Coordinadores del Desarrollo Indígena, un Centro de Investigación, Información y Documentación de los Pueblos Indígenas de México y 28 Centros Regionales.

### LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS INDIGENAS<sup>101</sup>

En todo el mundo los niños son, quizás, los seres que se encuentran en una situación de mayor fragilidad, pero al mismo tiempo representan la esperanza para que se puedan preservar todos los rasgos de su cultura, es por ello que la Comisión

---

<sup>100</sup> [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=4](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=4)

<sup>101</sup> Los datos estadísticos que se presentan en este apartado fueron tomados de la página <http://www.unicef.org/mexico/spanish/niños.htm>

Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se ha preocupado y ocupado por reconocer la fuerza intrínseca de las comunidades, las familias y los niños indígenas respetando su dignidad así como propugnando por el respeto y las promoción de sus derechos, para de esta manera lograr la perpetuación de su estilo de vida, de sus costumbres y creencias.

Las niñas, niños y adolescentes indígenas en México constituyen la población con mayores carencias y el menor grado de cumplimiento de sus derechos fundamentales. Según la información más reciente de CONAPO, hay alrededor de 13.7 millones de personas indígenas en el país, de los cuales 6.7 son hombres y 6.9 son mujeres, pertenecientes a 62 diferentes grupos étnicos. Las agrupaciones mayores son los náhuatl y los mayas. El 76.1% de la población de habla indígena vive en pobreza.

Los estados con mayor número de indígenas son los del sur y sureste del país, es decir, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán y Puebla, con un total de 7.3 millones. La mayoría de las casi 25,000 comunidades indígenas suelen ubicarse en zonas de difícil acceso, lo cual repercute en la exclusión escolar y en el incumplimiento de otros derechos de los niños indígenas.

El 33.2% de los niños indígenas menores de 5 años sufría de baja talla en 2006, en comparación con el 12.7% de todos los niños de esa edad. La tasa de mortalidad infantil de la población indígena es 60 por ciento mayor que la de la población no indígena. El incumplimiento de los derechos básicos de los niños indígenas también se refleja en su bajo nivel de logros educativos. Se estima que la tasa de analfabetismo entre los pueblos indígenas es cuatro veces más alta (más de 26% de la población de 15 años y más) que el promedio nacional (7.4%). Una de cada tres escuelas primarias generales es multigrado, mientras que dos de cada tres escuelas indígenas son multigrado, es decir, sus docentes atienden más de un grado. En 2005, apenas el 13 % de los estudiantes del 6to grado de primaria en las escuelas indígenas se encuentra en el grupo más alto en términos de comprensión lectora, comparado con el 33% de promedio nacional. El 51% se encuentra en el nivel más bajo (el promedio nacional es de 25%).

Muchos niños y niñas indígenas dejan de ir a la escuela porque tienen que comenzar a trabajar a una edad muy joven. Según un estudio del Instituto Nacional de

Estadística Geografía e Informática (INEGI) sobre el trabajo infantil, 36% de los niños indígenas entre 6 y 14 años de edad trabajan, el doble que el promedio nacional calculado en 15.7%.

Los pueblos indígenas también tienen un índice particularmente alto de migración interna hacia las zonas agrícolas en el norte de México. Se estima que en 2003 el 48.7% de los niños que trabajaban como jornaleros agrícolas hablaban alguna lengua indígena y el 42.9% no asisten a la escuela.

Otro importante factor para no asistir a la escuela es la temprana vida en familia que asumen los niños indígenas. Hay una diferencia significativa entre el porcentaje de mujeres indígenas que se casó antes de los 15 años de edad (casi 5%) comparado con las mujeres no indígenas (2%). Asimismo cerca del 24% de las mujeres indígenas se casó antes de los 18 años de edad, mientras que el 15% de las mujeres no indígenas lo hizo a esta edad.

En 1992, México reformó su Constitución para incluir en su artículo 4 la definición del país como multicultural y plurilingüe. Este paso constituyó un reconocimiento fundamental de la población indígena en un país que durante años procuró lograr la unidad nacional mediante la homogeneización cultural.

En el campo de la educación se han tomado varias medidas de integración, como la creación del Consejo Nacional para el Fomento Educativo (CONAFE) que brinda educación primaria a las pequeñas comunidades rurales dispersas; la Dirección General de Educación Indígena y el modelo de educación intercultural bilingüe; la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB), creada en el 2001, con iniciativas como FOMEIN, "Fomentar y mejorar la educación intercultural bilingüe para los migrantes", y, en coordinación con otras instituciones del Gobierno mexicano, incluido SEDESOL, con el programa de asistencia social Oportunidades, que ha beneficiado a 5 millones de familias en condiciones de marginación y pobreza, muchas de ellas indígenas.

Todo esto, sin embargo, no ha sido suficiente para lograr mejorar el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes indígenas, se necesita el compromiso de todos los sectores de la sociedad mexicana.

## 2.5 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MEXICO

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM) es un organismo público de carácter permanente, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Se encarga de proteger los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, de los habitantes del Estado de México así como a los mexicanos y extranjeros que se encuentran en su territorio, en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa cometidos por cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal.

Su principal objetivo es proteger, observar, estudiar, promover y divulgar los derechos humanos en beneficio de la sociedad mexiquense contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los establecidos en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

### BREVE SEMBLANZA HISTORICA<sup>102</sup>

En el marco de la problemática sobre la violación de los derechos humanos se han creado organismos o instituciones para velar y proteger tales prerrogativas. Se trata del sistema no jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos, integrado por los organismos nacional y de las entidades federativas que se originaron a la luz del apartado B del artículo 102 de nuestra Carta Magna, los cuales tienen su estructura y procedimientos propios, si bien con los mismo objetivos generales.

Desde el punto de vista de la defensa de los derechos de los ciudadanos, podríamos decir que los antecedentes más lejanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se encuentran en el siglo XIX, con la promulgación de la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847 que promovió don Ponciano Arriaga en el estado de San Luis Potosí. Pero es hasta la segunda mitad del siglo XX, y como consecuencia de una enfática demanda social en el ámbito nacional y de las transformaciones en la esfera internacional, que comienzan a surgir diversos órganos públicos que tienen

---

<sup>102</sup> Carpizo, Jorge; *Derechos Humanos y Ombudsman*. Ed. Porrúa. 3era ed. México, 2003. Pp. 11-14

como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente al poder público.

Así, en 1975 se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, teniendo como finalidad la defensa de los derechos de los individuos, pero no necesariamente frente al poder público. Asimismo, el 3 de enero de 1979 se instituyó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Nuevo León, por instrucciones de su entonces Gobernador, doctor Pedro G. Zorrilla. Posteriormente, en 1983, el ayuntamiento de la ciudad de Colima fundó la Procuraduría de Vecinos, que dio pauta al establecimiento de dicha figura en la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de dicha entidad.

Por su parte, el 29 de mayo de 1985 la Universidad Nacional Autónoma de México estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios, y en 1986 y 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el estado de Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en el estado de Guerrero, respectivamente. Más adelante, el 14 de agosto de 1988, se creó la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, figura prevista dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos. Meses después, el 22 de diciembre, se configuró la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro. Además, en la capital de la República el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social el 25 de enero de 1989.

Respecto de los antecedentes directos de la CNDH, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de *los* Derechos Humanos. En el marco de esta modificación, las entidades federativas adquirieron el compromiso de establecer, a través de sus Congresos Locales un Organismo de Protección y Defensa de los Derechos Humanos. Hoy en día, existe una Comisión de Derechos Humanos con competencia local en cada uno de los estados de la República, incluyendo el Distrito Federal.

#### 2.5.1. SISTEMA JURISDICCIONAL Y NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

El Estado tiene la obligación de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, por lo que debe crear instituciones que permitan a los ciudadanos hacerlos valer.

Dentro del sistema jurídico mexicano, esta gama de instituciones y mecanismos legales tienen como finalidad hacer vigentes y, en su caso, defender el estricto apego de las autoridades al respeto de los derechos humanos, tanto en el orden federal, como en asuntos de tipo local y municipal. En México podemos distinguir entre dos tipos de protección interna a los derechos humanos: la jurisdiccional y la no jurisdiccional.

*Sistema jurisdiccional.*- La protección jurisdiccional de los derechos humanos, como su nombre lo indica, está a cargo del Poder Judicial. En nuestro país el instrumento específico de protección jurisdiccional de los derechos humanos, por excelencia, es el juicio de amparo, previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 103 y 107. Creado a mediados del siglo XIX por Crescencio Rejón y Mariano Otero, es el medio de defensa habitualmente utilizado para reclamar la violación a las garantías constitucionales, pretende la protección y restablecimiento de los derechos fundamentales. Cuando se vean amenazados esos derechos sin causa justificada, se puede pedir el amparo de la justicia federal a través de la tramitación de este juicio ante los Tribunales del Poder Judicial de la



Federación.<sup>103</sup>

No obstante que es un instrumento que ayuda a la defensa de los derechos, este juicio resulta, en ocasiones, inaccesible para personas cuyos recursos no les permite la contratación de un abogado o la erogación de los gastos para la tramitación del mismo. Cabe destacar que por la especialidad de este procedimiento, es casi imposible que una persona que no sea abogado realice el trámite para conseguir la protección contra el acto de autoridad que lo está perjudicando.

Otros medios de control constitucional que también se conocen en materia de derechos humanos y que tuvieron un desarrollo posterior, son las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Sobre estos medios de control constitucional conviene indicar que con las reformas constitucionales de junio de 2011 se introdujo en el artículo 105, fracción II, inciso g), la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para presentar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución, así como de los organismos estatales en contra de leyes locales.<sup>104</sup>

*Sistema no jurisdiccional.*- En México, la protección no jurisdiccional de los derechos humanos está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los organismos estatales y del Distrito Federal, que fungen, por lo general, como órganos independientes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, encargados específicamente de velar por la protección y promoción de los derechos humanos.<sup>105</sup>

En 1992, con la adición del apartado B al Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se elevó a rango constitucional la protección y defensa no jurisdiccional de los derechos humanos, y se encomendó esta tarea a organismos especializados, tanto a nivel nacional como en el ámbito de competencia de los Estados de la Federación.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> Quintana Roldán y Sabido Peniche. *Op Cit.* Nota 82. Pp. 68 y 69

<sup>104</sup> González María del R. Y Mireya Castañeda. *Op Cit.* Nota 27. Pp.32-36

<sup>105</sup> Quintana Roldán y Sabido Peniche. *Op. Cit.* Nota 82. P. 73

<sup>106</sup> *Ibíd*em

Estos organismos se denominan Comisiones o Procuradurías de Derechos Humanos: una Nacional, 31 en los estados y una en el D.F.

Aún cuando pareciera que estas funciones ya las cumplía el juicio de amparo, estas instituciones tienen características que las diferencian y que ofrecen ventajas para las víctimas de abusos por parte de alguna autoridad o servidor público, entre las cuales se encuentran<sup>107</sup>:

- a) No se requiere de abogado; la investigación y gestiones las realizan servidores públicos especializados de principio a fin y que tienen la facultad de investigar y obtener pruebas de oficio, de tal forma que los quejosos no tiene que pagar absolutamente ningún servicio, además de que por regla general de sebe suplir la deficiencia de la queja.
- b) Su procedimiento es ágil, sencillo y expedito; no se requiere agotar previa o simultáneamente recursos ordinarios y las formalidades en el procedimiento son mínimas; se procura la mediación o conciliación. Tampoco se requiere probar un agravio personal y directo ya que cualquier persona puede presentar una queja o incluso iniciarse de oficio.
- c) Aunque sus resoluciones no son obligatorias como la de los jueces, tienen una eficacia comprobada, dada su autoridad moral y la publicación de sus Recomendaciones, de tal suerte que la opinión pública ejerce presión para que estas se cumplan.
- d) Son autónomas, es decir, no dependen de ninguno de los poderes de la Unión; no reciben instrucciones de ninguna autoridad.
- e) Protegen derechos humanos aun cuando no tengan la calidad de garantías asimismo pueden actuar como gestoras y promotoras de una educación y cultura en derechos humanos.

Dentro de este sistema, una vez agotados los recursos internos se puede acudir a los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, tanto del

---

<sup>107</sup> *Manual de Derechos Humanos*. Ed. CNDH. México, 2009. Pp. 36-47

Sistema Universal, a cargo de las Naciones Unidas, como del Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos, el cual está integrado por dos órganos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## 2.5.2. ATRIBUCIONES Y ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CODHEM

Dentro del marco de atribuciones que tiene la Comisión se encuentran:

- Conocer de quejas o iniciar de oficio investigaciones, sobre presuntas violaciones a derechos humanos, por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal.
- Conocer de quejas o iniciar de oficio investigaciones, en contra de cualquier autoridad o servidor público que con su tolerancia, consentimiento o negativa a ejercer las atribuciones que legalmente le correspondan, de lugar a presuntas violaciones a derechos humanos provenientes de quienes presten servicios permitidos o concesionados por los gobiernos estatal o municipales u ofrezcan servicios al público.
- Sustanciar los procedimientos que correspondan, en los términos previstos por su Ley y demás disposiciones aplicables.
- Solicitar a las autoridades o servidores públicos competentes, las medidas precautorias o cautelares que estime necesarias.
- Requerir a cualquier autoridad o servidor público dentro del Estado, conforme a las disposiciones legales, la información que requiera sobre probables violaciones a los derechos humanos.
- Procurar la mediación o la conciliación entre las partes, a efecto de dar pronta solución al conflicto planteado, cuando la naturaleza del asunto lo permita.
- Proporcionar orientación y asesoría jurídica a las personas que lo soliciten.

- Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y demás resoluciones que contemple la Ley.
- Emitir Pronunciamientos, Recomendaciones y Criterios, de carácter general, conducentes a una mejor protección de los derechos humanos.
- Formular informes especiales, así como las quejas o denuncias a que se refieren los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Realizar visitas y las acciones necesarias, a fin de procurar el debido respeto a los derechos humanos.
- Las establecidas en el artículo 10 de la Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México
- Promover el respeto y la debida aplicación de los principios fundamentales de la bioética.
- Promover, dentro del ámbito de su competencia, el derecho de las personas a gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.
- Elaborar y ejecutar programas para prevenir violaciones a los derechos humanos.
- Desarrollar y ejecutar programas especiales de atención a víctimas del delito y abuso del poder, así como de personas o grupos en situación de vulnerabilidad.
- Vigilar el debido respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social, así como en las áreas de retención, aseguramiento e internamiento del Estado de México.
- Elaborar y ejecutar programas de investigación, estudio, capacitación, enseñanza, promoción y difusión de los derechos humanos.

- Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del Estado de México, de los instrumentos internacionales signados y ratificados por México, en materia de derechos humanos.
- Establecer y mantener canales de comunicación con autoridades e instituciones públicas federales, estatales o municipales; así como con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos.
- Coordinar acciones con la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, con el fin de promover y fomentar la educación y cultura del reconocimiento y respeto de los derechos humanos.
- Celebrar convenios con autoridades e instituciones públicas de los tres niveles de gobierno y organismos de defensa de los derechos humanos; así como con instituciones académicas, asociaciones culturales y sociedad civil organizada.
- Promover la creación, abrogación, derogación, reforma o adición de ordenamientos legales; así como el mejoramiento permanente de prácticas administrativas para una mejor protección y defensa de los derechos humanos.
- Proveer lo necesario para la exacta observancia de las atribuciones que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México otorga a los Defensores Municipales de Derechos Humanos.
- Proveer en el ámbito administrativo lo necesario a efecto de garantizar la exacta observancia del proceso de designación de los defensores Municipales de Derechos Humanos, contemplado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Expedir su Reglamento Interno y demás disposiciones tendentes a regular su organización y funcionamiento.
- Otorgar premios y reconocimientos en materia de derechos humanos.

- Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos, que se deriven de su Ley y demás ordenamientos legales.

#### INCOMPETENCIA DE LA CODHEM

La Comisión no es competente para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales; tampoco lo es respecto de consultas que formulen las autoridades, los particulares y otras entidades sobre interpretación de disposiciones constitucionales o legales; ni de aquellos casos en que se pueda comprometer o vulnerar su autonomía o su autoridad moral.

Al respecto y para efectos del párrafo anterior, se entiende por:

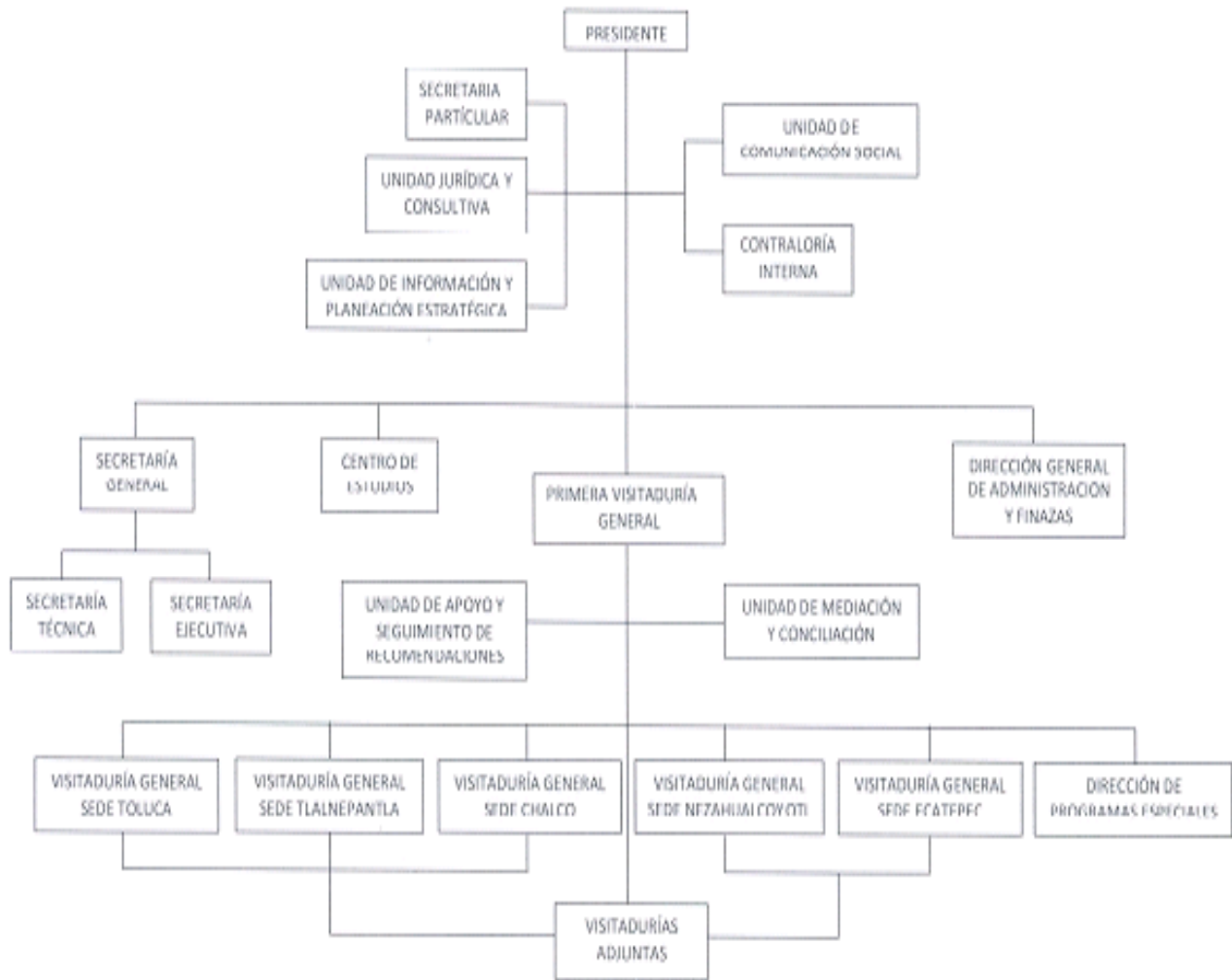
Asuntos electorales: aquellos conforme a los cuales se realiza la elección a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel estatal y municipal; y

Asuntos jurisdiccionales: aquellas sentencias definitivas o interlocutorias, decretos, autos, que decidan una controversia entre las partes, determinen el trámite de un proceso o impulsen el desarrollo del proceso sustanciado ante tribunales competentes. La Comisión solo podrá conocer de quejas en contra de actos u omisiones de autoridades judiciales, cuando tengan carácter administrativo.

