

LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Karla Patricia Astorga Grande

Resumen:

En este documento, abordamos la condición jurídica de las políticas públicas para la prevención de la violencia institucional a partir de la proyección de los derechos humanos en cada uno de los escenarios de conflicto entre gobernante y gobernados, sobre todo en un país como el nuestro, donde la criminalidad ha originado escandalosos números que no se pueden comprender sino a la luz de la violencia institucional por parte de los servidores públicos.

Palabras clave: Políticas públicas, derechos humanos, prevención, violencia.

Abstract:

In this document, we address the legal status of public policies for the prevention of institutional violence from the projection of human rights in each of the scenarios of conflict between ruler and governed, especially in a country like ours where criminality has originated scandalous numbers that cannot be understood except in the light of institutional violence by public servants.

Keywords: Public policies, human rights, prevention, violence.

Introducción

Una de las condiciones para que las políticas públicas de determinado Estado cumplan con las expectativas que se generan en el contexto del desarrollo de los gobernados, tiene como referencia a la norma constitucional, pues en nuestra Constitución Política se concentran los contenidos sustantivos y adjetivos que se interpretan en leyes e instituciones para el cumplimiento de esas políticas.

Porque, como refiere Kelsen, el derecho es Estado y Estado es derecho, en una relación a contramano que evidenciamos a lo largo de la historia de la humanidad, al menos en Occidente desde hace 500 años, a la luz del surgimiento del Estado Moderno.

Es así que en este documento, abordaremos cómo las políticas públicas encaminadas a la prevención de la violencia institucional, deben afirmar como referente a todo un aparato del Estado inoculado del espíritu de los derechos humanos, pero más trascendente aún, que esos derechos se encuentren respaldados por las garantías que les haga plenos en su materialización.

La relación circular Derecho-Estado

Para comprender la indisoluble relación entre las ciencias políticas y el derecho, en un escenario alternativo donde las primeras proyectan un determinado esquema de gobierno, y el segundo afirma las posibilidades del mismo en las relaciones entre gobierno y gobernados, debemos estudiar el esquema circular que para ese efecto explica Serafín Ortiz (2019), al cuestionar el sentido semiológico de la ciencia jurídica:

Entonces, ¿qué es el derecho como objeto de conocimiento? Como tal diríamos que el derecho es un objeto de estudio que deriva de una simbiosis; es —finalmente— lo que llamamos Estado de derecho. Los juristas hemos abundado para hablar del Estado de derecho, y en ciertas ocasiones no lo hacemos con mucho cuidado para precisar su naturaleza y su función social. Conforme a nuestra particular posición, el Estado de derecho es una simbiosis, esto es, una relación circular, cuya expresión se puede leer de izquierda a derecha y de derecha a izquierda. De izquierda a derecha el Estado produce al derecho; de derecha a izquierda, el derecho regula al Estado; esa es una invención de

La prevención de la violencia institucional como garantía de los derechos

hace doscientos años aproximadamente, pues ya sabemos que hacia atrás de ese tiempo no existía el Estado de derecho (Ortiz, 2019: 4).

Es así como a cualquier medida de orden político, deberá sobrevenir una referencia de orden jurídico, pues aun cuando existan avances en la concepción ontológica de las sociedades —con la integración del *ser* individual con el *deber ser* colectivo— que se muestran solidarias en la consecución de objetivos comunes, no existe hasta el momento la certeza de que determinadas voluntades no se puedan unir coactivamente sino solo a través de las obligaciones que impone la norma jurídica:

[...] el derecho como norma emana del Estado, y aquél se encuentra revestido de la coacción que le imprime el propio Estado. El derecho o las normas jurídicas poseen ciertas propiedades, a saber, la generalidad y la obligatoriedad, particularidades que llevan a la concepción de que el derecho se impone por la fuerza del Estado. Es ésta otra visión del positivismo, incluso la idea de la coacción deriva cuando usamos el concepto *positivismo*, del *ius postum* o *ius positum*, con lo que se quiere significar “el derecho que se impone por la fuerza del Estado”; luego entonces, el *ius positum* deriva de esta idea de la coacción estatal (Ortiz, 2019: 22).

