



Julio-diciembre de 2023

DERECHOS (CONTROL DE CONVENCIONALIDAD)
HUMANOS (DISCRIMINACIÓN)
PERSONAS migrantes
VIDA
DISCAPACIDAD salud JUSTICIA territorio

25



métodhos, Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad México (CDHCM), año 13, núm. 25, julio-diciembre de 2023, es una publicación semestral editada por la CDHCM, Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla, demarcación territorial Álvaro Obregón, 01030 Ciudad de México. Tel.: 55 5229 5600, <<https://cdhcm.org.mx>>, <<https://revista-metodhos.cdhcm.org.mx>>, <revistametodhos@cdhcm.org.mx>. Editora responsable: Domitille Marie Delaplace. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2011-0615 09513000-203, ISSN 2007-2740, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Dirección Ejecutiva de Investigación e Información en Derechos Humanos de la CDHCM, Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla, demarcación territorial Álvaro Obregón, 01030 Ciudad de México. Fecha de la última modificación: diciembre de 2023.

La finalidad de la revista es impulsar la investigación a partir de elementos teóricos y empíricos de carácter multidisciplinario, con los objetivos específicos de promover el estudio de los derechos humanos, dar a conocer la situación que guardan a nivel local, nacional e internacional, así como ser una herramienta útil de investigación y un referente en los estudios sobre la materia. Está dirigida a la comunidad académica, a integrantes de instituciones y organizaciones sociales y a cualquier persona interesada en los derechos humanos.

Los artículos de investigación que integran la revista *métodhos* son inéditos; son sometidos a un proceso de dictaminación mediante el sistema de arbitraje ciego por pares a través de dos personas especialistas en el campo que corresponda, que son externos a la institución editora. Por ello, las opiniones expresadas por las personas autoras no reflejan necesariamente la postura de la CDHCM.

Comité Editorial: Manuel Jorge Carreón Perea, Instituto Nacional de Ciencias Penales (México); Mauro Cristeche, Universidad Nacional de La Plata (Argentina); Dorothy Estrada-Tanck, Universidad de Murcia (España); Iván García Gárate, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad México (México); Mónica González Contró, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (México); Mario Alfredo Hernández Sánchez, Universidad Autónoma de Tlaxcala (México); Trilce Fabiola Ovilla Bueno, Universidad Nacional Autónoma de México (México); Priscila Lucía Rodríguez Benavides, Disability Rights International (Estados Unidos); Christian José Rojas Rojas, Inclusión y Equidad Consultora, S. C. (México); Gabriela Sánchez Gutiérrez, Instituto de Investigaciones "Doctor José María Luis Mora" (México).

Dirección editorial: Domitille Marie Delaplace, CDHCM (México). Coordinación editorial: Cesia Azul Ramírez Salazar, CDHCM (México). Corrección de estilo y revisión de pruebas: Karina Rosalía Flores Hernández y Lilia Alejandra Morales Cerda, CDHCM (México). Diseño y formación: Ana Lilia González Chávez, CDHCM (México). Cuidado de la edición: Karina Rosalía Flores Hernández, CDHCM (México). Apoyo editorial: Karen Trejo Flores, CDHCM (México). Desarrollo web: Jorge Cordero Pérez, CDHCM (México).

Para visualizar la versión completa de la Convocatoria y de la Política Editorial de la revista electrónica *métodhos*, así como para el envío de artículos, consulte la página web <<https://revista-metodhos.cdhcm.org.mx>>. Si desea mayor información comuníquese al teléfono 55 5229 5600, exts. 2207 y 2202, o escriba al correo electrónico <revistametodhos@cdhcm.org.mx>.