Cabe señalar que mediante “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue dotada de facultades para conocer de violaciones a los derechos humanos en materia laboral. Sin embargo, dicha facultad aún no se contempla en la ley que rige a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

# ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CODHEM

## ORGANIGRAMA



La Comisión se integra por:

- El Presidente, quien es el representante legal y la autoridad ejecutiva responsable del Organismo. Debe ser electo por el Pleno de la Legislatura del Estado, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, dura en su encargo cuatro años, puede ser reelecto por la Legislatura del Estado, por una sola vez y por igual periodo.
- El Secretario, quien es el responsable del enlace y vinculación institucional, así como de la capacitación, enseñanza, promoción y difusión de los derechos humanos.
- Los Visitadores Generales que sean necesarios, quienes son los encargados de conocer de los procedimientos establecidos por la Ley y el Reglamento Interno, relacionados con probables violaciones a derechos humanos.
- Los Visitadores Adjuntos que sean necesarios, quienes auxiliaran en el ejercicio de sus funciones a los Visitadores Generales.
- El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

El Presidente y los Visitadores no pueden ser reconvenidos, detenidos o sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y Recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las facultades u obligaciones que les confiera la ley.

El Presidente y los Visitadores tienen fe pública en sus actuaciones, entendida ésta como la facultad de certificar la veracidad de los hechos, acontecimientos, circunstancias, objetos, documentos, lugares; así como entrevistas, declaraciones y testimonios, que se relacionen con el ejercicio de sus atribuciones.



## VISITADURÍAS GENERALES

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, está conformada por la Primera Visitaduría General, quien cuenta con cinco Visitadurías Generales, representada por un Visitador General en cada una, y la Dirección de Programas Especiales, tal como se muestra en el organigrama.

Las Visitadurías Generales se organizan de acuerdo a la distribución territorial siguiente:

- La Visitaduría General sede Toluca, tendrá competencia en el territorio que comprenden los municipios de: Acambay, Aculco, Almoloya de Alquisiras, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Atizapán, Atlacomulco, Amanalco, Amatepec, Calimay, Capulhuac Chapa de Mota, Chapultepec, Coatepec Harinas, Donato Guerra, El Oro, Huixquilucan, Ixtapan de la Sal, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, Jiquipilco, Jocotitlán, Joquicingo, Lerma, Luvianos, Malinalco, Metepec, Mexicaltzingo, Morelos, Ocoyoacac, Ocuilan, Otzoloapan, Oztolotepec, Polotitlán, Rayón, San Antonio la Isla, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, San Mateo Atenco, San Simón de Guerrero, Santo Tomas, Soyaniquilpan de Juárez, Sultepec, Tejupilco, Temascalcingo, Temascaltepec, Temoaya, Tenancingo, Tenango del Valle, Texcaltitlán, Texcalyacac, Tianguistenco, Timilpan, Tlatlaya, Toluca, Tonatico, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Guerrero, Villa Victoria, Xalatlaco, Xonacatlán, Zacazonapan, Zacualpan, Zinacantepec y Zumpahuacán;
- La Visitaduría General sede Tlalnepantla, tendrá competencia en el territorio que comprenden los municipios de; Apaxco, Atizapán de Zaragoza, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Huehuetoca, Hueypoxtla, Isidro Fabela, Jilotzingo, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nicolás Romero, Teoloyucan, Tepetzotlán, Tequixquiac, Tlalnepantla de Baz, Villa del Carbón y Zumpango;
- La Visitaduría General sede Chalco, tendrá competencia en el territorio que comprenden los municipios de: Amecameca, Atenco, Atlautla, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Ecatzingo, Ixtapaluca, Juchitepec, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco y Valle de Chalco Solidaridad;

- Visitaduría General sede Nezahualcóyotl, tendrá competencia en el territorio que comprende los municipios de: Atenco, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, La Paz, Nezahualcóyotl y Texcoco; y
- La Visitaduría General sede Ecatepec, tendrá competencia en el territorio que comprenden los municipios de: Acolman, Axapusco, Coacalco de Berriozabal, Chiutla, Ecatepec de Morelos, Jaltenco, Nextlalpan, Nopaltepec, Otumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecamac, Temascalapa, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tezoyuca, Tonanitla, Tultepec y Tultitlán.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, las Visitadurías Generales tendrán a su cargo a los Visitadores Adjuntos, quienes desempeñarán funciones de apoyo a los Visitadores Generales y estarán bajo la dirección de éstos conforme a la Ley y al Reglamento; así mismo deberán auxiliarse de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos en el ámbito de su competencia, en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México.

#### DIRECCIÓN DE PROGRAMAS ESPECIALES

Corresponde a la Dirección de Programas Especiales:

- Elaborar, los planes de trabajo y líneas de acción de los programas que el organismo le encomiende.
- Coadyuvar con las unidades administrativas de la comisión, en la atención de los casos derivados de los programas que le sean delgados.
- Requerir a los visitantes correspondientes, la información necesaria para integrar los planes de trabajo de los programas que le sean encomendados, así como para la elaboración de los informes necesarios que se deriven de los mismos.

### 2.5.3. AFECTACIÓN DE LA VICTIMA. PRIMERAS INSTANCIAS

En el apartado de atribuciones se estableció el ámbito de injerencia de la Comisión de Derechos Humanos, sin embargo, cabe recordar que este Organismo únicamente conoce de quejas cuando la presunta violación a derechos humanos la haya cometido directamente una autoridad o un servidor público o bien indirectamente por medio de su consentimiento, anuencia o tolerancia. Al respecto, es importante mencionar que un civil o una persona física o moral pueden vulnerar los derechos de cualquier otra, no obstante, en estos casos el particular tiene a su alcance diversas vías y procedimientos jurídicos así como órganos competentes para hacerlos valer.

La Comisión no es un órgano de primera instancia, aunque en innumerables ocasiones el ciudadano acude al Organismo como medio inmediato a su alcance, en cuyo caso, el personal de la Comisión debe orientarlo y brindarle el apoyo necesario dentro de sus atribuciones, para que acuda a las autoridades competentes que puedan darle solución a su conflicto.

Cuando las instituciones públicas, a través de sus autoridades o servidores públicos, no cumplen adecuadamente con sus funciones o lo hacen con negligencia, prepotencia, discriminación, abusan de su autoridad, omiten brindar un servicio, no protegen nuestros derechos conforme lo establece la ley, o simplemente no hacen algo para evitar que se afecten nuestras garantías individuales, es decir, lo tolera; está violando nuestros derechos humanos, es entonces cuando la Comisión interviene a través de una queja. Aquí se debe ser muy cuidadoso y señalar claramente las limitaciones de la Comisión, pues ésta no puede ser el milagro para la enfermedad o la panacea que vaya a resolver todas las arbitrariedades que se susciten en la Administración Pública.

La Comisión es un organismo no jurisdiccional, lo que significa que no sustituye a los jueces y tribunales en su labor de protección jurisdiccional de los derechos humanos, sino que efectúa sus funciones a través de un procedimiento sencillo y breve, con un acceso muy amplio para aquellos afectados por las violaciones de sus derechos fundamentales por parte de autoridades públicas de la entidad.

#### 2.5.4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE QUEJA

De acuerdo al Manual General de Organización de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, la queja es un medio jurídico instaurado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que los organismos de protección de los derechos humanos creados en el apartado B del artículo 102 constitucional investiguen los actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, entendiéndose como una denuncia contra la conducta indebida o negligente de éstos en perjuicio de los derechos fundamentales que ampara el orden jurídico mexicano.

Los procedimientos ante la Comisión tienen por objeto conocer y resolver sobre presuntas violaciones a derechos humanos, así como también, procurar la medicación y la conciliación en los casos que proceda.

Dichos procedimientos se pueden iniciar a petición de parte o de oficio. Tienen la ventaja de que, a diferencia de otros procesos judiciales, cualquier persona puede interponer una queja ante la Comisión por la probable violación a sus derechos humanos, o de terceros, sin necesidad de demostrar su interés ni personalidad jurídicos.

Los procedimientos deben ser orales, breves, sencillos y gratuitos, sin mayor formalidad; sujetos a los principios de buena fe, igualdad, inmediatez, congruencia y concentración. En la substanciación de dicho procedimiento procede la suplencia de la deficiencia de la queja.

La queja debe presentarse dentro del lapso de un año, a partir del conocimiento que haya tenido el quejoso de la probable violación a derechos humanos, salvo que se traten de violaciones graves a la integridad física o psíquica, de lesa humanidad, a la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento judicial, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo caso se podrá presentar en cualquier tiempo.

Las quejas pueden presentarse verbalmente, por escrito o por cualquier medio de comunicación. Cuando la queja se haya presentado por un medio distinto al verbal o

personal, el quejoso deberá ratificar su escrito de queja dentro del lapso de cinco días, salvo que la queja se refiera a violaciones graves a los derechos humanos, en cuyo caso la Comisión podrá realizar la investigación de oficio.

En el supuesto de que los quejosos o agraviados no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos que consideren hayan afectado sus derechos fundamentales, la queja será admitida, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior a los hechos.

Cuando la persona que va a presentar una queja no sepa leer o escribir se le auxiliara para que pueda hacerlo, o bien tratándose de personas que no hablen o no entiendan el idioma español, la Comisión hará las gestiones necesarias a efecto de que se le pueda proporcionar un traductor o interprete.

Los procedimientos seguidos ante la Comisión, no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa contemplados en otras leyes, ni interrumpen sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad, es decir que se puede llevar al mismo tiempo un proceso judicial y el de queja ante la Comisión.

Durante la substanciación de los procedimientos o al término de los mismos, la Comisión puede formular quejas o denuncias, derivadas de los hechos investigados, ante las autoridades correspondientes.

Presentada la queja, se debe proceder a su calificación, la cual se determina en base a un catalogo fundado en la doctrina y en la leyes que haciendo una analogía en el ámbito penal sería encuadrar la conducta delictiva en el tipo penal, y, en su caso, será admitida, abriéndose el expediente correspondiente.

Cuando la Comisión tenga conocimiento por cualquier medio, de probables violaciones a derechos humanos, debe actuar de oficio. Las investigaciones que se inicien de oficio, se registrarán por las disposiciones que son aplicables a la queja. Tanto en las quejas iniciadas a petición de parte como las de oficio, se debe hacer del conocimiento al superior jerárquico de las autoridades o servidores públicos señalados como probables responsables. En la misma comunicación de debe solicitar un informe detallado sobre los hechos constitutivos de una probable violación a derechos humanos, mismos que se solicitarán por los medios que sean

convenientes, y deberán ser presentados dentro del plazo que fije la Comisión, el cual no excederá de diez días naturales o en casos urgentes, se puede solicitar la presentación de los informes hasta en 24 horas, de igual forma podrá solicitar los que sean necesarios para la investigación de los hechos. La falta de rendición de los informes o de la documentación que los sustente, así como su retraso injustificado, dará lugar a que se tengan por ciertos los hechos denunciados o reclamados, salvo prueba en contrario, además, el Visitador General realizará la certificación correspondiente y dará vista a la Contraloría del Estado o al órgano de control que corresponda, a fin de que se instaure el procedimiento respectivo.

Anexo a los informes que se soliciten a la autoridad cuando así se estime necesario, se podrán solicitar que se implementen medidas precautorias o cautelares cuando las presuntas violaciones se consideren graves, resulte difícil o imposible la reparación del daño causado o la restitución al agraviado en el goce de sus derechos humanos. Dichas medidas tienen por objeto conservar o restituir a una persona en el goce de sus derechos humanos y las autoridades o servidores público a quienes se hayan solicitado deberán comunicar a la Comisión, si dicha medida ha sido aceptada, informando las acciones realizadas para tal fin, cuando el servidor público acepte las medidas y no las cumpla; o bien, cuando no las acepte o niegue la existencia de los hechos materia de las mismas y éstos resulten ciertos, se debe dar vista a la autoridad competente.

La Comisión deberá realizar las actuaciones necesarias, para asegurar el respeto de los derechos humanos, mismas que podrán ser practicadas a toda hora y aún en días inhábiles, sin necesidad de previa habilitación, y las autoridades o servidores públicos estatales y municipales, tienen la obligación de proporcionar al personal de este Organismo, acceso irrestricto e inmediato a los espacios físicos, en que deban practicar sus diligencias. Las actuaciones son públicas; sin embargo, cuando sea conveniente, el Visitador puede resolver que se desarrollen sin más concurrentes que los citados para tal fin.

El personal de la Comisión puede realizar visitas para:

- a) Verificar y certificar la veracidad de los hechos, acontecimientos, circunstancias, objetos, documentos y lugares.

- b) Recabar entrevistas, declaraciones o testimonios.
- c) Solicitar o recibir las pruebas relacionadas con las investigaciones del Organismo.
- d) Practicar las diligencias necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Comisión.

Recibidos o no los informes dentro del término señalado, en su caso, se abrirá un período probatorio fijado por el Visitador a su prudente arbitrio, que no será menor a ocho días. El período probatorio fijado por el Visitador constará de dos etapas, una para ofrecer y otra para desahogar las pruebas. Las partes podrán ofrecer toda clase de pruebas permitidas por la ley y la Comisión puede requerirlas o recabarlas de oficio.

El Visitador cuenta con la más amplia facultad para admitir o desechar las pruebas que le sean ofrecidas, atendiendo a la naturaleza del asunto, mismas que serán valoradas libremente, de acuerdo con los principios de la lógica, la experiencia y la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la presunta violación.

#### LA MEDIACION Y CONCILIACION

La mediación y la conciliación son medios alternativos, auxiliares y complementarios al procedimiento de queja y a la investigación de oficio, para la solución de conflictos.

La Comisión debe procurar la mediación o la conciliación entre las partes, en cualquier momento y siempre que no se trate de probables violaciones a la integridad física o psíquica, de lesa humanidad, a la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento judicial, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La mediación es el procedimiento mediante el cual la Comisión interviene en una controversia entre las partes determinadas, facilitándoles la comunicación con el propósito de que propongan una solución; constituye por excelencia el medio más ágil y flexible de solución de los conflictos, ya que permite el diálogo con la autoridad probable responsable y el quejoso o agraviado.

La mediación se rige por los principios de sencillez, buena fe, voluntariedad, gratuidad, neutralidad, confidencialidad e imparcialidad. Este medio procede a petición de las partes o a instancia de la Comisión, en cuyo caso, el Visitador formulará la solicitud oralmente o por cualquier medio, invitando a las partes interesadas para que asistan a la primera sesión de mediación, fijando para tal efecto el lugar, el día y la hora en que tendrá verificativo. La mediación será presidida por el mediador designado por la Comisión, que generalmente es el Visitador Adjunto encargado de tramitar la queja correspondiente.

El procedimiento de mediación se desarrollará de la forma siguiente:

- a) El mediador explicará a las partes, el objeto, las características y la manera de llevarse a cabo la mediación, y si lo estima conveniente se suscribirá un acuerdo para sujetarse a dicho mecanismo de solución del conflicto.
- b) Podrán intervenir en las reuniones de mediación: el agraviado y/o el quejoso, el servidor público a quien se le atribuyan los hechos motivo del conflicto, así como las personas que al prudente arbitrio del mediador deban participar.
- c) El mediador, a su juicio, establecerá el orden en el que deben intervenir los interesados y demás personas citadas.
- d) Una vez que el agraviado o el quejoso, en su caso, y el o los servidores públicos, hayan propuesto y aceptado los puntos con los que sea posible resolver el conflicto así como el plazo para cumplir los acuerdos, el mediador procederá a hacerlo constar por escrito.
- e) En caso de que los involucrados no lleguen a un acuerdo, el procedimiento de mediación concluirá, sin perjuicio de que pueda volver a intentarse cuando las partes lo estimen conveniente y a juicio del Visitador.
- f) El acuerdo de mediación y las constancias del procedimiento serán firmadas por los que intervinieron en éste.

El Organismo podrá solicitar la información que considere pertinente para constatar el cumplimiento del acuerdo de mediación. En el supuesto de que la autoridad no



hubiese cumplido el acuerdo de mediación, el expediente de queja, a solicitud del agraviado o del quejoso, será reabierto por el Visitador General mediante acuerdo razonado.

Las causas de conclusión del procedimiento de mediación son:

- a) El acuerdo o convenio entre las partes.
- b) La negativa de alguno de los interesados a continuar con el procedimiento.
- c) La solución de la queja por alguna otra vía.

La conciliación, es el procedimiento a través del cual el Organismo asiste a las partes para facilitar las vías de diálogo, proponiendo alternativas de solución al conflicto.

El Visitador correspondiente de manera breve y sencilla, presentará por escrito a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación, a fin de lograr una solución inmediata a la presunta violación a derechos humanos. Para este efecto se debe escuchar previamente al quejoso.