Una de las vertientes doctrinales de las obligaciones de los ciudadanos ante el Estado, se connota en la teoría del contrato social, de Jean Jaques Rousseau; para el pensador de la Ilustración de finales del siglo XVIII, la libertad de los sujetos tiene un fin utilitario en su enajenación para constituirse en un ente colectivo.

Supongamos que los hombres han llegado a un punto tal, que los obstáculos, que dañan a su conservación en el estado natural, superen las fuerzas que cada individuo puede emplear. En tal caso, su primitivo estado de naturaleza no puede durar más tiempo, y perecería el género humano si no variase su modo de existir. Mas como los hombres no pueden crear por sí solos nuevas fuerzas, sino unir y dirigir las que ya existen, sólo les queda un medio para conservarse, y consiste en formar por agregación una suma de fuerzas capaz de vencer la resistencia, poner en movimiento estas fuerzas por medio de un sólo móvil y hacerlas obrar de acuerdo.

Esta suma de fuerzas sólo puede nacer del concurso de muchas separadas; pero como la fuerza y la libertad de cada individuo son los principales instrumentos de su conservación, ¿qué medio encontrará para obligarlas sin perjudicarse y sin olvidar los cuidados que se debe a sí mismo? Esta dificultad, reducida a mi objeto, puede expresarse en estos términos: “Encontrar una forma de asociación capaz de defender y proteger con toda la fuerza común la persona y los bienes de cada uno de los asociados, pero de modo que cada uno de éstos, uniéndose a todos, sólo obedezca a sí mismo, y quede tan libre como antes” (Rousseau, 2019: 18).

Esa forma de asociación es el Estado, creación que ha subsistido desde hace más de 7 mil años, y que encuentra su lógica en el bien común para la supervivencia de las sociedades acogidas bajo la sombra de esa emblemática figura.

A la par de su configuración definida por la voluntad colectiva, el Estado subsume a los ciudadanos a una determinada estructura normativa surgida de la ley fundamental, esto es, la Constitución, la Carta Magna, la *Norma Normarum*, el documento donde concuerdan expectativas y aspiraciones de un determinado pueblo que decide constituirse en Estado; dice al respecto Aurora Arnaiz:

En definitiva, debe considerarse la Constitución como la ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites a la autoridad, como a los derechos del hombre y pueblo de un Estado. Además, la Constitución estimula los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados en orden a la solidaridad social (Duguit). El régimen constitucional es la raíz primera de las instituciones políticas, por cuanto la organización de la sociedad política es de siempre “el alma de la *polis*” (Isócrates).

También se ha dicho que la Constitución es el primer ordenador del Estado ya que de la Norma Suprema se derivan las leyes orgánicas, leyes ordinarias, códigos, estatutos orgánicos y hasta reglamentos administrativos (Arnaiz, 1983: 263).

Nos interesa abordar, en esta definición, los últimos cinco conceptos: leyes orgánicas, ordinarias, códigos, estatutos y reglamentos, porque se relacionan de modo estrecho con la exposición del siguiente subtítulo.

Estado y violencia institucional

Si bien no es el fin exclusivo en este documento hablar sobre la violencia en contra de algún sector poblacional (como mujeres, niños, niñas, adolescentes, indígenas, personas con alguna discapacidad, en régimen de internamiento o de la tercera edad, etcétera), nos viene adecuada la definición que sobre violencia institucional nos da la *Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia*, en donde se dispone que esta violencia se identifica por “los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres” (Robles, 2018: 6), y que puede ser fácilmente extendible hacia los otros segmentos poblacionales ya relacionados.

No obstante, tal fenómeno de violencia institucional no ha sido estudiado de modo exhaustivo en México sino hasta hace algunos años, cuando a raíz de la irrupción de la violencia criminal a partir de 2006, se impulsó una agenda de igual calado en cuestión de violencia institucional hacia los gobernados (criminales reales, presuntos, o ciudadanos comunes), sobre todo por las agencias militares, policiales y ministeriales.