Incluida en:



La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad México autoriza a toda persona interesada el reproducir total o parcialmente el contenido e imágenes de la publicación, siempre que en su utilización se cite invariablemente la fuente correspondiente.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

4

Equipo editorial de *métodhos*, Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

CONVOCATORIA ESPECIAL 2023 “EXPERIENCIAS Y REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA OMBUDSPERSON A 30 AÑOS DE SU CREACIÓN EN MÉXICO”

Calidad de las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos

Quality of the Ombudsperson’s Recommendations

Roberto Carlos Fonseca Luján

6

La reparación integral a las víctimas en las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Integral reparation of victims in the Commission National of Human Rights Recommendations

Amalia Patricia Cobos Campos

29

El protector de la vivienda en México: una propuesta para la defensa sectorial de derechos

The Housing Ombudsman in Mexico: a proposal for the sectorial rights defense

José Alberto del Rivero del Rivero

60

CONVOCATORIA PERMANENTE

Sin libertad y sin salud: salud sexual y reproductiva en la Estación Migratoria de la Ciudad de México

Without freedom or health: sexual and reproductive health in the immigration station in Mexico City

Enrique Arcipreste Morales

84

RESEÑA

Liebel, Manfred en colaboración con Martha Martínez Muñoz y Philip Meade. Protagonismo Infantil Popular. Derechos desde abajo y participación política.

Gerardo Sauri Suárez

116

CONVOCATORIA PERMANENTE

121

PRESENTACIÓN

Núm. 25 julio-diciembre de 2023

<https://revista-metodhos.cdHCM.org.mx/>

La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) en cumplimiento del mandato constitucional de dar a conocer la situación de los derechos humanos, así como de difundir su conocimiento en la capital del país, se complace en emitir el número 25 de *métodhos*, Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos.

En esta edición se destaca la integración de tres artículos de investigación que responden a la Convocatoria especial 2023 “Experiencias y reflexiones sobre el sistema *ombudsperson* a 30 años de su creación en México”, misma que fue emitida por el equipo editorial de *métodhos*, en el marco de la celebración del trigésimo aniversario de la CDHCM, con la finalidad de visibilizar el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos, como una oportunidad de recoger los logros obtenidos para la defensa de los derechos humanos, detectar los retos en la materia y encontrar propuestas de cambio y fortalecimiento. Además, el número 25 integra otro artículo con base en la convocatoria permanente y una reseña sobre las infancias y sus derechos.

En el primer texto, “Calidad de las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos” de Roberto Carlos Fonseca Luján, se presenta un estudio sobre los atributos de la calidad en los instrumentos recomendatorios de instituciones de derechos humanos nacional y de la Ciudad de México, e identifica indicadores y variables como base para elaborar un instrumento metodológico que evalúe tal aspecto. La justificación de su propuesta parte de la necesidad de consolidar la legitimidad discursiva de las comisiones de derechos humanos, esto es, su autoridad y credibilidad frente a la sociedad.

Amalia Patricia Cobos Campos, con la contribución titulada “La reparación integral a las víctimas en las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, realiza un examen del alcance de las recomendaciones del organismo nacional de derechos humanos en México, en específico en el rubro de la reparación integral como uno esencial del trabajo de esta institución para el amparo de los derechos humanos, reconociendo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha garantizado el acceso a la justicia a las personas que de otra forma no lo alcanzarían, sin embargo, subraya que esto no

siempre sucede cuando se trata de violaciones graves a derechos humanos, debido a la complejidad para asegurar una reparación integral de los daños ocasionados.

En el último artículo de la convocatoria especial, “El protector de la vivienda en México: una propuesta para la defensa sectorial de derechos”, escrito por José Alberto del Rivero del Rivero, se analiza el acceso a la vivienda en el país y presenta una crítica a la desprotección de grupos de la población en la garantía del derecho a la vivienda. En su investigación el autor evalúa el texto constitucional mexicano y muestra un análisis comparado de la experiencia en otros países, con el fin de proponer un modelo de protección sectorial no jurisdiccional en materia del derecho a la vivienda.

En el texto que responde a la convocatoria permanente, titulado “Sin libertad y sin salud: salud sexual y reproductiva en la Estación Migratoria de la Ciudad de México”, escrito por Enrique Arcipreste Morales, se realiza una radiografía del acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva de las personas en situación de movilidad que se encuentran en la estación migratoria de la capital del país, resultando que su garantía es mínima a pesar de la existencia de un marco jurídico sólido, evidenciando que esta situación puede apuntar a un desconocimiento de la normatividad, así como a la falta de una política pública en la materia y recursos para su aplicación.