La autoridad o servidor público a quien se envíe una propuesta de conciliación, debe responder a la misma dentro del plazo establecido por el Visitador, el cual no excederá de diez días. Una vez aceptada la propuesta de conciliación, el plazo máximo para su cumplimiento será de cuarenta y cinco días siguientes a la aceptación; el cual podrá ampliarse a juicio del Visitador atendiendo a la complejidad de su cumplimiento. El Organismo podrá solicitar la información que considere pertinente, en el seguimiento de la propuesta de conciliación y la autoridad o servidor público deberá presentar las evidencias que acrediten el cumplimiento de la propuesta de conciliación. Aceptada la propuesta de conciliación, el expediente será enviado al archivo, quedando abierto sólo para efectos de su seguimiento. Cumplida la conciliación, el expediente será archivado definitivamente.

En el supuesto de que la autoridad no hubiese cumplido la propuesta de conciliación, el expediente de queja será reabierto mediante acuerdo del Visitador General, quien resolverá lo conducente.

Cuando la autoridad o servidor público no acepte la propuesta de conciliación formulada por el Organismo, éste resolverá lo que conforme a derecho corresponda.

#### CAUSAS DE CONCLUSIÓN DE LOS EXPEDIENTES

Los expedientes de queja que hubieran sido abiertos podrán ser concluidos por cualquiera de las causas siguientes:

- a) Incompetencia de la Comisión para conocer de la queja
- b) Improcedencia de la queja.
- c) Acumulación de expedientes.
- d) No tratarse de violaciones a derechos humanos.
- e) Haberse solucionado la queja durante el trámite respectivo.
- f) Haberse solucionado la queja mediante el procedimiento de mediación.
- g) Haberse solucionado la queja mediante el procedimiento de conciliación.
- h) Haberse dictado la Recomendación correspondiente;
- i) Haberse emitido una Resolución de no Responsabilidad; o
- j) Desistimiento del quejoso o agraviado, ratificado ante el Organismo.

#### RESOLUCIONES

La Comisión puede dictar las siguientes resoluciones:

- a) Acuerdos: cuando sean determinaciones de trámite, que emita en los expedientes.
- b) Resoluciones de no Responsabilidad: cuando no se acrediten las violaciones a derechos humanos.
- c) Recomendaciones: cuando se comprueben las violaciones a derechos humanos.
- d) Resoluciones de los Recursos de Reconsideración: que pueden confirmar, revocar o modificar la Recomendación impugnada.
- e) Recomendaciones Generales: cuando derivado de los estudios realizados por el Organismo, se determine que diversas autoridades han vulnerado derechos

humanos, las cuales no requieren aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas; sin embargo, la verificación de su cumplimiento se hará mediante la realización de estudios generales, que para tal efecto realice la Comisión.

#### 2.5.5. CRITERIOS Y ARGUMENTOS DE LAS RECOMENDACIONES

El Manual General de Organización de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, señala que una recomendación es un acto jurídico de Derecho Público, propio de Organismos no jurisdiccionales que investigan, documentan, valoran pruebas y postulan una convicción en el sentido de que una autoridad ha violado derechos humanos en perjuicio de una o varias personas, en el ámbito de su competencia constitucional y legalmente constituida, mismo que contiene, entre otros, un análisis jurídico detallado, fundado y motivado donde queda expuesto el criterio al que se llegó a fin de determinar la violación de los derechos humanos; dirigido al superior jerárquico del servidor público responsable.

Concluida la investigación, recibidos los informes de las autoridades, desahogadas las pruebas, y hechas todas las actuaciones que se consideren necesarias para la integración del expediente, el Visitador lo examinará y de acuerdo a las constancias que integran el mismo, puede determinar la no responsabilidad de la autoridad o bien emitir un documento de Recomendación a la autoridad que haya violado uno o varios derechos humanos.

En este caso, el proyecto de Recomendación será elaborado por el proyectista y el Visitador Adjunto que integró el expediente, bajo la dirección del Visitador General, debiendo consultar los precedentes que sobre casos similares haya resuelto la Comisión, así como otros organismos protectores de los derechos humanos.

El proyecto se someterá a la sanción de los Visitadores Generales del Organismo, quienes de manera colegiada lo analizarán, emitiendo en su caso las observaciones pertinentes, y ser puesto a la consideración y aprobación, en su caso, del Presidente, por conducto del Primer Visitador General.

Las Recomendaciones deben contener los elementos siguientes:

- a) Datos generales de identificación;
- b) Competencia;
- c) Descripción sucinta de la queja;
- d) Procedimiento de la investigación;
- e) Ponderaciones;
- f) Medidas para la restitución de los afectados en sus derechos fundamentales; y
- g) Puntos recomendatorios.

Una vez emitida la Recomendación ésta se notificará al quejoso y al superior jerárquico o al servidor público involucrado, dentro de los tres días siguientes, así también será turnadas al Órgano de Control correspondiente para que sea iniciado o continuado el procedimiento administrativo que contempla la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Recibida la Recomendación, el superior jerárquico debe informar dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación y, en quince días hábiles adicionales entregar, en su caso, las pruebas que demuestren su cumplimiento, de igual forma el Organismo debe verificarlo para lo cual, puede realizar toda clase de actuaciones, gestiones o diligencias de oficio o a petición de parte.

Si bien, las Recomendaciones no son vinculatorias, una vez aceptadas, las autoridades o servidores públicos están obligados a cumplirlas en sus términos; ya que si el superior jerárquico es omiso en su cumplimiento o no es aceptada, la Comisión podrá solicitar su comparecencia ante la Legislatura del Estado a efecto de que justifique su negativa u omisión.

Cuando persistan actitudes u omisiones en el cumplimiento de las Recomendaciones aceptadas; el Organismo puede formular informes denunciándolos ante las autoridades competentes, según lo amerite el asunto de que se trate y el superior jerárquico está obligado a informar a la Comisión sobre las medidas o sanciones disciplinarias que, en su caso, sean impuestas. Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas, la Comisión puede solicitar la amonestación por escrito, pública o privada, según el caso, al titular de la institución de que se trate.

El superior jerárquico a quien se haya emitido una Recomendación así como el servidor público señalado como responsable de violaciones a derechos humanos, están legitimados para interponer, dentro del término de 5 días después de haberse notificado la resolución y por una sola vez el Recurso de Reconsideración, el cual tiene por objeto que la Comisión confirme, revoque o modifique la Recomendación impugnada, dando definitividad a la misma.

## **CAPITULO 3.**

### **LA REALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. ANÁLISIS DE CASOS.**

La Comisión de Derechos Humanos, desde su creación, ha hecho suyo el compromiso de difundir en todo el territorio mexicano el respeto a las libertades fundamentales, no obstante, pese al arduo trabajo que realiza este Organismo en coordinación con las Defensorías Municipales de Derechos Humanos, el número de quejas que recibe cada año, sigue siendo considerable. La realidad histórica de los derechos humanos se asienta en una lectura del pasado, pero habla del presente y mira el futuro; por ello, es importante citar en base a las estadísticas e informes el trabajo que desempeña este Organismo y los resultados que reflejan su intervención dentro de la sociedad.

A lo largo de mi experiencia laboral en la Comisión, he advertido que los ciudadanos presentan numerosas quejas en contra de autoridades educativas por causas diversas en agravio, principalmente, de menores de edad y que no disminuyen con el tiempo. Sin embargo, a efecto de respaldar este supuesto se decidió estudiar varios expedientes de la CODHEM, con el objetivo de analizar los hechos motivo de queja que con más frecuencia se presentan, las autoridades a quienes de manera reiterada se les atribuyen presuntas violaciones a derechos humanos y las causas de conclusión de las quejas; ello con la finalidad de buscar alternativas administrativas y jurídicas que permitan prevenir violaciones a derechos humanos, primordialmente, en las escuelas.

La información empírica que se presenta, se obtuvo con base en el análisis de cien expedientes de queja, tomados al azar, radicados en la Visitaduría General Sede Tlalnepantla de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México durante el año 2010; documentos que se consideran como fuentes confiables que registran una presunta violación a derechos humanos por parte de alguna autoridad o servidor público estatal o municipal.

Para el estudio se incluyeron quejosos de edades diversas y de ambos sexos. Las variables estudiadas fueron: autoridad señalada como responsable de la presunta violación a derechos humanos, el hecho violatorio y la resolución de la queja. Los resultados se desglosaron en cuadros.

Como referencia y apoyo de este análisis, se tomaron algunos datos estadísticos del Informe Anual de Actividades de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México del año 2009.

### 3.1. DATOS ESTADÍSTICOS 2009<sup>108</sup>

En los siguientes cuadros se muestra que del 1° de enero al 31 de diciembre de 2009 la Comisión dio inicio a un total de 6,032 expedientes de queja, lo que significa que, en promedio, incluyendo días inhábiles, diariamente se solicitó 16 veces la intervención de ese Organismo. Cabe mencionar que los datos que se exponen en la siguiente tabla corresponden a los expedientes que se tramitaron en las cinco Visitadurías de la CODHEM.

#### RECEPCION DE QUEJAS POR VISITADURÍA

El cuadro que a continuación se presenta, desglosa el total de las quejas que fueron recibidas del primero de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil nueve, según la Visitaduría.

VISITADURÍA	VISITADURÍA GENERAL I TOLUCA	VISITADURÍA GENERAL II TLALNEPANTLA	VISITADURÍA GENERAL III LA PAZ	VISITADURÍA GENERAL IV NEZAHUALCOYOTL	TOTAL
<b>QUEJAS RECIBIDAS</b>	1,497	<b>1,644</b>	1,273	1,618	<b>6,032</b>

<sup>108</sup> Informe anual de actividades 2009. CODHEM

En las quejas que se presentaron ante este Organismo, las personas que consideraron vulnerados sus derechos humanos señalaron que los servidores públicos a quienes les atribuían los acontecimientos, se encontraban adscritos a las instancias gubernamentales siguientes:

<b>AUTORIDADES MENCIONADAS CON MAYOR FRECUENCIA</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Secretaría de Educación y Servicios Educativos Integrados al Estado de México</b>	<b>1,593</b>
Procuraduría General de Justicia	1,334
Ayuntamientos	1,235
Dirección General de Prevención y Readaptación Social	684
Tribunal Superior de Justicia	355
Agencia de Seguridad Estatal	238
Instituto de la Defensoría de Oficio	99
Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios	85
Secretaría de Salud	70
Otras autoridades	958
<b>TOTAL</b>	<b>6, 651</b>

El número total de quejas por autoridad responsable difiere del total de quejas radicadas (6,032) ya que una queja puede señalar más de una autoridad presuntamente responsable.

Como se mencionó en el capítulo anterior, cuando se admite una queja, de acuerdo a la Ley de la Comisión, se debe proceder a su calificación, ésta se obtiene de un manual para la calificación de hechos violatorios basado, fundamentalmente, en la doctrina y las leyes.

En el siguiente cuadro se presenta la frecuencia de las presuntas violaciones a derechos humanos.



HECHO PRESUNTAMENTE VIOLATORIO	TOTAL
<b>Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de educación<sup>109</sup></b>	<b>1,124</b>
Insuficiente protección de personas	410
Incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia	374
Exigencia sin fundamentación	349
Detención arbitraria	338
Irregular integración de la averiguación previa	323
Dilación o negligencia administrativa en el proceso jurisdiccional	288
Negativa o inadecuada prestación de servicio público ofrecido por dependencias del sector salud	271
<b>Violación del derecho de los menores a que se proteja su integridad</b>	<b>261</b>
Abuso de autoridad	247
Lesiones	210
Negativa de derecho de petición	189
Violación al derecho a la igualdad y al trato digno	186
Derecho al trabajo	152
Negativa de asistencia a víctimas del delito	130
Dilación en la procuración de justicia	124
Negativa injustificada de beneficios de ley	105
Ejercicio ilegal del cargo	94
Derechos humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	34
Inejecución de orden de aprehensión	33

## RECOMEDACIONES 2009

En lo que respecta a las recomendaciones, en el 2009, el Organismo Público Autónomo emitió 48 Recomendaciones a diferentes autoridades estatales y municipales, y una Recomendación General emitida a 89 municipios de la entidad. Las autoridades destinatarias de las 48 Recomendaciones fueron las siguientes:

---

<sup>109</sup> La negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de educación, se define como cualquier acto u omisión que cause la negativa, suspensión, retraso o deficiencia de un servicio público en materia de educación en todos sus niveles, por parte del personal encargado de brindarlo, que afecte los derechos de cualquier persona.

<b>AUTORIDAD RESPONSABLE</b>	<b>ACEPTADAS</b>
Ayuntamientos	08
Procuraduría General de Justicia	07
<b>Sector Educativo (SEEM y SEIEM)<sup>110</sup></b>	<b>15</b>
Dirección General de Prevención y Readaptación Social	01
Agencia de Seguridad Estatal	01
Sector Salud	11
Tribunal Superior de Justicia	02
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	01
Secretaría del Medio Ambiente	01
Comisión del Agua del Estado de México	01
<b>TOTAL</b>	<b>48</b>

Respecto a los hechos violatorios que fueron motivo de recomendación están los siguientes:

<b>MOTIVO</b>	<b>FRECUENCIA</b>
<b>Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de educación</b>	<b>05</b>
Insuficiente protección de personas	05
<b>Violación del derecho de los menores a que se proteja su integridad</b>	<b>03</b>
Detención arbitraria	04
Negligencia médica	03
Abuso de autoridad	03
Negativa o inadecuada prestación de servicio público ofrecido por dependencias del sector salud	06
Lesiones	01
Incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia	03
Hostigamiento sexual	03

<sup>110</sup> Secretaría de Educación del Estado de México y Servicios Educativos Integrados al Estado de México

Dilación o negligencia administrativa en el proceso jurisdiccional	02
Acoso sexual	02
Violación al derecho a disfrutar un ambiente sano	02
Homicidio	02
Irregular integración de la averiguación previa	01
Incumplimiento de sentencia	01
Inejecución de orden de aprehensión	01
Negativa de atención médica	01
TOTAL	48

### 3.2. REVISIÓN DE EXPEDIENTES DE LA CODHEM

De acuerdo con la información recabada por la Unidad de Información y Planeación Estratégica, durante 2010 en la Visitaduría General Sede Tlalnepantla, se tramitaron 1,622 expedientes de queja. Se decidió trabajar con expedientes de ese año debido a que se encuentran concluidos en su totalidad. Esto por una parte, permite tener acceso a datos precisos y, por otra, resguardar la información contenida en los mismos sin que de alguna forma la divulgación de estos datos altere o influya en la integración y determinación de los expedientes o de la información emitida por la Unidad de Información y Planeación Estratégica de la CODHEM.

Para efectos de esta sección de los cien expedientes que se analizaron se consideró la descripción de los hechos narrados, la calificación y motivo de queja, la autoridad presuntamente responsable y la determinación del expediente.

#### 3.2.1. LAS AUTORIDADES INVOLUCRADAS FRENTE A LAS QUEJAS

En el siguiente cuadro se mencionan las autoridades que con mayor frecuencia fueron señaladas como responsables de presuntas violaciones a derechos humanos.

<b>AUTORIDADES MENCIONADAS CON MAYOR FRECUENCIA</b>	<b>TOTAL</b>
Ayuntamientos	27
Procuraduría General de Justicia	24
<b>Secretaría de Educación del Estado de México</b>	<b>16</b>
<b>Servicios Educativos Integrados al Estado de México</b>	<b>09</b>
Dirección General de Prevención y Readaptación Social	09
Tribunal Superior de Justicia	04
Agencia de Seguridad Estatal (Secretaría de Seguridad Ciudadana)	03
Instituto de la Defensoría Pública	01
Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios	01
Secretaría de Salud	01
Instituto Mexiquense de la Vivienda Social	01
Autoridades Federales	08
No existe autoridad o no precisa	05
<b>TOTAL</b>	<b>109</b>

Cabe aclarar que el número de autoridades señaladas como responsables fue mayor respecto al número de expedientes revisados debido a que en más de una queja se señalaron dos o más autoridades.

Como se puede observar, de los cien expedientes revisados, fueron los Ayuntamientos de la región y la Procuraduría General de Justicia las autoridades a las cuales se les atribuyeron mayores hechos violatorios, sin embargo, el sector educativo, es decir los dos sistemas que hay en la entidad (Secretaría de Educación y Servicios Educativos Integrados al Estado de México), fue la segunda autoridad que los quejosos reiteradamente señalaron como presunta responsable.

<b>AUTORIDADES MENCIONADAS CON MAYOR FRECUENCIA</b>	<b>TOTAL</b>
Secretaría de Educación del Estado de México	16
Servicios Educativos Integrados al Estado de México	09
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>

Dentro del sector educativo, todos los agraviados fueron menores de edad y el nivel escolar en el que se presentaron mayores inconformidades fueron los siguientes:

NIVEL EDUCATIVO	TOTAL
Preescolar	03
Primaria	14
Secundaria	08
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>

### 3.2.2. INCONFORMIDADES MÁS FRECUENTES O COMUNES

De los expedientes analizados, se registraron 140 presuntas violaciones a derechos humanos (vale acotar que en una queja se pueden referir varios hechos violatorios). La negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de educación fue el hecho violatorio que se reiteró en más ocasiones, como se describe en el cuadro siguiente:

MOTIVO	FRECUENCIA
<b>Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de educación</b>	<b>15</b>
Incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia	11
Violación al derecho a la igualdad y al trato digno	08
Ejercicio indebido de la función pública	07
Detención arbitraria	07
Exigencia sin fundamentación	07
Abuso de controles oficiales	06
<b>Violación del derecho de los menores a que se proteja su integridad</b>	<b>06</b>
Irregular integración de la averiguación previa	05
Ejercicio ilegal del cargo	05
Insuficiente protección de personas	04
Dilación en la procuración de justicia	04

Negativa o inadecuada prestación de servicio público ofrecido por dependencias del sector salud	03
Negativa de asistencia a víctimas del delito	03
Abuso de autoridad	03
Lesiones	03
Violación de derechos de personas bajo la condición jurídica de migrantes	03
Derechos humanos que garantizan la vinculación social del interno	03
Incumplimiento de la función pública en la administración de justicia	02
Dilación o negligencia administrativa en el proceso jurisdiccional	02
Amenazas	02
Extorsión	02
Cateos y visitas domiciliarias ilegales	02
Falsa acusación	02
Negativa injustificada de beneficios de ley	02
Derechos humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	02
Derecho al trabajo	02
Violación a los derechos del niño	01
Abuso sexual	01
Hostigamiento sexual	01
Tortura	01
Discriminación	01
Robo	01
Intimidación	01
No consignación de averiguación previa	01
Inejecución de orden de aprehensión	01
Deficiencia en los trámites médicos	01
Derechos humanos que garantizan la integridad física y moral del interno	01
Inejecución de resolución, sentencia o laudo	01
Omisión de imposición de sanción legal	01
Derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado	01
Incumplimiento de prestaciones de seguridad social	01

Pendientes	04
<b>TOTAL</b>	<b>140</b>

Continuando con el análisis, únicamente en el sector educativo, los principales hechos presuntamente violatorios a derechos humanos en agravio de los menores fueron:

MOTIVO	FRECUENCIA
Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de educación	15
Violación del derecho de los menores a que se proteja su integridad	06
Violación al derecho a la igualdad y al trato digno	05
Ejercicio indebido de la función pública	03
Insuficiente protección de personas	01
Ejercicio ilegal del cargo	01
Hostigamiento sexual	01
Abuso sexual	01
Violación a los derechos del niño	01
Amenazas	01
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>

Si bien, en los datos que se mencionan únicamente se señala una calificación determinada del hecho violatorio, se pudo observar que las inconformidades más frecuentes hacían alusión a alguna injusticia en los castigos escolares (el ridículo al obligarlos a permanecer de pie frente al pizarrón, en la esquina del aula, frente a la población escolar en alguna ceremonia cívica, etc.), la privación o negociación de sus momentos de descanso y esparcimiento (recreo); la vigilancia, el control y finalmente la exclusión de los alumnos que presentan de manera recurrente “conductas indeseables”. La suspensión de clase de las alumnas y alumnos cuando llegan tarde a la escuela, en el salón por indisciplina, por no cumplir con los materiales solicitados o no hacer las tareas; el rechazo y la indiferencia; la falta de respeto a su dignidad mediante el grito, la amenaza y la agresión; los

encasillamientos en conductas como “inadaptados”, “hiperactivos”, “indisciplinados”, “insolentes”, “tímidos”, “mimados”, “groseros”, “atrevidos”, “flojos”, “lentos”, “odiosos”, “feos”, “antipáticos”, “estúpidos”, “niños problema”, etcétera.