Dobry (2004) refiere que la violencia institucional es considerada una las prácticas más graves, debido al ejercicio de la impunidad por parte del Estado, que es todo uso arbitrario o ilegítimo de la fuerza ejercido o permitido por la fuerza pública, es una forma de ejercicio del poder mediante el empleo de la fuerza física, psicológica, política o económica expresando la existencia de un “arriba” y un “abajo”:

[...] representa sucesivos quiebres del orden constitucional; reiteradas y graves violaciones a los derechos humanos; genocidio; pérdida de representatividad de los poderes del Estado y de confianza en la opinión pública; imposición de los modelos neoliberales contrarios al interés nacional; elevados niveles de corrupción e impunidad (Dobry, 2004).

De su lado, Pedro Barrientos menciona que la violencia institucional no es un fenómeno abstracto, muy por el contrario, implica una forma de materializar la amenaza o la concreción en la violación a los derechos humanos que se manifiesta en diversas ocasiones y de diversas maneras.

Las relaciones de poder que posee el Estado y sus Instituciones son amplias y por ende se debe partir del mismo análisis de cada una de las instituciones y no a la inversa para así no sesgar o parcializar con ello la existencia o no de una eventual tipificación de violencia institucional. Con esta perspectiva profundizo cuáles y cuántas son las funciones del Estado para poder así determinar que la violencia institucional se produce en la esfera de actuación de todo Estado, en realidad, en el cumplimiento de cada una de las funciones que desarrolla éste y no necesaria como exclusivamente en los abusos policiales, penitenciarios o dictaduras de por medio (Barrientos, 2016: 2).

Definida como la acción u omisión que ejercen los agentes del Estado en contra de los gobernados de cualquier condición (Perelman y Tufró, 2017), la violencia institucional implica a su vez el desconocimiento de la dignidad humana a partir de los factores de discriminación que el agente estatal pone en juego cuando tiene enfrente al ser humano y su circunstancia: como víctima, como victimario, como derechohabiente, como solicitante de auxilio, como destinatario de un servicio, entre otras circunstancias.

Es así que la justificación en el estudio de esta patología del Estado, centra su argumentación en el hecho de que esa violencia coloca su énfasis voluntario e involuntario (de los funcionarios, obviamente) en las personas de mayor vulnerabilidad en su dignidad humana: mujeres, niñas, niños, personas de la tercera edad, personas indígenas, personas con alguna discapacidad, personas en estado de internamiento sanitario o penitenciario, entre otras.

Porque es un hecho probado que el problema de la violencia institucional se manifiesta amparada en la voluntad de los operadores del Estado para *hacer o dejar de hacer* algo, que a su vez está investida de legalidad, y que implique de modo correlacional la afectación de los derechos humanos de las personas.

Para Dobry (2004), la violencia institucional es considerada “la más grave”, pues su viabilidad se debe a la impunidad, esto es, “la forma en la que se

materializa este tipo de violencia es la discriminación que se da tras los actos omisos de algunos servidores públicos”, que se desempeñan en funciones estatales que están señaladas en diferentes espectros de las instituciones, desde las áreas de salud, hasta las dependencias de seguridad pública.

¿Por qué es importante el estudio de la violencia institucional? Porque su manifestación en tanto patología institucional, afecta de modo significativo a los derechos humanos de los gobernados en su relación con las instituciones del Estado y sus operadores:

La violencia institucional no es un fenómeno abstracto, muy por el contrario, implica una forma de materializar la amenaza o la concreción en la violación a los derechos humanos que se manifiesta en diversas ocasiones y de diversas maneras. Las relaciones de poder que posee el Estado y sus Instituciones son amplias y por ende se debe partir del mismo análisis de cada una de las instituciones y no a la inversa para así no sesgar o parcializar con ello la existencia o no de una eventual tipificación de violencia institucional. Con esta perspectiva profundizo cuáles y cuántas son las funciones del Estado para poder así determinar que la violencia institucional se produce en la esfera de actuación de todo Estado, en realidad, en el cumplimiento de cada una de las funciones que desarrolla éste y no necesaria como exclusivamente en los abusos policiales, penitenciarios o dictaduras de por medio (Barrientos, 2016).