Finalmente, en esta edición se contempla la reseña escrita por Gerardo Sauri Suárez, de la obra *Protagonismo Infantil Popular. Derechos desde abajo y participación política* de Liebel, Manfred, en colaboración con Martha Martínez Muñoz y Philip Meade. En este texto se destacan los conceptos y principios metodológicos para alentar la participación infantil como un componente esencial a fin de asegurar el ejercicio de sus derechos, reconociendo a las infancias y adolescencias como ciudadanas con incidencia social.

La CDHCM agradece el apoyo del Comité Editorial, las personas autoras, lectoras y toda la comunidad vinculada con *métodhos*, pues con su colaboración han alentado el trabajo de la investigación y difusión del contenido de los derechos humanos, abonando a incidir con propuestas que abren o fortalecen escenarios para la garantía de estos.

Equipo editorial de la revista electrónica *métodhos*,
Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Calidad de las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos

Quality of the Ombudsperson's Recommendations

Roberto Carlos Fonseca Luján*

Universidad Nacional Autónoma de México.

Ciudad de México, México.

rfonsecal@derecho.unam.mx

Recibido: 16 de octubre de 2023.

Aceptado: 14 de noviembre de 2023.

* Doctor, maestro y licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Máster en Justicia Criminal por la Universidad Carlos III de Madrid, España. Diplomado en Justicia y Pluralismo por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la UNAM en las áreas de derecho constitucional y derecho penal. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías como Investigador Nacional Nivel I. Autor de cuatro libros sobre temas jurídicos. Ha publicado 20 artículos de investigación en revistas jurídicas.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de la persona autora, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colabora.

Resumen

El artículo explora el concepto de calidad de las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos. Se identifican los atributos de esta calidad, junto con los indicadores y las variables mínimas que pueden servir como base para construir un instrumento metodológico de valoración de dicha calidad. Como justificación de la investigación se argumenta que poner cuidado en la calidad de las recomendaciones es un aspecto imprescindible para consolidar la legitimidad discursiva de las comisiones de derechos humanos. Esta legitimidad se refiere a la autoridad y la credibilidad que la sociedad adscribe a las comisiones de derechos humanos con base en sus contribuciones al diálogo democrático sobre los derechos humanos.

Palabras clave: recomendaciones; derechos humanos; comisiones; *ombudsperson*; calidad.

Abstract

The paper explores the concept of quality of the Ombudsperson's recommendations. The attributes of this quality are identified, along with the indicators and minimum variables that can serve as a basis for constructing a methodological instrument for assessing that quality. As a justification for the research, it is argued that look after the quality of the recommendations is an essential aspect to consolidate the discursive legitimacy of the Ombudsperson. This legitimacy refers to the authority and credibility that society ascribes to Ombudsperson based on their contributions to the democratic dialogue on human rights.

Keywords: recommendations; human rights; commissions; ombudsperson; quality.

Sumario

I. Introducción; II. Legitimidad discursiva de las comisiones de derechos humanos; III. Especificaciones de calidad de las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos; IV. Propuesta de instrumento de valoración de la calidad de las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos; V. Conclusiones; VI. Fuentes de consulta.

I. Introducción

Dentro de las múltiples tareas que las comisiones de derechos humanos desempeñan para la protección y promoción de los derechos humanos en el país, la emisión de recomendaciones por violaciones a derechos humanos en casos de quejas individuales es probablemente su atribución de mayor impacto o, por lo menos, la que sigue siendo más conocida por la sociedad. También es sabido que esas recomendaciones no son obligatorias en sentido jurídico; basan su fuerza en la credibilidad y autoridad moral que las comisiones ostentan ante la opinión pública. Esta autoridad moral se ha respaldado, sobre todo, en la legitimidad de origen que se atribuye a estas instituciones, con base en aspectos formales como la autonomía e independencia frente a los otros órganos del poder público, así como en el prestigio y calidad moral ostentados por la persona que ejerce como titular.