Otra inconformidad recurrente se debía a una atención deficiente de los profesores y directivos, en los asuntos relacionados con la a la situación académica de los alumnos o el desempeño profesional de los docentes, la infraestructura e instalaciones del plantel educativo y en menor grado lo referente a los recursos financieros y materiales de la escuela.

Un porcentaje mínimo de las quejas se debieron a hechos por acoso escolar entre compañeros y acoso y hostigamiento sexual, estos últimos se presentaron únicamente en dos casos de los cuales, no se acreditó la violación a los derechos humanos de los menores agraviados.

La gama en que se manifiestan los malos tratos tanto físicos como emocionales es muy amplia, y sería ocioso en este momento relacionándola, por lo que ante las evidencias anteriores, es posible señalar que no existe una escuela en los tres niveles educativos, que no muestre algún tipo de violación a derechos humanos, ni maestro que en sus prácticas escolares cotidianas no haya incurrido en alguna violencia hacia sus alumnos en algún momento determinado.

### 3.2.3. RESOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES

Las causas de conclusión de los cien expedientes revisados fueron:

CAUSAS DE CONCLUSIÓN	FRECUENCIA
<b>Por no tratarse de violaciones a derechos humanos</b>	<b>39</b>
Por haberse solucionado la queja durante el trámite respectivo	34
Por incompetencia de la Comisión para conocer de la queja	11
Por haberse solucionado la queja mediante el procedimiento de mediación o conciliación	08
Por existir alguna causal de improcedencia	05
Por desistimiento del quejoso, ratificado ante el Organismo	03
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>



El cuadro anterior, muestra que de los cien expedientes que se revisaron, el mayor número de quejas se concluyeron por no tratarse de violaciones a derechos humanos. En estos supuestos, la autoridad acreditó que su actuación relacionada con los hechos motivo de queja, estuvo apegada al marco legal, fundada y motivada; no obstante, se orientó al quejoso para que, en caso de considerarlo pertinente, promoviera las acciones legales correspondientes.

Para mayor ilustración, se tomaron los datos primordiales de un expediente archivado por no violaciones a derechos humanos. Atendiendo a lo estipulado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, la información contenida en los expedientes, se clasifica como reservada y confidencial; por tanto se omitieron datos personales de los involucrados y aquellos que de hacerse públicos podría amenazar el interés protegido por dicha ley.

<p>SINTESIS DE HECHOS:</p>	<p>En el año 2008 la quejosa inició denuncia por el delito de incumplimiento de obligaciones alimentarias ante la agencia especializada en violencia intrafamiliar y sexual de Tultitlan, sin embargo a dos años de haber iniciado la denuncia y de aportar todos los elementos y pruebas para acreditar el delito, la titular de la mesa, le menciono que su acta no sería consignada y que la remitiría al archivo sin darle más explicaciones.</p>
<p>AUTORIDAD SEÑALADA COMO RESPONSABLE:</p>	<p>Procuraduría General de Justicia del Estado de México</p>
<p>CALIFICACIÓN:</p>	<p>No consignación de Averiguación Previa</p>
<p>ACTUACIONES:</p>	<p>Radicación de queja</p> <p>Oficio de admisión</p> <p>Oficio de solicitud de informe a la autoridad</p> <p>Oficio de respuesta de la autoridad: Se recibió el informe signado por el agente del ministerio público adscrito a la agencia especializada en violencia intrafamiliar y sexual de Tultitlán, en el cual refirió que la indagatoria número xxxx, se determinó con el no ejercicio de la acción penal toda vez que no se acredita el tipo penal, así mismo se informó que dicha averiguación previa se encuentra sujeta a su estudio en la sala de auxiliares para su autorización o no del ejercicio de la acción penal.</p>

	<p>Acta circunstanciada: La quejosa refirió: <i>no estoy de acuerdo con el informe rendido... ya que refiere que no ejercita la acción penal por el hecho de que el presunto responsable nunca ha abandonado el domicilio conyugal, ya que si bien es cierto que vivimos en el mismo terreno, porque pertenece a su padre, no significa que el señor cumpla con sus obligaciones alimentarias, lo cual a la fecha no hace.</i> Acto seguido se le hace saber que el agente del ministerio público con fundamento en el artículo 21 constitucional tiene el monopolio de la acción penal y se le sugiere que una vez notificada la autorización del no ejercicio de la acción penal, acuda ante el C. Procurador de Justicia del Estado de México a fin de que interponga la revisión, a la que tiene derecho. Vista las manifestaciones realizadas, se le notificó a la señora... que el expediente será concluido y remitido al archivo de conformidad con el artículo 78 fracción VI del reglamento interno de este organismo. (Por no tratarse de violaciones a derechos humanos).</p>
<p>ACUERDO DE ARCHIVO</p>	<p>...Acordó la conclusión del expediente citado al rubro, atendiendo a las causas y fundamentos legales siguientes: 1. Este Organismo recibió el escrito de queja de la señora... en el que refirió presuntas violaciones a derechos humanos... 2. Admitida la queja, se solicitó al Procurador General de Justicia de la entidad, el informe de ley sobre los actos y omisiones impugnados, en respuesta el agente del Ministerio Público Especializado en Violencia Intrafamiliar y Sexual de Tultitlán, México, informó que la indagatoria, fue determinada con ponencia del no ejercicio de la acción penal, sujeta a estudio en la sala de auxiliares para su autorización. 3. Se hizo constar la comparecencia de la quejosa, en la que se enteró del informe rendido, manifestó lo que a su derecho convino y se le notificó la conclusión del expediente de queja. 4. La valoración de los hechos motivo de queja y de los medios de prueba citados, permite concluir que la problemática planteada por la quejosa, no trató de violaciones a derechos humanos, toda vez que de las constancias que integran el expediente, se advierte que el agente del ministerio público integró la indagatoria de referencia y determinó el no ejercicio de la acción penal, al considerar que el delito denunciado no se actualiza en la hipótesis del artículo 217 del código penal vigente en el Estado de México; sin embargo, la señora... contará con el término de diez días para inconformarse de la resolución que confirme el no ejercicio de la acción penal, una vez que ésta le sea notificada de manera personal.</p>

Por otra parte, el trabajo cercano a las personas permitió atender sus peticiones de forma satisfactoria, así lo demuestra el amplio número de expedientes solucionados durante su trámite sobre todo en el sector educativo, además, el Organismo, implementó los procedimientos de mediación y conciliación como medio alternativo de solución de los conflictos, como se muestra en el siguiente cuadro.

CAUSAS DE CONCLUSIÓN (SECTOR EDUCATIVO)	FRECUENCIA
<b>Por haberse solucionado la queja durante el trámite respectivo</b>	<b>15</b>
Por haberse solucionado la queja mediante el procedimiento de mediación o conciliación	06
Por no tratarse de violaciones a derechos humanos	02
Por existir alguna causal de improcedencia	02
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>

Como ilustración del cuadro anterior, se tomaron los datos primordiales de un expediente archivado por haberse solucionado durante el trámite respectivo. Atendiendo a lo estipulado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, la información contenida en los expedientes, se clasifica como reservada y confidencial; por tanto se omitieron datos personales de los involucrados y aquellos que de hacerse públicos podría amenazar el interés protegido por dicha ley.

SINTESIS DE HECHOS:	Refiere que el pasado 19 de enero del presente año (2010), su hija, quien es alumna de la escuela primaria... ubicada en Nicolás Romero... fue denigrada frente a otros menores por la profesora ... del quinto grado, grupo "A" respecto a su uniforme escolar e incluso le jaló del cabello y lastimó su cuello... Por lo cual al día siguiente la quejosa acudió al plantel y al inquirirle su proceder, lo negó y argumentó que la niña mentía a pesar de que se lo imputó.
AUTORIDAD SEÑALADA COMO RESPONSABLE:	Secretaría de Educación del Estado de México
CALIFICACIÓN:	Violación al derecho de los menores a que se proteja su integridad.
ACTUACIONES:	Radicación de queja
	Oficio de admisión
	Oficio de solicitud de informe a la autoridad
	Oficio de respuesta de la autoridad: Se citó a los involucrados en el asunto y se escuchó la versión de cada uno, la madre de familia e hija sostienen lo presentado en la... queja, la [profesora]... comenta que en ningún momento agredió físicamente a la menor ni le causó algún daño físico o lastimó a la alumna... solo se limitó a hacer la observación de que el uniforme no era el original señalando la diferencia. Del mismo modo al cuestionar a otro docente que en esos momentos se encontraba y se dio cuenta de los hechos... comenta que efectivamente no hubo ningún acto por parte de la profesora... que

	<p>agrediera físicamente y verbalmente a la menor. El director de la institución informa que cuando sucedieron los hechos, no se percató del incidente ya que se encontraba en la dirección y no fue hasta el día siguiente en que se enteró por la maestra... El director comenta que en ningún momento la señora [quejosa] pasó a tratar el asunto y... que la profesora... jamás ha tenido este tipo de incidentes que... cumple y trabaja adecuadamente según los cánones a los que se debe. Se han dejado indicaciones tanto a las maestros como al director de la escuela de cuidar formas, de atender respetuosamente al padre de familia de no hacer comparaciones u observaciones que atenten contra la integridad de los alumnos y manejarse correctamente en las obligaciones y responsabilidades que confiere el servicio educativo.</p>
	<p>Acta circunstanciada: el llamado telefónico fue atendido por el... esposo de la inconforme y padre de la menor agraviada y reiteró que... ante la problemática que se suscitó por la actuación indebida de la docente... y la omisión del director..., señaló que su menor hija... sigue siendo atendida por la psicóloga... del DIF Municipal de Nicolás Romero, al cuestionarle, señaló que efectivamente en fecha nueve de febrero del año dos mil diez, tanto él como su esposa, se reunieron en la escuela con el supervisor, el director y la docente.... donde se medió la problemática y se acordó lo establecido en la minuta correspondiente, por tanto, personal de actuaciones le hizo saber que en ese sentido el expediente de queja será concluido <i>por haberse solucionado la queja durante el trámite respectivo</i>, de conformidad con el artículo 78 fracción IV del Reglamento Interno de este Organismo. Toda vez que la problemática planteada fue atendida y solucionada por la autoridad educativa.</p>
<p>ACUERDO DE ARCHIVO</p>	<p>La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, el 25 de enero de 2010 recibió la queja de la señora... en la cual refirió hechos que consideró violaciones a derechos humanos, atribuibles a servidores públicos de la Secretaría de Educación de la entidad. 3.- Este Organismo solicitó el informe de ley al Secretario de Educación del Estado de México: así como la adopción de medidas precautorias para que la docente... se abstuviera de realizar actos de molestia y discriminación en agravio de su hija, a fin de garantizar su integridad física, psicológica y emocional, informes que se fueron rendidos en tiempo y forma. 5.- Del informe remitido por el Jefe del Departamento Regional de Educación Básica en Naucalpan de Juárez... se señaló que tanto el director como el supervisor escolar, se abocaron a la investigación de los hechos. Siendo que el 09 de febrero de 2010, se sostuvo una reunión con la quejosa, su esposo, la referida profesora, el director y supervisores escolares y una vez dialogado el problema se acordó y suscribió el compromiso de que la docente cuidarla las formas de respeto hacia los menores y padres de familia. 6.- El 24 de marzo de 2010, personal de este Organismo sostuvo llamado telefónico con el señor... (esposa de la quejosa) que corroboró lo informado por la autoridad educativa. Por tanto, se le hizo saber que el expediente de queja sería concluido por haberse solucionado la queja durante el trámite respectivo, toda vez que la problemática planteada fue atendida y solucionada por la autoridad educativa, a lo que manifestó su conformidad e indicó que lo haría saber a la quejosa.</p>

### 3.2.4. RESPUESTA A LAS RECOMENDACIONES

Como se mencionó en el capítulo correspondiente, cuando en la integración de un expediente de queja se cuentan con elementos suficientes que permitan acreditar que existen violaciones a derechos humanos, la Comisión emite un documento de Recomendación.

De los cien expedientes que se revisaron, no se encontró alguno que se hubiera concluido por haberse emitido una recomendación, no obstante, durante el año 2010 se emitieron nueve Recomendaciones a diferentes autoridades estatales y municipales, las cuales se desglosan en el siguiente cuadro.

<b>RECOMENDACIONES EMITIDAS<sup>111</sup></b>			
<b>NÚMERO</b>	<b>EMISIÓN</b>	<b>MOTIVO</b>	<b>AUTORIDAD</b>
1/2010	29/Mzo/10	Incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia	Procuraduría General de Justicia del Estado de México
2/2010	29/Mzo/10	Negligencia médica	Secretaría de Salud del Estado de México
3/2010	28/Abr/10	Lesiones y detención arbitraria	H. Ayuntamiento De Nextlalpan
4/2010	28/Abr/10	Lesiones y detención arbitraria	H. Ayuntamiento de Jaltenco
<b>5/2010</b>	<b>31/May/10</b>	<b>Violación al derecho de las niñas y de los niños a que se proteja su integridad</b>	<b>Servicios Educativos Integrados al Estado de México</b>
<b>6/2010</b>	<b>31/May/10</b>	<b>Insuficiente protección de personas</b>	<b>Servicios Educativos Integrados al Estado de México</b>
7/2010	31/May/10	Insuficiente protección de personas	Procuraduría General de Justicia del Estado de México
8/2010	03/Ago/10	Detención arbitraria	H. Ayuntamiento de

<sup>111</sup> Informe anual de actividades 2010 CODHEM

			Ecatepec
9/2010	31/Ago/10	No consignación de averiguación previa	Procuraduría General de Justicia del Estado de México

El total de los documentos descritos fueron aceptados por las autoridades a las que se dirigieron.

De manera ilustrativa se describe una síntesis de las recomendaciones dirigidas a los Servicios Educativos Integrados al Estado de México. Atendiendo a lo estipulado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, la información contenida en los expedientes, se clasifica como reservada y confidencial; por tanto se omitieron datos personales de los involucrados y aquellos que de hacerse públicos podría amenazar el interés protegido por dicha ley.

#### RECOMENDACIÓN 05/2010

El 20 de octubre de 2009 esta Defensoría de Habitantes recibió un escrito signado por la quejosa en el que refirió que el día 16 del mismo mes y año, observó que su menor hija mostraba una actitud extraña, indicándole la niña que un señor que se encontraba en el Jardín de Niños le había contado algo respecto de unos animales, lo que llamó su atención y procedió a revisarla, advirtiéndole que tenía dilatado su ano. La madre de la menor agraviada se presentó en la agencia del Ministerio Público de Neza-Palacio y denunció los hechos, iniciándose la averiguación previa correspondiente por el delito de violación. Además, la infante comentó a su madre que su maestra de grupo conocía al señor malo, y se dio cuenta de los hechos y discutió con él, pidiéndole su maestra que no fuera a decir nada. Posteriormente, al acudir a la escuela y entrevistarse con las autoridades educativas, la quejosa refirió que tanto la directora como la profesora de grupo, incurrieron en contradicciones y que fueron renuentes en proporcionar mayor información.

A fin de acreditar las violaciones a derechos humanos, el personal de esta Visitaduría General practicó una visita en el referido plantel educativo. Se obtuvo de la Procuraduría General de Justicia de la entidad, el certificado médico de estado psicofísico, ginecológico, edad clínica, lesiones y proctológico practicado a la infante

agraviada en el que se desprendió que: sí presenta datos clínicos de manipulación por vía anal, sí presenta datos clínicos de penetración por vía anal, sí presenta datos clínicos de manipulación por vía vaginal; se obtuvo de la Visitaduría General de Programas Especiales de esta Defensoría de Habitantes, un psicodiagnóstico del cual se concluyó que la menor afectada sí presenta características de abuso sexual, el cual se manifestó por la introducción de un objeto en el recto de la menor, además de que presenta síntomas como no querer asistir a la escuela.

De igual forma, se recabó la declaración de la menor afectada manifestando: ... era un señor malo que estaba arreglando los juegos, se metió al baño me agarró por atrás, tenía una araña que tenía muchos palitos y tenía como algo verde y me la puso en mi colita y me dolió, fue en los baños de las niñas, el señor malo me dijo que no le dijera a nadie pero después se lo dije a mi mamita. Después la maestra le puso una silla al señor malo y se pusieron a platicar...

En ese orden, este Organismo requirió la comparecencia de las profesoras involucradas en los hechos materia de queja, mismas que al rendir su declaración negaron los hechos atribuidos; sin embargo, del cúmulo de evidencias, pruebas y medios de convicción recabados por esta Comisión, permitieron acreditar que las mentoras violentaron en perjuicio de la menor agraviada, el derecho fundamental a que se proteja su integridad emocional y sexual, ya que la profesora de grupo, conoció de los hechos perpetrados en agravio de la citada menor; sin embargo, encubrió el suceso y omitió realizar acción alguna tendente a denunciar al sujeto activo del ilícito ante las autoridades competentes.