A la vera de estas definiciones, debemos interpretar entonces que la violencia institucional no tiene un espacio específico en la distinción de las diversas categorías de funcionamiento de las instituciones del Estado, pues lo mismo se puede presentar en las áreas educativas, sociales, culturales, económicas o de seguridad pública y de procuración de justicia, siendo más sensible sin duda la presencia de este último par de expresiones, porque impactan en derechos humanos de mayor jerarquía, como lo es la seguridad jurídica, la libertad, la vida u otros de la denominada “primera generación” (Aguilar, 1998: 95):

- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica
- Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre

Objetos y campo de estudio de la administración pública

- Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral
- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación
- En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.
- Otros.

Por esa importancia de los derechos humanos ya apuntados, nos interesa distinguir las características que se manifiestan desde la violencia institucional contra la dignidad humana, y sobre todo, las formas en que se manifiesta la violencia institucional a partir de la actuación de las policías, los agentes del Ministerio Público, los jueces y los magistrados de tribunales, y más hacia otros escenarios, las autoridades escolares o cualquier otro agente de autoridad por acciones u omisiones que violenten los derechos fundamentales.

Los siguientes ejemplos vendrían a identificarse como descripciones de la violencia institucional:

- Si la víctima de algún delito ha recibido un trato indigno por parte del Ministerio Público al momento de denunciar un ilícito en su contra.
- Si determinado *pater o mater familia* se ha enterado a destiempo que ya perdió la patria potestad de sus hijos, la custodia o que está divorciado sin haber recibido ninguna notificación.
- Si se ha cometido algún tipo de violencia hacia determinada persona con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad federal o local.
- Si algún servidor público o autoridad local o federal ha hecho uso de su cargo, poder o influencia para quebrantar las leyes y poner trabas y obstáculos que impidan a la persona el acceso a la justicia.
- Si al estar en un proceso de divorcio, al sujeto se le amenaza con quitarte a sus hijos o meterlo a la cárcel.

La prevención de la violencia institucional como garantía de los derechos

- Si al presentar una denuncia ante la autoridad o servidor público la persona es ignorada o discriminada.
- Si algún servidor público o autoridad federal o local ha hecho uso de las instituciones para generar daño a alguien.
- Si la persona ha sido víctima de acoso u hostigamiento sexual o laboral y las autoridades correspondientes no han actuado.
- Si amenazan a alguna persona con despedirla de tu trabajo o la han despedido por estar embarazada.
- Si en la escuela o en el trabajo la persona ha sido víctima de acoso u hostigamiento sexual y las autoridades de la escuela o trabajo han exigido pruebas que ponen en peligro la integridad de la víctima.
- Si el Ministerio Público solicita a la víctima u ofendido dinero para agilizar los trámites de la denuncia o para iniciar la carpeta de investigación.
- Si a determinada persona se le niega la solicitud de medidas u órdenes de protección, aun cuando ha demostrado que se encuentra en situación de peligro en función de su situación de pareja o por estar relacionada con la investigación de algún hecho criminal.
- Otras.

Los derechos que aquí se desvelan insertos en las situaciones de riesgo, deben ser motivo de preocupación de las políticas públicas de este país, máxime cuando estamos hablando de un proceso degenerativo del tejido social afectado por la criminalidad, la corrupción y la impunidad en el escenario nacional, que da como dividendo la espantosa cifra de más de 30 millones de delitos al año desde 2010, cuando se comenzó a contabilizar el número de ilícitos en el territorio mexicano, a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Esta fuente de información, permite llevar a cabo estimaciones de la prevalencia e incidencia delictiva que afecta a los hogares y a las personas integrantes del hogar, la cifra negra, las características del delito, las víctimas y el contexto de la victimización, entre otros importantes números. Y los datos no dejan espacio a la controversia:

Objetos y campo de estudio de la administración pública

Delitos reportados en 2010: 23 millones 139 mil 583

Delitos reportados en 2011: 22 millones 602 mil 305.

Delitos reportados en 2012: 27 millones 769 mil 447.

Delitos reportados en 2013: 33 millones 90 mil 263.

Delitos reportados en 2014: 33 millones 704 mil 32.

Delitos reportados en 2015: 29 millones 308 mil 50.

Delitos reportados en 2016: 31 millones 52 mil 676.

Delitos reportados en 2017: 33 millones 614 mil 307.