Conforme madura la posición institucional de la figura del *ombudsperson* dentro del sistema constitucional de protección de los derechos humanos, parece que esa legitimidad de origen puede ser insuficiente en la práctica para generar el respaldo social indispensable y que las recomendaciones influyan exitosamente en el ejercicio del poder público. Como ocurre con otras instituciones, las comisiones de derechos humanos requieren reafirmar cotidianamente su legitimidad mediante el ejercicio, al mostrar a la sociedad que la confianza otorgada produce buenos frutos, como los productos discursivos de calidad que, además de dirigirse a cumplir sus propósitos jurídicos, constituyen contribuciones valiosas al diálogo democrático sobre los derechos humanos.

Con estas bases sobre la legitimidad de las comisiones de derechos humanos, en la presente investigación se propone desarrollar el concepto de *calidad de las recomendaciones*, entendidas como parte de la producción discursiva de la institución del *ombudsperson*. Para esto, se parte de considerar que una recomendación puede concebirse como un discurso, en un sentido retórico y argumentativo, que debe cumplir ciertos atributos para resultar eficaz y convincente. Se plantea que la calidad de éste se encuentra en función de que se presenten variables en tres dimensiones: la calidad jurídica, la calidad estilística y la calidad argumentativa. Tras la identificación de los atributos que componen cada una de esas dimensiones, se formula la construcción de un instrumento metodológico básico para valorar la calidad de una recomendación que incluye 15 variables.

En el estudio se incluyen también algunos resultados de la aplicación de este instrumento en un ejercicio piloto de valoración de un par de recomendaciones seleccionadas al azar: una de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y otra de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM). En general, se busca advertir que cuando las recomendaciones no tienen calidad por deficiencias de fondo, en el uso del

lenguaje o por falta de rigor en la argumentación, además de demeritarse el trabajo de la institución puede verse afectada su credibilidad y autoridad ante la sociedad.

La investigación tiene un propósito exploratorio, ya que el problema que se plantea apenas ha sido desarrollado en el país y no se ha identificado claramente un conjunto de estándares relativos a la calidad de las recomendaciones emitidas por las comisiones de derechos humanos. Entre los trabajos sobre estas recomendaciones pueden encontrarse diversos estudios temáticos que revisan el contenido de los documentos en relación con la materia y los derechos humanos implicados;¹ así como otros análisis que proponen sistematizar los criterios de las comisiones de derechos humanos a manera de doctrina jurisprudencial,² o ponen el enfoque en cuestiones como su impacto y cumplimiento.³ Sin embargo, no abundan los estudios que tengan como objetivo principal valorar la calidad de las recomendaciones.⁴

II. Legitimidad discursiva de las comisiones de derechos humanos

Las comisiones de derechos humanos en México –émulas en su origen de las figuras del ombudsman sueco y el defensor del pueblo español y actualmente consolidadas como organismos públicos autónomos–⁵ integran el sistema no jurisdiccional de garantía de los derechos humanos. Les corresponde ejercer un *control del poder político* orientado a la tutela

¹ Por ejemplo, véase Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, *Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019), 51.

² Graciela Sandoval Vargas y Edgar Corzo Sosa, *Criterios jurídicos de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990-2005)* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006), 1.

³ Por ejemplo, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Compendio. Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017* (México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos/Universidad Nacional Autónoma de México, 2019).

⁴ Hay una serie de estudios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre sus instrumentos de posicionamiento que incluyen indicadores identificados como de *calidad*, pero su examen no es el único ni el principal objetivo de esas investigaciones. Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017. Tomo I. Niñas, niños y adolescentes* (México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos/Universidad Nacional Autónoma de México, 2018), 75 y 82.

⁵ Los antecedentes institucionales de estas comisiones y el proceso de su creación en México han sido estudiados ampliamente. Véanse Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado* (México: Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017), 547-599; María José Bernal Ballesteros, *Luces y sombras del ombudsman. Un estudio comparado entre México y España* (México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México/Universidad de Santiago de Compostela, 2015), 188-195 y 219-220; Lorena Goslinga Remírez et al., *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002* (México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002).

de los derechos humanos; este control es principalmente de carácter administrativo por la naturaleza del órgano y de carácter político por su mecanismo de eficacia.⁶ Dicho control se configura también como un *control social*, en el sentido de que parte de que el objetivo de la institución del *ombudsperson* es abrirse hacia la sociedad, para encontrar en ésta su fuerza como mecanismo de defensa de la Constitución.⁷