Por lo anterior, el Presidente de los Derechos Humanos de la entidad, formuló al Director General de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, los siguientes puntos Recomendatorios:

**PRIMERO.** Ordene a quien corresponda se generen los mecanismos administrativos necesarios, a fin de que el personal directivo y docente de los jardines de niños del sistema educativo a su digno cargo, supervisen permanentemente a las personas que, durante las actividades escolares, efectúen servicios de mantenimiento

**SEGUNDO.** Con la copia certificada de la presente Recomendación, que se anexó, se sirva solicitar al titular del Órgano de Control Interno de la Institución Educativa a

su digno cargo, inicie el correspondiente procedimiento administrativo disciplinario tendente a investigar, identificar y determinar la responsabilidad en que hayan incurrido las profesoras por las omisiones de las que da cuenta la presente Recomendación.

TERCERO. A efecto de que la Institución Procuradora de Justicia de la entidad esté en aptitud de determinar conforme a derecho, la averiguación previa que se inició con motivo de los hechos, por el o los delitos en los que pudo haber incurrido la docente, se sirva ordenar a quien competa, proporcione al agente del Ministerio Público investigador la información, documentación y evidencias que éste le requiera.

CUARTO. Con el objeto de prevenir en lo futuro violaciones a los derechos humanos de los menores, se instrumenten cursos de capacitación en materia de derechos humanos al profesorado del Jardín de Niños, a efecto de que desarrollen sus actividades con apego a las prerrogativas inherentes a los infantes, para lo cual esta Comisión le ofrece su más amplia colaboración.

#### RECOMENDACIÓN 06/2010

El 22 de junio de 2009, personal de esta Defensoría de Habitantes, hizo constar en acta circunstanciada el contenido de la nota periodística publicada en la misma fecha en el periódico Portal, titulada [...] Maestros violadores en Almoloya, denuncian padres de la cual se desprendió: Padres de familia de la comunidad de San Miguel Almoloyán municipio de Almoloya de Juárez, se manifestaron en la escuela primaria urbana federalizada..., para denunciar al Director del Plantel, al subdirector y al maestro de primer y segundo grado, por maltrato, acoso sexual y violación en contra de los menores estudiantes... ya que en dicha escuela se han dado dos casos de violación y abuso sexual. Dos niñas de primero y segundo grado comentaron a sus papás que fueron víctimas de los bajos instintos de los maestros que las tocaban y les levantaban la falda del uniforme, y les metían las manos por debajo de la blusa... La supervisora escolar, informó que... esta situación apenas la conocieron hace dos días y de inmediato se tomaron cartas en el asunto [...].

Es oportuno mencionar que durante la secuela de integración del expediente de queja y derivado de la información proporcionada por la Procuraduría General de



Justicia del Estado de México, de donde se desprende que se inició la indagatoria correspondiente en contra de una profesora de dicho centro educativo por su probable responsabilidad en la comisión del delito de lesiones cometido en contra de [agraviada 5], esta Comisión acordó ampliar la investigación de estos hechos dado que se trataba del mismo centro educativo.

Resultó preocupante que durante la investigación efectuada por este Organismo, se evidenció que los actos cometidos por los precitados docentes no fueron aislados sino que ocurrían de manera constante, involucrando no sólo a un educando sino a la totalidad de los alumnos que tuvieron la desfortuna de ser adscritos a los grupos a cargo de los servidores públicos involucrados, quienes ejercían tal conducta como patrón de comportamiento.

En efecto, algunos niños y niñas alumnos de los mencionados servidores públicos expusieron a sus padres que fueron objeto de maltrato físico, tocamientos y que les levantaban la falda del uniforme y les metían las manos por debajo de la blusa.

Conductas que se comprobaron durante la visita de trabajo que el personal de la Visitaduría General de Programas Especiales realizó al centro educativo, ocasión en la que entrevistó a los alumnos del primer grado grupo 'A' y del segundo grado grupo 'C'. Resultando que tanto los niños como las niñas afirmaron que su respectivo maestro, tocaban a las niñas en las piernas y pompas, y que a los niños les pegaban con una vara o el borrador o bien les jalaban el cabello y daban pellizcos.

De la misma forma, se entrevistaron a los alumnos del segundo grado grupo 'B' a fin de verificar la información precedente de la Institución Procuradora de Justicia; resultando que los alumnos del grupo indicaron en general que su maestra les jalaba los cabellos, los pellizcaba en las pompas, además los castigaba mandándolos a recoger la basura del patio de la escuela durante las horas en que el calor era más intenso. Testimonios de los cuales obra registro en este Organismo detallándolos como agraviados 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12, a guisa de ejemplo, precisando que durante la entrevista la totalidad de niños coincidían al unísono con sus compañeros en afirmar que esas eran las formas de castigo que utilizaba su maestra.

No pasó inadvertido para esta Comisión la conducta omisa de la Supervisora Director escolar quienes de acuerdo a las evidencias que integran el expediente que se

resuelve, omitieron efectuar una investigación encaminada a la detección, atención y seguimiento de niños en situación de riesgo, sino que por el contrario, toleraron las reprochables conductas de los profesores, pese a que tuvieron conocimiento de sus comportamientos.

Así, de las evidencias reunidas por este Organismo en la investigación de los hechos, quedó plenamente acreditado que los profesores involucrados incumplieron las normas descritas, pues en su condición de docentes atentaron contra la integridad sexual, psicológica y física de los menores [agraviados 1-12], a quienes por encomienda del Estado tenían bajo su cuidado y formación.

Por todo lo expuesto, el Presidente de los Derechos Humanos del Estado de México, formuló al Director General de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, los siguientes puntos recomendatorios:

PRIMERO. Se sirva instruir al titular del Órgano de Control Interno de la dependencia a su digno cargo, a fin de que con la copia certificada del presente documento de Recomendación, que se anexó; inicie, integre y determine el correspondiente procedimiento administrativo disciplinario, tendente a investigar, identificar y resolver la responsabilidad en que incurrieron los servidores públicos, por los actos que han quedado evidenciados, a efecto de que en su caso, se impongan las sanciones que conforme a derecho sean procedentes.

SEGUNDO. A fin de evitar actos como los que dieron origen a la presente Recomendación, sin menoscabo de sus derechos laborales, se ordene la separación del servicio frente a grupo de los profesores responsables, optando como medida provisional el desempeño de su encargo en alguna actividad de carácter administrativo; mientras se define su situación administrativa y penal.

TERCERO. Con el objeto de prevenir en lo futuro violaciones a los derechos humanos de los menores, se instrumenten cursos de capacitación en materia de derechos humanos al profesorado de la Escuela Primaria, a efecto de que desarrollen sus actividades con apego a las prerrogativas inherentes a los infantes, para lo cual este Organismo le ofrece su más amplia colaboración.

### 3.3. CONCLUSIÓN

Pensar en el respeto a los derechos humanos de los niños, conlleva a investigar sobre lo opuesto, esto es, la violación a esas prerrogativas.

En este apartado se documentó que tanto en el año 2009 como en 2010, el mayor número de quejas que se presentaron ante la Visitaduría General Sede Tlalnepantla de la CODHEM, fueron en contra de servidores públicos adscritos a la SEEM y a los SEIEM en agravio de los alumnos y con una tendencia a la alza. Esto nos permite reflexionar sobre los factores que propician la violación de diversas leyes, incluyendo instrumentos internacionales, que estatuyen el reconocimiento, el respeto y la protección a los derechos de los niños, en el caso particular, en las escuelas.

Entre los supuestos que intentan explicar ese acrecentamiento están los siguientes:

a) La violencia en las escuelas no se está incrementando, en realidad, la sociedad se ha enterado de sus derechos y de la importante participación que la CODHEM tiene para protegerlos, por tal razón, los padres denuncian las agresiones que sufren sus hijos por parte de algunos maestros.

b) La violación a derechos humanos en las escuelas está en aumento debido a factores externos como la desintegración y fractura de la convivencia familiar, la falta de valores, el trasfondo cultural y la posición económica; como consecuencia de ello, muchos niños-alumnos manifiestan “*conductas no deseadas*” en el aula, y por ende, el surgimiento del maltrato físico y/o psicológico de algunos profesores.

c) El profesor que atiende a grupos numerosos que en ocasiones rebasan los 50 alumnos, sumado a 25 horas a la semana, 40 semanas al año y alrededor de 1000 horas en el ciclo escolar, en una estructura de puertas cerradas como es la escuela y el aula de clase, está proclive a cometer frecuentes violaciones a derechos humanos.

d) La fatiga mental del maestro, por una cantidad avanzada de años en servicio que le impiden controlar sus reacciones frente a las conductas que presentan los escolares o por el desempeño de una doble plaza por parte del maestro, para satisfacer sus necesidades salariales, que provoca estar diez horas diarias frente al

grupo, con el consecuente desgaste físico e intelectual, puede derivar en la realización de conductas violatorias a derechos humanos.

En cualquiera de los casos, es de esperarse que en los años venideros, las denuncias y por ende, las Recomendaciones a esas Dependencias (SEEM y SEIEM) continúen incrementándose; por tal razón, es importante que desde este momento se adopten mecanismos de educación y respeto a los derechos humanos de los niños asimismo se tomen medidas para la atención de los “microdelitos” de los estudiantes y las formas en que los maestros deben tolerarlos, reprimirlos o canalizarlos a nivel escolar; con el propósito de que no lleguen a constituirse como una violación a derechos humanos.

Por lo que respecta a las recomendaciones emitidas al sector educativo en el 2010, aún cuando el número de estas disminuyó con relación al 2009, en ellas se evidenciaron hechos graves de violación y transgresión a la integridad física y sexual de los menores, lo que resulta un hecho preocupante, pues lo que se esperaría es que esas situaciones no se presentaran, máxime si se trata de servidores públicos encargados de la educación formal de los menores y quienes tienen calidad de garante dentro de un plantel educativo.

Es frecuente que se cuestione que los pronunciamientos finales de la Comisión de Derechos Humanos no tengan carácter obligatorio, por ello su nombre de *recomendaciones*, lo que significa que no son imperativas para las autoridades a las que se dirigen, no obstante, cuando son aceptadas por éstas, adquieren obligatoriedad, ya que dichas autoridades se han comprometido a cumplirlas. Al margen de ello, es interesante resaltar que si a las Comisiones de Derechos Humanos se les otorgara imperatividad como ocurre con las sentencias judiciales, entonces estos Organismo se convertirían en verdaderos tribunales, que deben cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento y ya no podrían seguir una tramitación sencilla y sumaria.

No obstante, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, prevé que las Recomendaciones emitidas no solo busquen restituir a una persona en el goce de sus derechos humanos afectados, sino también conservarlos, con el fin de privilegiar un enfoque preventivo de la violación a los derechos fundamentales. En lo relativo a la aceptación de las Recomendaciones, cuando no sean aceptadas por el superior

jerárquico de que se trate, o habiéndola aceptado sea omiso en su cumplimiento, la Legislatura del Estado, a petición de la Comisión, puede solicitar su comparecencia a efecto de que justifique su negativa u omisión; lo cual es un peldaño en la búsqueda de otorgar mayor fuerza a la Comisión.

Bajo ese contexto, aunque la CODHEM reconoce la naturaleza constitucional no vinculativa de las Recomendaciones, establece que la aceptación de una Recomendación se constituye como el vínculo jurídico a través del cual no sólo se genera la obligatoriedad del cumplimiento de una Recomendación, sino también, su exigibilidad en términos de la legislación aplicable aunado a que éstas se fundan en el alto valor moral de su contenido y en el respeto que la sociedad y las autoridades tengan para el Organismo.

Si bien el objetivo fundamental de las Comisiones de Derechos Humanos es el trámite de quejas por hechos que presuman violaciones a los derechos humanos y que la resolución final sea una Recomendación, es importante que su tarea no solo se limite a la expedición de estos documentos, pues éste asevera que determinada autoridad o servidor público violentó los derechos fundamentales de cualquier ciudadano, lo que en otro sentido, significaría un retroceso para el estado de derecho, ya que lo que se pretendería es que los empleados públicos actúen apegados al marco jurídico y con pleno respeto a los derechos fundamentales. Sumado a ello, las atribuciones esenciales de las Comisiones de Derechos Humanos, consisten en contribuir a la reparación del daño y perjuicios que sufren las personas cuando se infringen sus derechos fundamentales y la forma más eficaz es a través del procedimiento de mediación o conciliación, lo cual abarca la solución de un elevado porcentaje de las reclamaciones recibidas, por lo que únicamente cuando no se ha logrado la solución por estos medios o cuando la violación es grave y no admite alguno de estos procedimientos previos, se llega a la recomendación.

**POR TANTO, LA EFICACIA DE UNA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS NO DEPENDE DEL NÚMERO DE RECOMENDACIONES EMITIDAS, SINO DEL ÉXITO EN LOGRAR LA SOLUCIÓN DE LAS QUEJAS QUE SE LE PRESENTAN.**

## CAPITULO 4

### LIMITACIONES REALES Y JURÍDICAS DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO

La naturaleza humana es ineludiblemente social. Desde el momento que se nace, los seres humanos dependen unos de otros para poder desarrollarnos. El hombre es un ser eminentemente gregario, lo que se es hoy como adultos es el resultado de la interacción con los semejantes.

Se comienza la vida como niños, siendo dependientes por completo de los adultos, generalmente los padres, quienes en la medida que se crezca se encargaran de encauzar y fomentar la autonomía e independencia. En la actualidad, aun cuando se percibe el interés superior de la niñez, adicionalmente, este grupo de la población se enfrenta a situaciones como desintegración familiar, violencia, pobreza, degradación ambiental, factores que ponen en riesgo su adecuado desarrollo físico y mental.

El maltrato familiar adquiere un significado especial en razón que la familia aparece como un refugio de amor incompatible con la agresión y el uso de la fuerza, sin embargo, en muchos de los casos el maltrato hacia los menores o adolescentes se manifiesta a través del abandono, la expresión de un afecto desagradable, la negligencia e incluso, la explotación.

Por su parte, el maltrato institucional tiene lugar en instituciones que imparten educación o prestan servicios de sanidad, sociales, de justicia y de policía, así como la información que brindan los medios de comunicación, que atentan contra el normal desarrollo de los niños, niñas y los adolescentes. Por estas razones, durante la infancia se presenta un grado de vulnerabilidad mayor.

Los niños como seres humanos, no son menos que cualquier otra persona, existe el deber moral y jurídico de los gobiernos de reconocerles todos sus derechos, por tal

motivo resulta necesario que se formulen políticas que tomen en cuenta a la infancia, formulando planes y programas gubernamentales que planteen acciones amplias.

Es indispensable también, prestar atención a los jóvenes, ya que tienen un significado y dinamismo que resulta elemental para el desarrollo de las personas y del país, en razón de que son parte fundamental del presente y del liderazgo futuro. Por ello, se deben valorar sus talentos y permitir que participen activa y positivamente en la elaboración de propuestas encaminadas a fomentar y proteger sus derechos. La meta principal de los jóvenes, debe ser el desarrollo de todas sus facultades, su formación como personas con altas cualidades y calidad moral, y su apego a los derechos de igualdad para todos, libertad, dignidad y paz, para la consolidación de un México mejor.

En el capítulo anterior, se documentó que el mayor número de quejas tramitadas en la Visitaduría General Sede Tlalnepantla fueron por actos u omisiones de servidores públicos del sector educativo en agravio de los menores.

Bajo ese contexto, es necesario incrementar la enseñanza, la promoción y difusión de los derechos del niño, y convertirse en uno de los retos más apasionantes, importantes y cruciales de la actualidad. Los avances en esta materia deben ser mucho mayores, a efecto de que cada niño en su casa, en su escuela, en la calle, disfrute íntegramente de todos estos derechos, sin olvidar el cúmulo de deberes que tienen a su vez en todos los espacios sociales en los que se desenvuelvan, en virtud de que no podemos concebir el ejercicio de un derecho sin el cabal cumplimiento de un deber.

Por ello, atendiendo al marco de actuación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, resulta imperiosa la necesidad de instrumentar mecanismos adecuados para la protección de grupos vulnerables, en específico de los niños. Es el momento de reformar instituciones, a fin de que respondan con eficacia al propósito que les dio origen.

#### 4.1. RAZÓN SOCIAL Y JURÍDICA DE LA CODHEM

Las perspectivas de la Comisión de Derechos Humanos en México, son alentadoras, no solo por estar inspiradas en ideas y corrientes universales de probada eficacia, sino también, porque se ha logrado una adecuación a nuestra realidad social y a los ideales de justicia social y bienestar común, no obstante, la cada vez más cambiante sociedad mexicana exige la innovación de formas e instrumentos que optimicen y perfeccionen la impartición de justicia en pro de los mexicanos.

La sociedad contemporánea clama por el estricto apego al principio de legalidad. La convivencia a la que aspira la humanidad se sustenta en la idea primordial de que todo poder público y las instancias que lo integran, deben respetar y reconocer los derechos de las personas.

En todo Estado de Derecho, las autoridades no pueden justificar que al exigir el acatamiento de la ley, se viole la ley misma, pues todo exceso o defecto en su aplicación podría derivar en una violación a los derechos humanos. La Administración Pública descansa en el principio de que las autoridades no tienen más facultades de las que explícitamente les conceden las leyes.

Dentro de ese contexto, se ha venido construyendo la infraestructura más grande del país del Sistema no Jurisdiccional de Defensa y Protección de los Derechos Humanos Mexicano, integrado por los organismos Nacional y de las Entidades Federativas que se originaron a la luz del artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las sociedades y los gobiernos de muchos países se han dispuesto a entablar una lucha frontal contra la impunidad a fin de establecer un Estado de Derecho, con ese afán México pretende arraigar la confianza de todos los que habitan este país en la Institución del Ombudsman, con la finalidad de que exista cada día una mejor procuración e impartición de justicia y, más allá de eso, que tenga plena participación en la prevención y difusión de los derechos primigenios.

Desde la creación de las Comisiones Nacional y Estatal de Derechos Humanos, algunos sectores de la opinión pública cuestionan su labor y la efectividad del



resultado de su trabajo; sin embargo, la trascendencia en la conciencia social, así como la creación y difusión de una cultura de respeto a los derechos humanos que dichos Organismos han logrado en la sociedad mexicana, son una prueba de que las causas que enarbolan, además de ser un reclamo social, son legítimas y nobles.

Con absoluto respeto al marco de actuación de las autoridades y servidores públicos, la intervención de la Comisión de Derechos Humanos debe ser contemplada, no con el carácter de supervisor de la actuación pública, sino como una institución que tiene por objeto el de adoptar mecanismos de perfeccionamiento del servicio público; constituyéndose en un colaborador de la administración pública, ya que su función no se limita a señalar las faltas u omisiones administrativas, sino que sugiere alternativas que permite una eficacia en el servicio público.