Delitos reportados en 2018: 33 millones 35 mil 90 (ENVIPE, 2019)

No es insignificante desde donde se aprecie la realidad criminógena del país evidenciada en estos números, pues de los 267 millones 315 mil 753 delitos referidos de 2010 a 2019, una parte significativa se identifica con la violencia institucional que hemos descrito en otros párrafos, a partir tanto de la actitud comisiva u omisiva de las autoridades, más allá de la participación propiamente de los criminales, porque de otra manera, no se pueden explicar los escandalosos números de la delincuencia, sin contar con el nivel de impunidad, ineficiencia y corrupción de las autoridades responsables de la prevención y combate a la acción criminal.

Las políticas públicas y los derechos humanos

Desde el contexto de la criminología crítica (que es una de las corrientes de mayor solidez a la hora de abordar al hecho delincuenciales en toda su dimensión), el desarrollo del acto criminal tiene como referente una serie de condiciones que condicionan la realización del mismo, a partir de la violencia institucional y sus categorías aludidas, y que se manifiestan en:

a) Desatención del desarrollo comunitario de las zonas poblaciones de alto grado de marginación, pobreza y abandono.

b) Desinterés de las autoridades educativas y de procuración de justicia en la prevención del maltrato intrafamiliar que impacta a los sujetos más vulnerables (niñas, niños, mujeres).

La prevención de la violencia institucional como garantía de los derechos

c) Obsolescencia de los criterios burocráticos de las instituciones de desarrollo integral de la familia para atender las situaciones de conflicto en los espacios tanto domésticos como barriales.

d) Abandono de las políticas de bienestar para el impulso del empleo formal y desarrollo colectivo en las zonas poblacionales de mayor densidad poblacional.

e) Otras.

En cada uno de esos espacios institucionales, la violencia de los operadores del Estado se ejerce al momento de no hacer, permitir hacer o dejar de hacer lo que a sus facultades corresponde.

Y en este contexto, las políticas públicas se deben enfocar a atender las raíces de esa violencia institucional que contribuye a la generación de la descomposición social, a partir de la proyección seria, formal y normativa de los derechos humanos.

Es así que desde que en 2011, merced a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, estos derechos cobraron la categoría de derechos fundamentales (Reforma, 2011), y se habló a partir de allí de su contenido fáctico, es decir, para que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias” cumplieren la obligación de “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia indivisibilidad y progresividad” (CPEUM, 2020).

Se refuerza así la indicación del párrafo tercero del numeral 1º de nuestra Carta Magna, en tanto referente para la existencia plena de la dignidad humana, concepto que a su vez, advierte un anterior desvelamiento en su modificación respectiva (Reforma, 2001).

Desde esta colección de verbos infinitivos (promover, respetar, proteger y garantizar), se puede advertir que la prevención de la violencia institucional a la que alude implícitamente la indicación constitucional hacia las autoridades para evitar la vulneración de la dignidad humana, tiene como un puntual aspecto a las garantías constitucionales para materializar los fines de los derechos humanos en nuestra Constitución.

Sobre esta base, debemos considerar la exposición de la estructura jurídica subyacente en nuestra normativa tanto constitucional como secundaria, para a

través de los derechos humanos, promover la prevención de la violencia institucional en los operadores del Estado mexicano, como una política pública que exceda los tiempos de los sexenios políticos, para convertirse en una política de Estado de largo alcance.

Cuando hablamos de normativa secundaria, hablamos de un punto nodal en la realización plena de los derechos humanos: sus garantías, representadas en los cinco conceptos que se mencionaron *ut supra*: leyes orgánicas, ordinarias, códigos, estatutos y reglamentos.

Para comprender esta expresión propiamente jurídica, debemos remitirnos al contenido del Capítulo I, artículo 1º de nuestra Constitución, que dice lo siguiente:

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus *Garantías*

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las *garantías para su protección*, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece (CPEUM, 2020).

En la referencia anterior, hemos integrado en letra cursiva el término *garantías*, pues sin la existencia de ellas, no hay derecho humano que funcione, pues las garantías se interpretan como el vehículo mediante el cual es posible la materialización de los derechos humanos.