Estas comisiones se corresponden con el modelo reconocido internacionalmente de *instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*, que tienen dentro de su mandato una *competencia cuasi jurisdiccional*,⁸ la cual incluye las atribuciones de recibir quejas individuales por presuntas violaciones a derechos humanos, realizar la investigación conducente y resolver, de ser el caso, con la formulación de una recomendación dirigida a la autoridad. La recomendación tiene “efectos exclusivamente declarativos”⁹ porque, aunque consiste en una resolución que declara que las autoridades señaladas por la persona quejosa cometieron una violación a derechos humanos, esta resolución “carece de toda fuerza necesaria para revocar o modificar la actuación de la administración pública”.¹⁰

Esta naturaleza no coercitiva de sus recomendaciones es una de las principales características de las comisiones de derechos humanos. Los estudios recalcan que la falta de mecanismos ejecutivos para el cumplimiento de las recomendaciones se suple con el ascendiente ante la sociedad generado por el prestigio y la fortaleza moral de estos organismos. A diferencia de los tribunales, cuyas resoluciones se hacen cumplir de manera coactiva, la institución del *ombudsperson* constituye “una magistratura de conciencia, de opinión, de influencia” cuya eficacia se respalda “en la fuerza moral que ostenta ante la opinión pública”.¹¹ El modelo institucional se basa en la consideración de que esta fortaleza ante la opinión pública es el mejor mecanismo para influir en la aceptación y el cumplimiento de las recomendaciones. Al motivar con las recomendaciones una *responsabilidad política* por la *exposición pública* de las violaciones cometidas a los derechos humanos, se orilla a las autoridades

⁶ Raymundo Espinoza Hernández, “Las recomendaciones de la CNDH. El control del poder y la protección de los derechos humanos”, *Alegatos*, núm. 93 (mayo-agosto 2016): 351.

⁷ Alejandra Flores Martínez y Jorge Olvera García, “El Ombudsman mexicano: una visión desde el constitucionalismo social”, en Guillermo Escobar Roca y Jorge Olvera García, eds., *Derechos humanos en España y México: perspectivas críticas desde el Ombudsman* (México: Tirant lo Blanch, 2023), 30 y 32.

⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades* (Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010), 15, 16, 18 y 19.

⁹ Espinoza Hernández, “Las recomendaciones de la CNDH. El control del poder y la protección de los derechos humanos”, 359.

¹⁰ Gloria Ramírez, *El Ombudsman al alcance de todos. Manual* (México: Cátedra UNESCO de Derechos Humanos/Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, 2009), 35.

¹¹ Bernal Ballesteros, *Luces y sombras del ombudsman*, 215, 256 y 269.

y personas servidoras públicas destinatarias a atender las críticas e indicaciones para no afectar su reputación ante la sociedad y su acceso futuro a cargos políticos.¹²

El poder de influencia y la autoridad moral de estas comisiones se asocia con determinadas características de su diseño institucional, que operan como garantías de su adecuado funcionamiento.¹³ Para lo que aquí se discute, entre dichas características destacan dos: la autonomía e independencia del organismo frente a otros poderes y agentes gubernamentales, así como el prestigio de la persona titular, dado por el procedimiento de su nombramiento, capacidad y antecedentes profesionales. Con tales características se fundamenta la legitimidad de origen de las comisiones de derechos humanos, lo cual les permite presentarse ante la sociedad como agentes institucionales cuya autoridad es digna de credibilidad y reconocimiento.

Esta *auctoritas* que la sociedad otorga a la institución del *ombudsperson* en atención a su legitimidad de origen no se conserva automáticamente, “debe ser ganada y consolidada con la publicidad y divulgación de sus actos dentro de la sociedad”.¹⁴ De esta manera, como cualquier otra institución en un régimen democrático, las comisiones de derechos humanos tienen la obligación de revalidar cotidianamente su legitimidad ante la sociedad mediante el cumplimiento de su cometido y propósito: abonar a la protección de los derechos humanos. Esta legitimidad por el ejercicio es la que produce en la realidad política la fortaleza moral y el respaldo por parte de la sociedad que, como ya se indicó, son imprescindibles para que estas comisiones tengan éxito en su labor de control del ejercicio del poder público.