Esta Institución es un auxiliar de la función gubernativa, pues sin evadir la competencia de ningún otro órgano del orden jurídico mexicano, investiga la presunta violación a derechos humanos provenientes de actos u omisiones de carácter administrativo. Como resultado de su investigación, emite las recomendaciones que hacen del conocimiento público. En muchos de los casos, las recomendaciones sugieren la intervención del órgano de control interno a fin de que investigue y determine, en su caso, si algún servidor público incurrió en responsabilidad administrativa e imponer la sanción correspondiente.

Uno de los argumentos para la existencia de las Comisiones de Derechos Humanos, es sin duda la lucha contra la impunidad. Un Estado de Derecho únicamente puede concebirse en el marco del respeto a la normatividad jurídica, lo que permitiría generar una sociedad libre y armónica, en la que el Derecho surja como el factor de equilibrio que impida tanto el ejercicio inmoderado del poder como la ausencia o debilidad de éste, propiciando la anarquía.

En tal razón, la Comisión de Derechos Humanos se ubica como un elemento importante en la lucha contra la impunidad, tomando conocimiento de quejas que presuman una violación a derechos humanos por acción u omisión de una autoridad o servidor público sancionada por la ley, exigiendo en cada caso la incoación del procedimiento respectivo, así como la aplicación de las sanciones derivadas del mismo.

El Estado a través de las instituciones de seguridad pública, tiene constitucionalmente el uso exclusivo de la fuerza para mantener el orden público y dar cumplimiento a las leyes; sin embargo, derivado de las relaciones entre gobernantes y gobernados se realizan múltiples acciones donde los primeros pueden afectar la esfera jurídica de las personas. La función primordial de la autoridad es la de mantener el orden y la seguridad de las personas, sujetando su actuación al principio de legalidad, en el que se cimenta la obligación del Estado de preservar el orden, la paz y la justicia, salvaguardando en dicho ejercicio las garantías individuales de los gobernados, mediante el sometimiento de los servidores públicos a la norma jurídica acatando puntualmente lo que la ley señala.

La eficacia del Ombudsman está garantizada con los principios que la consolidan y fundamentan su existencia, estos son: independencia, autonomía, imparcialidad, racionalidad, celeridad, gratuidad, buena fe, intermediación, congruencia y concentración.

#### INDEPENDENCIA, AUTONOMIA E IMPARCIALIDAD

Sin olvidar que la Comisión de Derechos Humanos es un Organismo Público, es necesario puntualizar que no guarda relación jerárquica con ningún otro órgano o autoridad. La autonomía implica la facultad y la responsabilidad de gobernarse así misma, no se trata de un cuarto poder, sino de una institución estatal a la que el gobierno supremo confía la realización de algunas actividades; sin embargo, no está adscrita orgánicamente a ninguno de los poderes federales o estatales y por ende éstos no pueden imponerle determinadas conductas, pero tampoco constituyen entidades soberanas dentro del Estado.

Es importante señalar que la idea de esta Institución es mejorar la convivencia social, buscando ampliar los medios de protección a los derechos de los ciudadanos, con el fin de evitar que se desvíe la aplicación de la ley por actitudes o conductas que las autoridades o servidores públicos puedan violentarlos.

En ese sentido, se encuentra la imparcialidad con la que debe conducirse el Organismo, ya que si bien es cierto, fue creado también para velar por los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad, de igual forma tiene el deber jurídico de abstenerse de resolver a favor de alguna de las partes involucradas sin la debida

fundamentación jurídica o sin las pruebas que sustenten el sentido de sus resoluciones.

Este Organismo no surge como adversario de otras instituciones ni de autoridades o servidores públicos, sino como colaborador de éstos, en la tarea de servir como semáforo de aquellas acciones que no se están llevando a cabo adecuadamente. No actúa contra ellos, sino contra la impunidad.

#### RACIONALIDAD, CELERIDAD Y GRATUIDAD

Previa investigación y valoración de la veracidad de las evidencias y circunstancias, pero sin apartarse de la normatividad respectiva, el Organismo debe resolver racionalmente, procurando tanto como sea posible, la mediación entre el quejoso y la autoridad o servidor público señalados como responsables de actos u omisiones realizados al margen de la ley. Debe promover, una respuesta y relación positiva entre autoridades y gobernados.

Actualmente en México, todavía existen sectores de la sociedad que ven con escepticismo la figura del Ombudsman, no obstante se ha desarrollado notablemente, desplegando una excelente labor al resolver con rapidez, en un procedimiento poco formal, un número considerable de conflictos. Su actuación es inmediata y eficaz.

La celeridad en las actuaciones está fundamentada en nuestra Carta Magna, en cuanto establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita. Con base en lo anterior, el Organismo intenta realizar su función simplificando trámites, desarrollando un procedimiento sencillo, flexible, poco formalista y eminentemente antiburocrático.

Los servicios que ofrece a la sociedad son gratuitos, de tal manera que al solicitar su intervención, el afectado no eroga gasto alguno. El procedimiento que se tramita es un mecanismo de defensa que sin ser inquisidor, atiende al quejoso sin que medie interés pecuniario. Su profundo sentido humanitario lo hace accesible a todos, sin importar el estrato social al cual se pertenezca.

## BUENA FE, INMEDIACIÓN, CONGRUENCIA Y CONCENTRACIÓN

El principio de buena fe procesal puede definirse, de acuerdo a lo señalado en el Diccionario de Investigaciones Jurídicas, de manera general, como la obligación de conducirse honrada y concienzudamente en la formación y ejecución el negocio jurídico. Para Pina Vara, la buena fe es la convicción personal en que se encuentra un sujeto de que obra correctamente cuando se ostenta como titular de un derecho o como propietario de una cosa, cuando formula una pretensión jurídica y cuando rechaza la que sea formulada frente a él.

Más allá de eso, el principio en comento tiene su origen en el derecho de tutela judicial efectiva y está relacionada con los derechos de defensa, igualdad y expedites en la administración de justicia, porque la posibilidad de acudir a un órgano jurisdiccional para que declare el derecho que le asista a la parte que lo solicite es el medio por el cual el Estado dirime las controversias y, con ello, hacer efectivo el mandato de que ninguna persona pueda hacerse justicia por sí misma.

En el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, el principio de buena fe, se aplica durante toda la substanciación del procedimiento e implica la obligación de los servidores públicos conducirse durante todas las diligencias que se practiquen con probidad.

Por otra parte, el principio de inmediación tiene como principal característica la oralidad, de acuerdo con la cual la comunicación entre el visitador adjunto y el quejoso debe ser directa, sin interferencia alguna que dificulte su conocimiento recíproco.

Rafael Pina Vara señala que la inmediación se encuentra también, generalmente, exigida en el periodo probatorio del proceso escrito, en relación especial con el examen de los testigos y peritos, con la diferencia de que en éste no se encuentra con la amplitud que en el oral, permitiendo el pernicioso uso forense de la intromisión del secretario judicial en esta función que debe ser, en todo caso, exclusiva del juez.

El principio de congruencia se entiende cuando el Organismo emite acuerdos y resoluciones, los cuales deben ser congruentes con lo manifestado por el quejoso en su queja, esto es, que no se distorsione o altere lo pedido o lo alegado por él y que

sólo se ocupe de sus pretensiones, sin introducir cuestiones que no se hubieran reclamado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala que este principio se refiere a que las sentencias no sólo sean congruentes consigo mismas, sino también con la litis y con la demanda de amparo, apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive, lo que obliga al juzgador, a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de los quejosos, analizando, en su caso, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos legales reclamados.

Finalmente el principio de concentración, característico del proceso de tipo oral, según el cual éste debe de concentrarse en el menor número posible de audiencias, en atención a que cuando más próximas a la decisión sean las actividades procesales, tanto menor es el peligro de que la impresión recibida por quien está llamado a resolver se borre y de que la memoria le engañe y tanto más fácil resulta mantener la identidad del juez durante el proceso.

El principio de la concentración es la consecuencia principal de la oralidad y la que influye más en la resolución pronta de los procesos.

La Comisiones de Derechos Humanos, fueron establecidas como organismos no jurisdiccionales, lo que significa que no sustituyen a los jueces y tribunales, que desempeñan sus funciones a través de un procedimiento sencillo y breve, con acceso muy amplio para aquellos afectados por las violaciones a sus derechos fundamentales por parte de autoridades o servidores públicos, sin embargo, aún cuando a nivel federal existe una Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en cada uno de los estados y el distrito federal; la defensa de los derechos humanos es una tarea interminable y cada vez más compleja que no se circunscribe a una institución, persona o agrupación alguna, la tarea debe ser de interés público.

## 4.2. ALTERNATIVAS ADMINISTRATIVAS Y JURÍDICAS PARA LA ATENCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

La naturaleza del Organismo permite que cualquier persona, sin importar su edad, posición económica, escolaridad, sexo; acuda cuando sienta que sus derechos humanos han sido violentados. Sin embargo, la población que con mayor frecuencia solicita el apoyo de la CODHEM, es aquella que se encuentra dentro de los grupos vulnerables.

Actualmente y de acuerdo a la revisión y análisis que se hizo de algunos expedientes, se documentó que la Comisión Estatal de Derechos Humanos recibe incontables quejas por presuntas violaciones a derechos humanos en agravio de menores. Por ello, es importante que el Organismo adopte mecanismos acordes a las demandas sociales de la población que atiende.

Las propuestas administrativas que a continuación se plantean, son de acuerdo con las necesidades y recursos con que cuenta el Organismo.

### 4.2.1. VISITADURÍA ADJUNTA DE ATENCIÓN AL MENOR

La mayor labor que realiza la Comisión es el trámite de quejas por hechos que presuman una violación a derechos humanos, el cual llevan a cabo las cinco Visitadurías Generales, distribuidas a lo largo del territorio mexiquense, integradas por un Visitador General, de tres a cinco Visitadores Adjuntos, un notificador y un proyectista. Son los Visitadores Adjuntos quienes tienen la facultad y obligación de desahogar el procedimiento de queja.

Por ello, la creación de una *Visitaduría Adjunta de Atención al Menor*, permitiría hacer una selección de las quejas que se reciben en agravio de menores y, hasta cierto punto, especializar al personal que esté a cargo de esa Visitaduría Adjunta, adoptando un criterio homogéneo para resolver las inconformidades que se presenten.

El objetivo primordial de esta área administrativa sería sustanciar los procedimientos por probables violaciones a derechos humanos en agravio de menores, derivados de actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal, así como también procurar la mediación y la conciliación en los casos que proceda, y brindar orientación y asesoría jurídica.

Las funciones que desempeñará esta Visitaduría Adjunta son las siguientes:

- Acordar con el Visitador General, la atención de los asuntos derivados de la sustanciación de los procedimientos con motivo de quejas en agravio de menores.
- Realizar bajo la coordinación y supervisión del Visitador General, las actuaciones necesarias para indagar y determinar sobre las presuntas violaciones a derechos humanos que sean motivo de queja o investigación cuando los agraviados sean menores de edad.
- Calificar las quejas que se presenten en el Organismo y las investigaciones iniciadas de oficio, para de ser procedente, darles trámite en términos de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y su Reglamento Interno.
- Gestionar la solicitud de informes y documentación, relacionada con la queja o investigación iniciada de oficio, a las autoridades o servidores públicos presuntos responsables de violaciones a derechos humanos.
- Gestionar la adopción de medidas precautorias o cautelares, ante las autoridades o servidores públicos competentes.
- Practicar visitas a las instituciones públicas y privadas, vinculadas con las quejas e investigaciones iniciadas de oficio, o las que a su juicio sean necesarias.
- Solicitar la comparecencia del quejoso y de la autoridad o servidores públicos señalados como responsables, de aquellos que tengan relación con los hechos

motivo de la queja, así como de quienes fungirán como peritos, expertos y/o testigos.

- Comparecer al quejoso y a la autoridad o servidores públicos señalados como responsables, de aquellos que tengan relación con los hechos motivo de queja o investigación, así como de quienes fungirán como peritos, expertos y/o testigos.
- Elaborar en coordinación con el mediador adscrito, la propuesta de mediación que se presentarán a las partes interesadas.
- Elaborar la propuesta de conciliación que se presentarán a las partes interesadas.
- Colaborar con el mediador a fin de desahogar el procedimiento de mediación en los casos que así proceda.
- Dar seguimiento y vigilar el cumplimiento de las propuestas de conciliación hechas a la autoridad o servidor público señalado como responsable.
- Admitir, desechar y desahogar las pruebas presentadas por el quejoso y la autoridad o servidor público señalado como responsable.
- Proponer al Visitador General, los proyectos de acuerdos, Resoluciones de no Responsabilidad y Recomendaciones derivadas de las quejas o investigaciones iniciadas de oficio.
- Concluir el expediente de queja o de investigación iniciada de oficio, en los términos de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y su Reglamento Interno.
- Las demás que señale la Ley y el Reglamento Interno.



#### 4.2.2. UNIDAD DE MEDIACIÓN

La Mediación se entiende como un procedimiento voluntario, informal, confidencial e integrador a través del cual, un tercero imparcial y neutral interviene para ayudar a las partes en conflicto a trabajar cooperativamente, intentando lograr un acuerdo mutuamente satisfactorio o al menos aceptable para ellos.<sup>112</sup>

El artículo 5 fracción VII de la Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social para Estado de México, señala que mediación se refiere al proceso en el que uno o más mediadores intervienen facilitando a los interesados la comunicación, con objeto de que ellos construyan un convenio que de solución plena, legal y satisfactoria al conflicto.

El conflicto desde la filosofía para la paz puede ser concebido como la divergencia percibida de intereses o creencias (sentires, pensares, haceres) que impiden a las partes alcanzar simultáneamente sus aspiraciones corrientes.<sup>113</sup> En palabras más sencillas, el conflicto no es sino un desencuentro entre personas o instituciones

Los conflictos son una realidad de todos los días, somos diferentes los unos de los otros y en la comunicación nos encontramos a menudo ante posiciones diferentes a las nuestras, estas diferencias nos conducen al enfrentamiento que puede ascender al nivel de violencia verbal o física.

La promoción de los derechos humanos es el parte aguas que cubre todos los medios existentes para resolver las diferencias entre humanos. La práctica de la mediación siempre se ha dado entre los seres humanos, por ser un procedimiento autónomo que se inserta en otra corriente importante que es la no-violencia activa y militante.

En nuestro medio cultural la no-violencia es desconocida y, suele confundirse con el pacifismo. La mediación es justamente lo contrario de esta actitud que pretende desconocer el conflicto. La mediación es acción, es compromiso, es construcción.

---

<sup>112</sup> Citado por Tirado Hernández, Héctor; *Naturaleza del Convenio de Mediación*. Ed. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. 2da ed. México, 2011. P.15

<sup>113</sup> *Ibid.* P.20

La mediación como herramienta no-violenta en la solución de conflictos, permite el reconocimiento del otro, esto es, llegar a un punto en que incluso se reconozca el derecho a disentir, separando a la persona del hecho: “Entiendo lo que me dices, entiendo que para ti esto es muy importante; pero no estoy de acuerdo”. Reconocer al otro con empatía y respeto no siempre significa estar de acuerdo con él.

La mediación propicia un espacio para debatir conflictos internos de los grupos en todos los ámbitos de la vida. En ese espacio pueden formular sus demandas para que puedan entender al otro, exponer la situación y poder crear alternativas junto con el otro involucrado en el conflicto. Es imprescindible cerrar el proceso de mediación de manera tal que las partes se encuentren a gusto con la resolución y evitar que el conflicto vuelva a surgir.

El gobernante y los servidores públicos tienen que escuchar para cumplir con el ejercicio ético de atender a los ciudadanos; de lo contrario sus respuestas son reactivas y no proactivas porque no está escuchando y hablando con la ciudadanía. El gobierno tiene que legitimar a la ciudadanía por medio del diálogo (mediación) y a la vez atender las causas estructurales de los conflictos violentos.

Por lo anterior, y toda vez que una de las funciones de la CODHEM es procurar la mediación y conciliación además de que, de acuerdo al análisis realizado en el capítulo que antecedió, la mayor parte de las quejas que se presentaron en agravio de menores fueron en el sector educativo y éstas se resolvieron durante el trámite y/o por el procedimiento de mediación.

Por tal motivo, se debe reforzar el marco de actuación de la Unidad de Mediación de la CODHEM. Dicha área se creó y depende orgánicamente de la Primera Visitaduría General, sin embargo, nunca ha desarrollado las funciones que tiene previstas en la Ley y el Reglamento de la Comisión. Bajo esa premisa, es importante que dicha Unidad trabaje directamente con la *Visitaduría Adjunta de Atención al Menor* en coordinación con los Visitadores Generales, para la resolución de los conflictos motivo de queja, toda vez que la legislación del Organismo contempla la figura del mediador.

En ese sentido, tendría que existir en cada una de las Visitadurías Generales un mediador certificado, quien estudiará en coordinación con el Visitador Adjunto de

Atención al Menor, aquellas quejas que por su naturaleza sean susceptibles de mediar y será el encargado de presidir las sesiones de mediación. Desde luego este medio de solución de conflictos, no se limitará solamente a las quejas en agravio de menores, sino todas aquellas que por su naturaleza sean susceptibles de mediar.

Asimismo, resulta primordial tener una normatividad que establezca las facultades del Mediador y los lineamientos necesarios para desahogar el procedimiento de mediación en base a lo establecido en el Reglamento Interno. No obstante, se propone que las facultades y obligaciones del mediador sean las siguientes:

- Acordar con el Visitador General, la atención y seguimiento de los asuntos susceptibles de mediar.
- Elaborar en coordinación con el Visitador Adjunto, la propuesta de mediación que se presentará a las partes interesadas.
- Desahogar en coordinación con el Visitador Adjunto, el procedimiento de mediación en los casos que así procedan.
- Realizar bajo la coordinación y supervisión del Visitador General, las actuaciones, gestiones o diligencias necesarias de oficio o a petición de parte, para verificar el cumplimiento del convenio de mediación;
- Las demás que señale la Ley y el Reglamento Interno.

#### 4.3. ACCIONES DE ORIENTACIÓN Y EDUCACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLACION A DERECHOS.

##### 4.3.1. PROGRAMA INTEGRAL PARA LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Dentro de las facultades de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, se encuentran el estudio, la capacitación, la enseñanza, promoción y

difusión de los derechos humanos; así como la elaboración y ejecución de programas para prevenir violaciones de derechos humanos y en especial, de atención a grupos en situación de vulnerabilidad.

Con base a lo expresado en apartados anteriores, se propone la creación e implementación de un *Programa integral para la prevención y protección de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia*. Cuyo objetivo general y objetivos específicos se exponen a continuación.