Para Rivera Moya (2018), tras la Segunda Guerra Mundial, un conjunto de constituciones europeas, empezaron a incluir derechos fundamentales en sus textos, derechos que no sólo fueran cartas programáticas, sino que estuvieran acompañadas de mecanismos efectivos para su cumplimiento: las garantías.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dice en la tesis de jurisprudencia XXVII.3º J/14 (10ª) lo siguiente:

Para el Constituyente Permanente los derechos y sus garantías no son lo mismo, ya que éstas se otorgan para proteger los derechos humanos; constituyen, según Luigi Ferrajoli, los “deberes consistentes en

La prevención de la violencia institucional como garantía de los derechos

obligaciones de prestación o en prohibiciones de lesión, según que los derechos garantizados sean derechos positivos o derechos negativos”, es decir, son los requisitos, restricciones, exigencias u obligaciones previstas en la Constitución y en los tratados, destinadas e impuestas principalmente a las autoridades, que tienen por objeto proteger los derechos humanos; de ahí que exista una relación de subordinación entre ambos conceptos, pues las garantías sólo existen en función de los derechos que protegen; de tal suerte que pueden existir derechos sin garantías pero no garantías sin derechos. Así, a manera de ejemplo, puede decirse que el derecho humano a la propiedad tiene, entre otras garantías, las de audiencia y legalidad, pues prohíbe a la autoridad molestar a un particular sin mandamiento escrito en el que funde y motive la causa legal del procedimiento, y que los gobernados sean privados de la propiedad sin previa audiencia.

¿Y cómo se regulan las garantías? Precisamente a través de la legislación secundaria, que es a partir de la cual se establecen las disposiciones presupuestales, institucionales, logísticas, de recursos humanos y materiales, entre otras; el Poder Judicial de la Federación dispone que las garantías “no son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional para salvaguardar éstos [...] constituyen el instrumento constitucional establecido por la propia norma fundamental del país, para salvaguardar tales derechos” (Tesis Aislada 1. 6º C.28 K, 1996: 547).

A su vez, Héctor Fix-Zamudio, nos refiere que

[...] el concepto de garantía no puede ser equivalente al de un derecho. La garantía es el medio, como su nombre lo indica, para *garantizar* algo, hacerlo eficaz o devolverlo a su estado original en caso de que haya sido tergiversado, violado, no respetado. En sentido moderno una garantía constitucional tiene por objeto reparar las violaciones que se hayan producido a los principios, valores o disposiciones fundamentales (Carbonell, 2006: 6).

Aquí se perfila, entonces, un singular cuestionamiento que se convierte a su vez en el vértice de la legitimación de la política de Estado en favor de la persona:

¿qué implica la prevención de la violencia institucional a partir del adecuado reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos?

Para juristas y politólogos, implica la idea de que, en la medida en la cual los operadores institucionales asuman que la condición de los derechos humanos como derechos fundamentales a partir de 2011 es irreversible y obligatoria, en esa medida se podrá hablar de prevención de la violencia institucional, y de manera especial en los servidores del Estado del ámbito policial y ministerial, que es donde mayor conculcación de la dignidad humana se genera en el plano de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Ahora, es un hecho muy señalado en la actualidad, que los sistemas de medición de las estadísticas en las ciencias sociales, nos permiten un mejor acercamiento estadístico a los fenómenos sociales y a sus distintas variables (Hernández *et al.*, 2014), como lo podemos apuntar de las cifras que nos genera la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, así como cada una de las investigaciones que realizan las instituciones del Sistema No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos (que integra la labor del *ombudsman* nacional y sus homólogos de las 32 entidades federativas, así como de los organismos no gubernamentales y asociaciones civiles e instancias legislativas o asistenciales) y las instituciones del aparato normativo ministerial y judicial del Estado mexicano —pero en especial de las primeras—, que dan cuenta, sin discusión alguna, de un significativo porcentaje de los actos que conforman la violencia institucional.

Conclusiones

¿Están dadas las condiciones jurídicas para hacer cumplir las garantías en favor de la no violencia institucional?