Para esta investigación, entre los múltiples indicadores que reflejan la labor de las comisiones de derechos humanos y que pueden tenerse en cuenta para identificar el cumplimiento de sus propósitos sustanciales, interesa concentrarse únicamente en un aspecto: la calidad de su producción discursiva. En los siguientes apartados se desarrolla qué se entiende por discurso en el campo jurídico y qué criterios pueden tenerse en cuenta para valorar su calidad. Previamente, cabe plantear que las comisiones de derechos humanos, como cualquier otra institución, se expresan ante la sociedad mediante discursos. Además de in-

¹² Sandra Lilitiana Serrano García, *La CDHDF en el contexto de los organismos autónomos de protección de los derechos humanos* (México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015), 44-45, <https://piensadh.cdhcm.org.mx/> (Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2023).

¹³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Instituciones nacionales de derechos humanos*, 37. Serrano García, *La CDHDF en el contexto de los organismos autónomos de protección de los derechos humanos*, 26.

¹⁴ Bernal Ballesteros, *Luces y sombras del ombudsman*, 255 y 269.

formar sobre sus actos y comunicar sus resoluciones con el propósito de lograr los efectos jurídicos correspondientes, los discursos de las instituciones deben ser útiles para alimentar los procesos dialógicos que caracterizan a las sociedades democráticas. En atención a su mandato y atribuciones, los discursos de la institución del *ombudsperson* están llamados a enriquecer el diálogo social sobre todos los problemas relativos a la tutela y promoción de los derechos humanos. En general, esta institución está llamada a “proporcionar instrumentos útiles para mejorar la deliberación democrática”.¹⁵

Dado lo anterior, gracias a su legitimidad de origen, las comisiones de derechos humanos están en una posición en la que se les reconoce como agentes de relevancia que pueden decir algo sobre los derechos humanos. En posiciones similares se encuentran otras entidades interlocutoras, estatales o no, como la judicatura, las legislaturas, la academia y las organizaciones sociales. En el ejercicio de este papel, las comisiones de derechos humanos han de mostrar que aquello que pueden decir merece ser atendido porque se trata de contribuciones valiosas que enriquecen la comprensión social sobre los derechos humanos. De esta manera, la legitimidad discursiva hace referencia a la autoridad y credibilidad que la sociedad puede reconocer a las comisiones de derechos humanos a partir de un desempeño exitoso dentro del diálogo democrático sobre los derechos humanos. Si las aportaciones discursivas de la institución del *ombudsperson* carecen de interés o resultan ser deficientes, se debilita su legitimidad y el respaldo social hacia su autoridad.

Aunque las comisiones de derechos humanos emiten múltiples pronunciamientos e informes que se hacen públicos, las recomendaciones constituyen su principal acto discursivo, por ser probablemente el más conocido por la sociedad. Mediante la recomendación no sólo se resuelve la existencia de una violación a derechos humanos en un caso individual y se sugieren medidas de reparación; también es la vía por la cual el organismo fija su postura frente a actos del Estado.¹⁶ Auténticamente, puede afirmarse que la institución del *ombudsperson* “habla por sus recomendaciones”.¹⁷ En consecuencia, la institución fortalece su autoridad ante la sociedad cuando habla bien, porque sus recomendaciones resultan ser de buena calidad, son rigurosas y están justificadas. Contrariamente, si las recomendaciones parecen “con demasiada frecuencia [que] carecen de fundamento o son erróneas”,

¹⁵ Guillermo Escobar Roca, “El Defensor del Pueblo en España”, en Guillermo Escobar Roca y Jorge Olvera García, eds., *Derechos humanos en España y México: perspectivas críticas desde el Ombudsman*, 60.

¹⁶ Ramírez, *El Ombudsman al alcance de todos*, 80.