Objetivo General.- Difundir y promover los derechos humanos de la niñez y adolescencia, desde la perspectiva del interés superior de la infancia, implementando acciones preventivas y de capacitación con el fin de evitar transgresiones a sus derechos fundamentales, así como el de atender situaciones concretas en las que se adviertan presuntas violaciones a los derechos humanos de ese grupo.

Objetivos específicos:

- Desarrollar estudios de investigación en este rubro para formular estrategias de prevención y respeto a los derechos humanos de niños y adolescentes, a través de propuestas de reformas legislativas que propicien condiciones favorables a este grupo vulnerable.
- Difundir el conocimiento y reconocimiento de los derechos humanos de la niñez y adolescencia, mediante acciones de capacitación en coordinación con las diversas instituciones públicas estatales y municipales, así como entre el sector social.
- Sensibilizar a la población sobre la necesidad de prevenir, proteger y subsanar de manera integral a los niños y adolescentes.

Asimismo dicho programa contará con campañas como:

- *Campaña dirigida a los servidores públicos respecto a la observancia en el ejercicio de sus funciones del respeto a los derechos humanos de los menores.*- Sensibilizar a los servidores públicos a fin de generar una cultura de respeto de los derechos humanos de los menores con estrategias como

conferencias. Destinatarios: servidores públicos involucrados con las áreas de educación, trabajo, salud, y procuración de justicia.

- *Cine Debate.*- Promover la cultura de respeto a los Derechos Humanos, así como la reflexión y asimilación de los mismos a partir de la proyección de una película. Población Objetivo: Menores de edad entre 12 años y 18 años incumplidos.
- *Campaña de prevención y protección de los menores víctimas de maltrato y conductas sexuales.*- Promover y difundir los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes mediante ciclos de conferencias, a fin de prevenir el maltrato y la realización de conductas sexuales en su persona.
- *Niños Promotores.*- Difusión y sensibilización hacia los derechos humanos de la niñez para formar una sociedad no violenta y respetuosa del interés superior de la infancia. Población: Niños en educación básica, nivel primaria y secundaria.
- *Campaña para abatir y eliminar la violencia escolar.*- Difundir y promover los derechos y obligaciones de todos los agentes involucrados en el entorno escolar (Alumnos, Maestros/Autoridades Escolares y Padres de Familia).
- *Taller para Padres.*- Difusión y sensibilización hacia los derechos humanos dentro del marco de los derechos de familia. Sensibilización hacia los derechos humanos de los diferentes grupos poblacionales que la conforman. Población Objetivo: Padres de familia
- *Ciclos de Conferencias.*- Con temas sobre la Niñez, personas con discapacidad, grupos en condición de vulnerabilidad, violencia familiar, discriminación, trata de personas, explotación sexual y comercial infantil.

Este Programa debe aplicarse y trabajar conjuntamente con instituciones como la Procuraduría General de Justicia, los Sistemas DIF Municipales, sector salud y principalmente sector educativo.

Es fundamental contar con un sistema de información referente a los derechos de niños y adolescentes, para garantizar un servicio de protección y defensa socio-jurídico de sus derechos, tomar medidas para garantizar la no discriminación. Especial importancia resulta el incrementar la cobertura, accesibilidad, calidad y pertinencia de los servicios de salud dirigidos a la infancia y adolescencia, es necesaria la implementación de acciones en materia de desórdenes alimenticios, obesidad, atención psiquiátrica y psicológica, salud sexual y reproductiva.

#### 4.3.2. LA ENSEÑANZA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS ESCUELAS

El derecho a la educación formal del niño es una condición necesaria para el desarrollo de sus capacidades y su futuro como ciudadano y al mismo tiempo se trata de uno de los elementos que más se relacionan con la etapa de la niñez aunado a que los niños pasan la mayor parte del día en la escuela y ésta se convierte en un espacio de interacción con iguales y con adultos. La educación formal es también un instrumento eficaz para la transmisión de ideas y valores.

Desde su génesis hasta la actualidad, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México ha tratado innumerables y complejos casos que involucran actos u omisiones cometidos por docentes; sin embargo, de todo este panorama, solo una pequeña fracción de los asuntos deriva en un documento de Recomendación.

Tomando en cuenta el campo de estudio del presente trabajo, se considera que es precisamente en el ámbito educativo en el que debe existir mayor atención y que el artículo tercero constitucional determina que la educación que imparta el Estado, tenderá, entre otras cosas, a fomentar el respeto a los derechos humanos.

De particular importancia para el trabajo en las escuelas es la Convención sobre los Derechos del Niño, donde se garantizan los derechos humanos de los menores, además de proteger a los niños de los daños y malos tratos y de proveer a su supervivencia y bienestar, por ejemplo, mediante la atención de la salud, la educación y la vida familiar. La Convención les da el derecho a participar en la sociedad y en la adopción de las decisiones que les conciernen.

La educación de los derechos humanos en las escuelas se basa principalmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención sobre los Derechos del Niño, aunque no necesariamente el personal de los centros educativos los conozca o estudien. Estos documentos, han gozado de reconocimiento universal, por lo que se puede crear una cultura pedagógica en la que se valoren los derechos humanos. No obstante, aun si el proceso educativo se dirige con cuidado y habilidad, los documentos y la historia por sí solos no pueden hacer que los derechos humanos cobren vida en el aula. Aunque se revise a toda la Declaración Universal o la Convención sobre los Derechos del Niño, explicando la justificación de cada artículo, no se logrará que el significado de los artículos se integre en la vida de las personas. Para que estos documentos tengan algo más que un mero interés intelectual, los alumnos deben abordarlos desde una perspectiva de sus experiencias cotidianas y sus propios puntos de vista.

La educación en la esfera de los derechos humanos debe centrarse no solamente en los problemas y en los sucesos que ocurren en el exterior sino en los valores, mentalidades y comportamientos personales, a fin de infundir el sentido de responsabilidad por los derechos humanos. Bajo ese contexto, es imprescindible que las personas comprendan la necesidad de defenderlos.

El profesor que promueva las normas universales de derechos humanos, debe empezar por enseñar a respetarlos en el aula y en la escuela, los alumnos no sólo deben aprender los derechos humanos sino también aprender en un entorno en el que se respeten estos derechos. El “clima de derechos humanos” dentro de la escuela y las aulas debe basarse en el respeto mutuo entre todas las personas. Por ello, los métodos que se utilicen para resolver los conflictos e imponer medidas disciplinarias y la relación que se establezca entre todos los integrantes del grupo son factores que pueden contribuir a crear ese clima.

Eventualmente los maestros, frente al temor de una queja ante la CODHEM por parte de algún padre de familia, están modificando sus prácticas pedagógicas, adoptando, en ocasiones el sistema “*dejar hacer, dejar pasar*”; creyendo que no se debe reprimir una conducta inadecuada de ningún alumno, aun cuando afecten el trabajo grupal de sus compañeros, por no incurrir en alguna violación a derechos humanos, flexibilizando al máximo la disciplina escolar con una tendencia a la desaparición de toda coacción.

En consecuencia, los profesores deben explorar las formas de lograr que no sólo los alumnos, la administración de las escuelas, las autoridades educativas y los padres, sino la comunidad en general, participen en la educación de los derechos humanos.

De esta manera, se deben aplicar técnicas pedagógicas con las cuales los profesores puedan estimular la empatía y la imaginación en los alumnos, fomentar el pensamiento crítico, el aprendizaje cognitivo y afectivo, el respeto a las diferencias en las vivencias y opiniones de los demás así como la participación activa de todos en el aprendizaje permanente. No es necesario solo inculcar valores sino también inculcarles seguridad en sí mismos, en que sean asertivos y sepan manejar sus propias emociones.

Atendiendo a lo anterior, se pretende que haya un proceso de enseñanza de los derechos humanos en las escuelas. Hay diversos métodos para introducir la educación de los derechos humanos en los sistemas educativos y que éstos sean sostenibles, completos y eficaces, tales como los que se plantean a continuación:

- La modificación de los programas de estudio y los libros de texto, en los cuales se incorpore la enseñanza de los derechos humanos en las leyes nacionales en las que regula la educación que se imparte en las escuelas;
- La inclusión de la capacitación sobre los derechos humanos y las metodologías didácticas correspondientes en la formación de los profesores antes y después de la entrada en funciones;
- La organización de actividades extracurriculares tanto en las escuelas como en el seno de la familia y en la comunidad.
- El establecimiento de redes de apoyo de profesores y otros profesionales.

Los profesores serán siempre las personas clave para la puesta en práctica de las nuevas iniciativas y, por consiguiente, para la difusión del mensaje de los derechos humanos. Estos temas pueden incorporarse a las asignaturas habituales de los programas de estudios o bien crearse la asignatura de derechos humanos. En el aula, la educación de los derechos humanos debe impartirse prestando la debida atención a la etapa de desarrollo de los niños y sus contextos sociales y culturales.



De este modo la enseñanza de los derechos humanos saldrá de las aulas y será de utilidad a toda la comunidad asimismo se dará cuenta de que las escuelas pueden contribuir a solucionar problemas básicos de derechos humanos.

#### 4.3.3. LOS COMITÉS ESCOLARES DE DERECHOS HUMANOS Y NIÑOS PROMOTORES DE DERECHOS HUMANOS

Actualmente uno de los problemas que aquejan a la niñez mexiquense es el maltrato y abuso dentro de la escuela, no solo por parte de sus profesores sino de sus propios compañeros, enfrentando un serio problema, el denominado fenómeno del *bullying* o acoso escolar. Por tal motivo, es importante la creación de proyectos que apunten a una mejor convivencia en el ámbito educativo. Resulta conveniente que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, promueva la creación de Comités Escolares de Derechos Humanos, como órganos colegiados cuyo objetivo fundamental sea impulsar el respeto y protección de los derechos humanos, la solución de los conflictos de manera pacífica, la participación de los niños y jóvenes en sus escuelas en la toma de decisiones; poniendo en práctica su libertad de expresión y desarrollando de manera responsable, sus obligaciones familiares, escolares y sociales.

También propiciarán la colaboración de directivos, maestros, exalumnos y padres de familia, en la realización de actividades específicas que permitan una mejor convivencia y desarrollo escolar.

Las escuelas particulares de educación básica incorporadas a la SEEM y a los SEIEM, podrán organizarse a través de consejos análogos de acuerdo a sus características y necesidades.

El Comité estará integrado por el director o directora escolar; por el número de profesores que se considere necesario, de acuerdo a la matrícula del plantel educativo, quienes serán elegidos por los alumnos y maestros; igual número de padres de familia, quienes serán electos por los padres de familia en Asamblea General convocada por la Sociedad de Padres de Familia; y por lo menos un alumno de cada grupo, quien será designado por sus compañeros.

Cuando se tenga debidamente integrado el Comité escolar, éste sesionará a fin de designar a los miembros del Comité, a saber: presidente, secretario y vocales. Los comités sesionarán con la frecuencia que ellos mismos determinen, sin embargo, deben realizar cuando menos una sesión ordinaria trimestral y las extraordinarias que sean necesarias.

La sesión tendrá por objeto ventilar los problemas relevantes que se atendieron en el salón de clases o los que se encuentren pendientes de resolver de acuerdo a la naturaleza del asunto. Los miembros del comité buscarán posibles soluciones y, en caso de ser necesario, podrán solicitar la intervención del Defensor de Derechos Humanos del municipio al que pertenezca la institución educativa.

Los niños promotores de derechos serán aquellos que formen o no parte del comité escolar de derechos humanos, quienes tendrán la tarea de difundir en los ámbitos que se desarrolle, el conocimiento de los derechos humanos y su respeto. Serán el enlace directo con el comité escolar de derechos humanos, a través de cualquiera de sus miembros, para denunciar cualquier abuso por parte de sus padres, maestros e incluso de sus propios compañeros. Los representantes del Comité de cada grupo, se encargaran de escuchar las inquietudes de los alumnos y lo hará saber al profesor o profesores que conforman el Comité a fin de buscar una alternativa de solución.

La CODHEM, será la encargada de emitir los lineamientos para el funcionamiento de los Comités Escolares de Derechos Humanos y delegará a las Defensorías Municipales de Derechos Humanos la facultad de vigilar que dichos Comités se constituyan en la mayor parte de las escuelas de su municipio.

#### 4.4. PROPUESTA DE REFORMA A LEY DE LA CODHEM

De conformidad con las consideraciones que se han expuesto a lo largo del presente trabajo, resulta imperiosa la necesidad de contar con los instrumentos suficientes para cumplir con las atribuciones que tiene la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, haciendo énfasis en la necesidad de perfeccionar el marco jurídico y la estructura institucional para asegurar el compromiso de respeto que deben asumir las autoridades y servidores públicos frente a los derechos humanos y

para adecuar sus disposiciones a la evolución del sistema jurídico nacional; por ello, su transformación resulta sustancial, a efecto de atender las exigencias de la compleja dinámica social que enfrenta el Estado de México.

Es responsabilidad de la Comisión substanciar los procedimientos de quejas en contra de los actos de autoridad que transgredan los derechos humanos y brindar a las personas la seguridad que les permita confiar que sus libertades e igualdad jurídica serán garantizadas, generando un clima de tolerancia y respeto por parte de los servidores públicos.

La Ley de la CODHEM, en lo sucesivo la Ley, habla de procedimientos muy simples que permiten a los habitantes del Estado de México tramitar sus quejas sin mayores formalidades jurídicas, sin embargo, existen personas que se consideran afectadas en sus derechos fundamentales y que pueden presentar una queja que resultaría improcedente, ya que desconocen las facultades específicas y campo de actuación.

En este trabajo se pretenden adoptar mecanismos y acciones a fin de brindar una adecuada protección a los derechos humanos de los grupos vulnerables, empero, es fundamental partir de un marco jurídico congruente que permita desempeñar a cabalidad las facultades que tiene el Organismo y cumplir con el objetivo para el que fue creado.

En ese tenor, aún cuando el procedimiento que se tramita ante el Organismo debe regirse por los principios de oralidad, sencillez, brevedad, buena fe, igualdad, congruencia y concentración, los cuales fueron explicados en el apartado correspondiente, en la práctica resultan burocratismos innecesarios que no tienen nada que ver con un real y objetivo compromiso en la salvaguarda de los derechos humanos.

Ello en gran parte se debe a la falta de precisión en la ley en cuanto a los asuntos que deben tramitarse. Bajo ese contexto, es necesario que se lleve a cabo una depuración de las quejas que se reciben en la Comisión, ya que resulta imposible material y físicamente admitir y tramitar todas y cada una de las inconformidades que se presentan ante el Organismo, sin perjuicio de que con esta filtración se pueda quebrantar la esfera jurídica del quejoso.

En sentido estricto y para efectos de este apartado, se mencionará únicamente lo tocante a la improcedencia de una queja, señalada en el artículo 69 de la Ley.

Si bien es cierto, la Comisión está obligada a recibir todas las quejas que le sean dirigidas de conformidad con el artículo 13 fracción I de la Ley, que señala la facultad de la Comisión para conocer de quejas o iniciar de oficio investigaciones, sobre presuntas violaciones a derechos humanos, por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal, no así de dar trámite y seguimiento a todas las inconformidades que se presenten, pues la propia Ley señala que cuando una queja sea notoriamente improcedente se desechará mediante acuerdo fundado y motivado; sin embargo, a lo largo de todo el texto legislativo no se advierte precepto alguno, que prevea los casos de improcedencia de una queja, circunstancia que entonces queda a criterio del Visitador General.

El texto vigente de los artículos 61 y 69 de la Ley a la letra señalan:

Artículo 61.- Las quejas deben presentarse dentro del plazo de un año, a partir del conocimiento que haya tenido el quejoso de la probable violación a derechos humanos.

Artículo 69.- Cuando la queja sea notoriamente improcedente, debe ser desecheda mediante acuerdo fundado y motivado.

Por su parte, el Reglamento Interno de la CODHEM indica que dentro de la substanciación del procedimiento de queja se atenderá a lo siguiente:

Artículo 40.- La queja debe ser calificada por el Visitador en un término de tres días hábiles.

Artículo 41.- El acuerdo de calificación puede ser:

- I. Existencia de una presunta violación a derechos humanos;
- II. Incompetencia de la Comisión para conocer de la queja;
- III. Pendiente, cuando la queja sea imprecisa o no reúna los elementos que permitan la intervención del Organismo; o
- IV. Improcedente, en los casos de los artículos 61 y 69 de la Ley.**

Artículo 43.- Cuando la queja se califique de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 41 fracciones II ó IV del presente Reglamento Interno, se notificará al quejoso señalando el motivo y su fundamento.

En los casos en que exista la posibilidad de proporcionar orientación jurídica, el Visitador orientará al quejoso de manera breve y sencilla sobre la naturaleza del problema y sus posibles soluciones; así como la institución competente para conocer de su asunto.

Artículo 77.- Los expedientes de queja serán formalmente concluidos mediante resolución firmada por el Visitador General, en la que se establezca la causa de conclusión del expediente y su fundamento legal.

Artículo 78.- Los expedientes de queja pueden ser concluidos por:

- I. ...
- II. Improcedencia de la queja;

De la simple lectura de los artículos anteriores, se advierte que en apartado alguno se enuncian los supuestos que señala el artículo 69 de la Ley, es decir, la improcedencia de la queja. Resulta un tanto preocupante, que siendo la Comisión un Organismo celoso del cumplimiento al marco legal, se deje a discreción del Visitador General la procedencia de una queja, más aún, obligando a fundar y motivar dicha determinación, cuando no se señalan los supuestos para hacerlo.

Por ello, se propone enunciar en la Ley las causales de improcedencia de una queja, para quedar de la siguiente forma:

**Artículo 69.-** Cuando la queja sea notoriamente improcedente, debe ser desechada mediante acuerdo fundado y motivado.

Las causas de improcedencia de la queja son:

- I. Por tratarse de asuntos entre particulares;
- II. Cuando la queja sea extemporánea;
- III. Cuando la queja carezca de los elementos mínimos para la localización o comunicación con el quejoso, o cuando no sea ratificada o aclarada dentro del término señalado para tal efecto;
- IV. Cuando se advierta la inexistencia de pretensión o de una presunta violación a derechos humanos;
- V. Cuando el escrito de queja no vaya dirigido a la Comisión ni se pida de manera expresa su intervención.

En cualquiera de los supuestos señalados en las fracciones II, III y V, el Visitador General determinará investigar de oficio los hechos motivo de queja, si considera que se trata de violaciones graves.

Con la inclusión de estos supuestos en la Ley, no se pretende que la Comisión eluda su trabajo ni mucho menos que se conculque la esfera jurídica del gobernado, pues es sabido que muchas personas recurren a la Comisión toda vez de que en otras instancias se les ha cerrado la puerta. *Contrario sensu*, se busca velar por la seguridad legal del ciudadano, sin embargo, para hacerlo es necesario subsanar lagunas jurídicas y eliminar burocratismos que impiden una actuación eficiente por parte de la CODHEM. Tampoco se trata de tener un Organismo con un procedimiento rígido, empero, resulta necesario tener un marco normativo claro y congruente asequible a cualquier persona, para hacer uso de los medios de defensa tramitados ante los Organismo de derechos humanos.