En el plano de la normatividad, consideramos que sí: hemos tratado en lo posible de librar esa incoherencia normativa de plasmar derechos sin garantías. Al igual que el ejercicio circular que *ut supra* referimos entre derecho y Estado, aquí debemos establecer que no puede haber Estado sin derechos fundamentales, pues como apunta Luigi Ferrajoli, estos derechos son

todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por

La prevención de la violencia institucional como garantía de los derechos

derecho subjetivo, cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica, positiva, como presupuesto de su idoneidad, para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas (Ferrajoli, 1999: 37).

Entonces, debemos buscar una respuesta en la calidad de los operadores institucionales, donde se cocinan las filias y fobias de quienes tienen a su cargo la representación del Estado en cada uno de los espacios de relación entre gobernantes y gobernados.

La existencia de las normas constitucionales y secundarias en tanto complemento de derechos y garantías, tiende a revelar y cuestionar algunos paradigmas que subyacen en el consciente colectivo de los funcionarios públicos —especialmente del ámbito policial y ministerial— que tienen una mala interpretación respecto de sus funciones en relación con los derechos humanos, proyectando con esa actitud una violencia institucional hacia los ciudadanos.

Citaremos un ejemplo claro de esta confusa condición que experimentan los servidores públicos ante la cuestión de los derechos humanos: la confrontación entre el deber de las autoridades policiales de garantizar la seguridad pública, y la violación que existe de los derechos humanos de los ciudadanos que se ven afectados por ese activismo policial que, eventualmente, no distingue entre responsables y presuntos responsables, tomando de manera indiscriminada decisiones que perturban la dignidad humana de las personas.

Otra muestra de este comportamiento institucional generador de violencia, se registra cuando, en función de un conflicto entre particulares, las autoridades del orden ministerial no alcanzan a comprender que cada asunto hecho de su conocimiento, implica diferentes situaciones, especialmente con las víctimas del delito y sus derechos humanos, y en ese contexto, se puede establecer que desde las instituciones del Estado mexicano, debe actualizarse la prevención de la violencia institucional sobre la base del conocimiento y ponderación de los derechos fundamentales de las personas.

Se debe distinguir los escenarios y circunstancias más comunes en que los funcionarios públicos en su carácter de responsables de las funciones del Estado, manifiestan violencia institucional en contra de la dignidad humana de

Objetos y campo de estudio de la administración pública

los gobernados, pues en la dinámica de ese panorama es donde se puede exigir a esos funcionarios la inhibición de la violencia institucional y el cumplimiento cabal de sus deberes como servidores públicos.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, M. (1998). "Las tres generaciones de los derechos humanos". En *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*. Núm.30, Toluca, México: CODHEM.
- Arnaiz, A. (s.f). "Constitución", definición del término. En *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II, C-CHA, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Barrientos, P. (2016). "Violencia institucional. Hacia un nuevo enfoque". En *Acta Académica*, disponible en sitio web <https://www.aacademica.org/pedro.barrientos/20>. Consultado el 11 de enero de 2020.
- Carbonell, M. (2006). *Los derechos fundamentales en México*, México: UNAM-CNDH-Editorial Porrúa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2019). Ciudad de México: Secretaría de Servicios Parlamentarios. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.
- Dobry, E. (2004). *Violencia institucional y violencia social*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Encuesta Nacional de Victimización (ENVIPE) (2019). *Período de encuestas de 2011 a 2019*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid: Editorial Trotta.
- Hernández, R.; Fernández, C.; Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*, McGraw-Hill: México.
- Ortiz, S. (2019). *Fundamentos de la teoría de la argumentación jurídica*. Ciudad de México: Editorial Porrúa.
- Perelman, M. y Tufro, M. (2017). *Violencia institucional: tensiones actuales de una categoría política central*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales.
- Reforma Constitucional del artículo 1º (Reforma) (2001) en el *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de agosto de 2001, México: Secretaría de Gobernación.

- Reforma Constitucional de Derechos Humanos (Reforma) (2011) en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de junio de 2011, México: Secretaría de Gobernación.
- Robles, A. (2018). *Violencia contra las mujeres*, Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Rousseau, J. (2019). *El contrato social*, Ciudad de México: Editorial Porrúa. Obras clásicas.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. IV (octubre de 1996), novena época, Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis 1. 6º C.28 K, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.