La inclusión de estas causales en la Ley, permitiría a la CODHEM depurar las quejas que se presenten a fin de evitar invertir tiempo y recursos materiales en tramitar quejas que no proceden y atender integralmente los expedientes relevantes que se radican así como otros campos de acción como la difusión de los derechos humanos y la ejecución de los programas que tiene encomendados.

Resulta imperiosa la necesidad de voltear la mirada hacia la prevención. Se investigan las consecuencias de un actuar indebido por parte de un servidor público o de alguna autoridad pero no se atacan las causas. Se dedica más tiempo en subsanar las omisiones de la administración pública que en evitar hechos violatorios a derechos humanos.

Es una realidad que no se pueden evitar las violaciones a derechos humanos ni los actos arbitrarios de las autoridades o servidores públicos, sin embargo, desde el trabajo que desempeña la CODHEM, se puede trabajar en disminuir dichas violaciones. Es obligación de este Organismo velar porque los derechos humanos de los mexicanos se respeten, no necesariamente a través de la emisión de documentos recomendatorios, que aún cuando es una de sus principales atribuciones, no debe ser el objetivo fundamental del Organismo. Es necesario el compromiso de todos los sectores de la población -público y privado- para lograr el pleno reconocimiento y respeto a los derechos fundamentales.

## CONCLUSIONES

1. La protección a los derechos humanos de los menores de edad a través del tiempo ha sido paulatina, sin embargo, la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, constituye un instrumento jurídicamente vinculante frente a los Estados que lo han ratificado. Su articulado expresa la transformación del menor de edad como sujeto de protección a una valoración cada vez mayor en su autonomía y en el ejercicio de sus derechos.
2. En México, a partir de la suscripción y ratificación de dicho instrumento internacional, se han llevado a cabo una serie de reformas y adecuaciones legislativas a nivel federal y local, cuyos ordenamientos establecen la protección integral y el pleno desarrollo de la infancia.
3. A través de diversas instituciones públicas y privadas, el Estado mexicano ha procurado la protección de los menores y las familias en base a la implementación de programas de atención, promoción, divulgación, prevención y protección de los menores de edad en general y de los que por diversas situaciones se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad.
4. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, se crea como un Organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios que, en sentido amplio, se encarga de la protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico a los habitantes del Estado de México y de los mexicanos o extranjeros que por alguna circunstancia se encuentran dentro del territorio estatal. En sentido estricto, conoce de quejas sobre presuntas violaciones a derechos humanos, por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal.
5. El mayor número de quejas que se tramitan en la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, son en contra de autoridades del sector educativo en agravio de menores y con una tendencia a la alza. Generado por diversos factores internos y externos.

6. Resulta importante que desde el marco de actuación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, se establezcan mecanismos administrativos de protección de los derechos humanos a grupos vulnerables, en específico a los derechos de los menores; a fin de procurar una disminución en el número de quejas en agravio de ese sector así como fomentar la prevención y respeto de esas prerrogativas.
7. Es necesaria la creación de una Visitaduría Adjunta Atención al Menor que trabaje en coordinación con la Unidad de Mediación, a fin de substanciar las quejas que se presenten en agravio de los menores de edad y mediar aquellas que su naturaleza así lo permita, toda vez que es importante reconocer la importancia que dicho procedimiento tiene en la resolución de conflictos.
8. Se debe implementar la creación de un *Programa integral para la prevención y protección de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia*, cuyo objetivo fundamental sea difundir y promover los derechos humanos de la niñez y adolescencia, desde la perspectiva del interés superior de la infancia, implementando acciones preventivas y de capacitación con el fin de evitar transgresiones a sus derechos fundamentales, así como el de atender situaciones concretas en las que se adviertan presuntas violaciones a los derechos humanos de ese grupo.
9. En las escuelas, se debe incluir la capacitación sobre los derechos humanos y las metodologías didácticas correspondientes en la formación de los profesores antes y después de la entrada en funciones así como la inclusión de la enseñanza de los derechos humanos en los planes y programas de estudio, de igual forma, la creación de comités escolares de derechos humanos.
10. A fin de poner en práctica las acciones anteriores, es importante depurar las quejas que se presentan ante el Organismo; bajo tal premisa se deben precisar en la Ley del Comisión de Derechos Humanos, las causas de improcedencia de una queja, para evitar burocratismos innecesarios y cumplir de manera cabal con el objetivo fundamental de este Organismo.



## ANEXO

### MANUAL PARA LA CALIFICACIÓN DE HECHOS VIOLATORIOS DE DERECHOS HUMANOS

#### Violaciones a los derechos individuales

- ❖ Violaciones al derecho a la igualdad y al trato digno
  - Discriminación
  - Violación a los derechos de personas con algún tipo de discapacidad
  - Violación a los derechos de personas bajo la condición jurídica de migrantes
  - Violación a los derechos del niño
    - ✓ Violación del derecho de los menores a que se proteja su integridad
  - Violación a los derechos de los seropositivos o enfermos de sida
    - ✓ Revelación indebida de la condición de enfermos de sida
    - ✓ Rescisión de la relación laboral debido a la condición de seropositivo o enfermo de sida
    - ✓ Negativa de atención médica por la condición de seropositivo o enfermo de sida
    - ✓ Falta de notificación de estado de salud debido a la condición de seropositivo o enfermo de sida
    - ✓ Impedimento de visita íntima a reclusos o internos por la condición de seropositivos o enfermos de sida
    - ✓ Aislamiento hospitalario o penitenciario por la condición de seropositivo o enfermo de sida
    - ✓ Solicitud de prueba de VIH para la visita íntima en reclusorios.
  - Violación a los derechos de los indígenas
  - Violación a los derechos de los reclusos
    - ✓ Falta de información sobre el estado de salud de reclusos o internos.
    - ✓ Imposición de castigo indebido a reclusos o internos.
    - ✓ Irregularidades en el traslado penitenciario
    - ✓ Integración irregular de expedientes médicos.
    - ✓ Deficiencia en los trámites médicos.
    - ✓ Omisión de la separación o inadecuada ubicación de internos en establecimientos de reclusión o prisión.
    - ✓ Negativa injustificada de beneficios de ley.
    - ✓ Violación a la ubicación de los internos en las áreas adecuadas.
    - ✓ Cobro indebido a reclusos o internos.

- Violación a los derechos de personas de la tercera edad
- Violación del derecho al descanso y disfrute de actividades recreativas
- ❖ Violaciones al derecho a la integridad y seguridad personal
  - Amenazas
  - Intimidación
  - Lesiones
  - Tortura
- ❖ Violaciones al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica
  - Acciones contra la administración de justicia.
    - ✓ Denegación de justicia.
      - No aceptación de denuncia por violación a la mujer
      - No aceptación de denuncia por maltrato presentado por mujeres.
      - Omisión de notificación o irregularidades en la notificación
    - ✓ Entrega indebida de bienes retenidos.
    - ✓ Dilación en la procuración de justicia.
    - ✓ Dilación o negligencia administrativa en el proceso jurisdiccional.
    - ✓ Incomunicación.
    - ✓ Inejecución de resolución sentencia o laudo.
      - Inejecución de orden de aprehensión
    - ✓ Irregular integración de averiguación previa.
    - ✓ No consignación de averiguación previa.
    - ✓ Omisión de información al inculpado.
    - ✓ Violación en materia de competencia.
    - ✓ Remate ilegal.
  - Actos y faltas contra el debido funcionamiento de la administración pública
    - ✓ Cobro indebido de contribuciones e impuestos.
    - ✓ Cohecho.
    - ✓ Concusión.
    - ✓ Dilación en el procedimiento administrativo.
      - Dilación en procedimientos de dotación o restitución de tierras.
      - Dilación en el procedimiento de definición de linderos.
      - Indefinición de situación jurídica migratoria.
    - ✓ Ejercicio indebido de la función pública
      - Ejercicio ilegal del cargo
      - Empleo indebido de información
      - Inadecuado manejo de bienes
      - Insuficiente protección de personas
      - Empleo arbitrario de la fuerza pública
      - Incumplimiento de la función pública en la administración de justicia.
        - \* Incumplimiento de la función pública en la administración de justicia en materia agraria.

- \* Incumplimiento de la función pública en la administración de justicia en materia fiscal.
  - \* Incumplimiento de la función pública en la administración de justicia en materia mercantil.
  - Incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia
  - Negativa de asistencia a víctimas de delito.
  - ✓ Extorsión
    - Extorsión a servidores públicos
  - ✓ Falsa acusación
  - ✓ Falsificación de documentos
  - ✓ Falta de fundamentación o motivación legal
    - Clausura administrativa no fundada ni motivada.
    - Exigencia sin fundamentación
  - ✓ Negativa de reparación de daño por parte del Estado
  - ✓ Prestación indebida del servicio público
    - Incumplimiento de contrato
    - Incumplimiento de prestaciones de seguridad social
    - Negativa de expedición de licencias o permisos.
    - Negativa injustificada de inscripción registral.
    - Negativa de regularización de calidad migratoria.
    - Negativa o inadecuada prestación de servicio público en materia de electricidad.
    - Negativa o inadecuada prestación de servicio público en materia de vivienda.
    - Negativa o inadecuada prestación de servicio público en materia de agua.
    - Negativa o inadecuada prestación de servicio público en materia de regularización de la tierra.
    - Negativa o inadecuada prestación de servicio público en materia de vías de comunicación.
  - ✓ Omisión de imposición de sanción legal.
  - ✓ Tráfico de influencias
  - ✓ Negativa al derecho de petición
- ❖ Violaciones al derecho a la libertad
- Violación al derecho a la libertad de creencia o culto
  - Violación al derecho a la libertad de expresión
    - ✓ Abuso de controles oficiales
    - ✓ Censura
  - Violación al derecho a la libertad personal
    - ✓ Desaparición forzada o involuntaria de personas
      - Retención ilegal
    - ✓ Detención arbitraria
  - Violación al derecho a la libertad de procreación
    - ✓ Contracepción forzada

- Violación al derecho a la libertad sexual.
  - ✓ Abuso sexual
  - ✓ Hostigamiento sexual
  - ✓ Violación
- Violación al derecho a la libertad de reunión y asociación.
- Violación al derecho a la libertad de tránsito y residencia.
  
- ❖ Violaciones del derecho a la privacidad
  - Allanamiento de morada
  - Cateos y visitas domiciliarias ilegales
  - Revelación ilegal de información reservada
  - Violación a la correspondencia
  - Violación a la confidencialidad de las comunicaciones
  
- ❖ Violaciones de derecho a la propiedad y a la posesión
  - Ataque a la propiedad privada
    - ✓ Aseguramiento indebido de bienes
    - ✓ Invasión de tierras
  - Despojo
  - Robo
  
- ❖ Violaciones del derecho a la vida
  - Homicidio
  - Ejecución sumaria o extrajudicial

#### Violaciones a los derechos sociales de ejercicio individual

- ❖ Violación del derecho a la educación
  - Negativa o inadecuada prestación de servicio público en materia de educación
  
- ❖ Violaciones al derecho a la protección de la salud
  - Abandono de paciente
  - Investigación científica ilegal en seres humanos
  - Negativa de atención médica
    - ✓ Negativa o inadecuada prestación de servicio público ofrecido por dependencias del sector salud
  - Negligencia médica

#### Violaciones a los derechos colectivos

- ❖ Violación del derecho al trabajo
- ❖ Violaciones al derecho a la vivienda

- ❖ Violación del derecho al desarrollo
- ❖ Violaciones al derecho disfrutar un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado
  - Daño ecológico
- ❖ Violaciones al derecho a disfrutar del patrimonio común de la humanidad.
- ❖ Violaciones al derecho a la paz
- ❖ Violaciones al derecho a ser diferente

## BIBLIOGRAFÍA

1. Arellano, Carlos. *Segundo curso de Derecho Internacional Público*. Ed. Porrúa, 3era ed. México, 2004.
2. Bravo González, Agustín y Beatriz Bravo. *Derecho Romano*. Ed. Porrúa, México, 2011.
3. Burgoa, Ignacio. *Las garantías Individuales*. Ed. Porrúa. México, 2003.
4. Cáceres Nieto, Enrique. *Hacia un modelo de institución Nacional para la protección y promoción de los derechos humanos del siglo XXI*. Ed. CNDH. México, 2007.
5. Carpizo, Jorge. *Derechos Humanos y Ombudsman*. Ed. Porrúa, México, 2003.
6. Cervera Campoy, Ignacio (ed.). *Los derechos de los niños: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*. Ed. Dykinson, S.L. Madrid, 2007.
7. Chidiac, Marie-José. *Los mediadores, la acción administrativa y ética de los servidores públicos*. Ed. CNDH, México, 2005.
8. Contreras Nieto, Miguel Ángel. *10 temas de derechos humanos*. Ed. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. México, 2008.
9. *Diccionario de Derecho*. Pina Vara. Rafael. Ed. Porrúa. México, 2003.
10. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Edit. Espasa. España, 2001.
11. *Diccionario de las Ciencias de la Educación*. Edit. Aula Santillana, 2da ed. México, 1995.
12. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. Ed. Porrúa. México, 2003.

13. Durand, Carlos (coord.) *Reflexiones en torno a los derechos humanos*. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 2003.
14. Esquivel Obregón, T. *Apuntes para la historia del derecho en México*. Ed. Porrúa, México, 2004.
15. Floris Margadant, Guillermo F. *Introducción a la historia del Derecho Mexicano*. Ed. Esfinge. México, 2004.
16. *Glosario de términos básicos sobre derechos humanos*. Ed. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Universidad Iberoamericana. México, 2006.
17. González Contró, Mónica. *Derechos humanos de los niños: una propuesta de fundamentación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. México, 2008.
18. González María del R. y Mireya Castañeda; *La evolución histórica de los derechos humanos en México*. Ed. CNDH. México, 2011.
19. Hernández Sánchez, José L. *Monografía sobre Derechos Humanos*. Ed. Cámara de Diputados LVII Legislatura. México 2000.
20. Hernández Tirado, Héctor. *Naturaleza del Convenio de Mediación*. Ed. CODHEM, 2da ed. México, 2011.
21. Ibarra, David. *Derechos humanos y realidades sociales*. Ed. UNAM. México, 2007.
22. Informe Anual de Actividades 2009 y 2010. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
23. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Derechos de la Niñez*. Ed. UNAM. México, 1990.
24. Jiménez, Joel F. *Derechos de los Niños*. Ed. Cámara de Diputados LVIII Legislatura/UNAM. México, 2001.

25. Manual de Derechos Humanos. Conceptos elementales y consejos prácticos. CNDH. México, 2009.
26. Memoria del Foro *Derechos Humanos de los Niños, Responsabilidad Compartida*. Ed. CODHEM, México, 1993.
27. Ortega Soriano, Ricardo A; *Los derechos de las niñas y los niños en el ámbito internacional, con especial atención al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. Ed. CNDH. México, 2011.
28. *Para una educación no violenta. Principios Básicos de la enseñanza de los derechos humanos*. Ed. CODHEM. México, 2008.
29. Parent Jacquemin, Juan María y Uribe Hernández Clara Cecilia. (traduc.). *Para una educación no violenta. Desafíos pedagógicos y sociales*. Ed. CODHEM, México, 1994.
30. Pedroza de la Llave, Susana T. y García H. Omar (comps). *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1921-2003. T.I*. Ed. CNDH.México, 2004.
31. *Prevención de la Violencia, Atención a Grupos Vulnerables y Los Derechos Humanos. Los derechos de las mujeres y los niños. Fascículo 2*. Ed. CNDH. México, 2003.
32. Primer premio UNICEF 2008. *Una mirada hacia la infancia y la adolescencia en México*. Ed. Debate, México, 2009.
33. Programa Nacional de prevención y protección de los niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato y conductas sexuales. Ed. CNDH, México, 2007.
34. Quintana Roldan y Sabido Peniche. *Derechos Humanos*. Ed. Porrúa, 4ta ed. México, 2006.



35. Quintana Roldán, Carlos (comp.) *Manual para la calificación de hechos violatorios de Derechos Humanos*. Ed. CNDH. México, 1998.
36. Sandoval Vargas y Corzo Sosa. *Criterios Jurídicos de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990-2005)*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. México, 2006.
37. *Segundo certamen de ensayo sobre derechos humanos, Los Derechos Humanos de las niñas y los niños*. Edit. Resp. Trujillo Flores, Tomás. Ed. CODHEM, México, 1999.
38. Vicente Giménez, Teresa y Pedreño Hernández, Manuel (coord.). *Los derechos de los niños, responsabilidad de todos*. Ed. Universidad de Murcia, España, 2007.

#### SITIOS DE INTERNET

<http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/htm/definir.htm>

<http://www.cndh.gob.mx>

<http://www.unicef.org/mexico/spanish/niños.htm> [ninos\\_6904.htm](#)

<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

<http://www.wikipedia.org/wiki/Niño>

[http://portal2.edomex.gob.mx/difem/acerca\\_del\\_difem/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/difem/acerca_del_difem/index.htm)

[http://portal2.edomex.gob.mx/pgjem/acerca\\_procuraduria/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/pgjem/acerca_procuraduria/index.htm)

[http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Acerca\\_del\\_INM](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Acerca_del_INM)

[http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=4](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=4)

## HEMEROGRAFÍA

Centro de Estudios de la CODHEM. “La niñez y sus derechos humanos”. Revista *El que ayuda Mboxte. A favor de tus Derechos*. Año 1, No. 3, Marzo-Julio de 2007.

Güitrón Fuentevilla, Julián. “Situación actual de la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez en México”. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*. Vol. 7, número 12, Enero-Junio 2011.

González Contró, Mónica. “En México no existen Mecanismos para Proteger los Derechos de Niños y Adolescentes”. Periódico *Valle de Toluca*. Miércoles 15 de junio de 2011.P. 4

Silva Vega, Sonia. “Vivir felices: Derecho de los Niños”. Revista *DHmagazine*. Año 2, No. 21, enero 2010.

La Infancia en México. Erase una vez... Revista *Proceso*. Año 32, Edición Especial No. 26, Septiembre 2009.

## LEGISLACIONES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México 1990  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Ley de Amparo

Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

Ley de la Juventud del Estado de México

Ley de Justicia para adolescentes del Estado de México

Ley General de Educación

Ley para la prevención y erradicación de la violencia familiar del Estado de México

Reglamento de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Manual General de Organización de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México