¹⁷ Cécile Lachenal y Miguel Pulido, “Un grito en el desierto. Notas sobre el (mal) uso del lenguaje institucional de la CNDH, a la luz de algunas de sus recomendaciones”, en José Antonio Ibáñez Aguirre y Sandra Salcedo González, coords., *Ombudsman: asignatura pendiente en México* (México: Universidad Iberoamericana, 2013), 17.

la institución pierde credibilidad y puede ocurrir que sus opiniones se pasen por alto y sus recomendaciones futuras ya “no se tomarán en serio”.¹⁸

III. Especificaciones de calidad de las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos

Como se expuso, existe un vínculo entre la legitimidad de la institución del *ombudsperson* –reflejada en el respaldo social hacia su autoridad moral– y la calidad de sus recomendaciones. Para explorar este concepto de *calidad de las recomendaciones*, se debe considerar que una recomendación es un *discurso* en un sentido retórico y argumentativo, es decir, se trata simplemente de un conjunto de enunciados que se expresan en un texto con la finalidad de convencer sobre una cuestión que es objeto de disputa. Como la cuestión disputada es de interés para el derecho y para su resolución se exige la presentación de razones jurídicas; por ello, la recomendación puede clasificarse como un *discurso jurídico* que tiene calidad cuando presenta tres atributos que lo hacen idóneo para cumplir su propósito: es eficaz comunicativamente, está justificado con argumentos convincentes y cumple las reglas relativas a su contenido y forma. De esta manera, la calidad de dicho discurso comprende tres dimensiones (legalidad, comprensibilidad y fuerza persuasiva), cada una de las cuales es susceptible de una clase de valoración jurídica, estilística y argumentativa.¹⁹

Calidad jurídica

La calidad jurídica de una recomendación está determinada por el cumplimiento de los requisitos legales tanto de forma como de fondo. La institución del *ombudsperson* es un órgano técnico y de derecho, de manera que su discurso, más que en la pura opinión, habrá de sustentarse en un “trabajo documentado, apoyado en pruebas y con una adecuada valoración técnico-jurídica”.²⁰ La falta de carácter coactivo no supone que las recomendaciones

¹⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Instituciones nacionales de derechos humanos*, 44.

¹⁹ Este concepto de *calidad* sigue estudios previos que se han ocupado de desarrollar el concepto de la *calidad de las sentencias*. Aunque es evidente que la naturaleza jurídica y los efectos de una sentencia dictada por un órgano judicial son diferentes a los de una recomendación de una comisión de derechos humanos, para el objetivo de esta investigación ambas resoluciones coinciden en ser *discursos* en un sentido retórico y argumentativo. Véanse Roberto Carlos Fonseca Luján, *Cómo mejorar la calidad de las sentencias penales en México* (México: Hèbo, 2021), 40, 163, 164, 174 y 177; y Roberto Carlos Fonseca Luján, “Calidad de las sentencias en el sistema penal acusatorio en la Ciudad de México”, *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 24, núm. 2 (julio-diciembre 2022): 153-155.

²⁰ Armando Alfonso Jiménez, *La defensa no jurisdiccional de los derechos humanos* (Buenos Aires: Ad-Hoc, 2010), 50 y 54.

sean una simple declaración política, se trata de documentos jurídicos y por lo tanto es imprescindible el cumplimiento de los requisitos relativos.

Las reglas que prevén estos requisitos pueden ser distintas según el marco jurídico de cada una de las comisiones de derechos humanos en el país. Por ejemplo, en el caso de la CNDH, el contenido de fondo de las recomendaciones se señala en el artículo 44 de su Ley Orgánica. Éstas deben incluir el análisis de “los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas” junto con la determinación sobre la existencia o no de violaciones por la comisión de “actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, o erróneas” por parte de la autoridad.²¹ Asimismo, se deben señalar “las medidas que procedan para la efectiva restitución [y, en caso de que lo sean,] para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionados”.²²

Complementariamente, el Reglamento Interno de la CNDH señala los rubros que debe contener el texto de la recomendación, como son: hechos, evidencias, consecuencias de las violaciones, análisis de pruebas y razonamientos jurídicos. Además, se precisan requisitos de forma como el uso de *lenguaje incluyente, no sexista* y comprensible. El Reglamento indica la metodología que debe seguirse en el análisis de fondo de los asuntos, pues las recomendaciones deben construir sus razonamientos a partir de *un enfoque de derechos humanos*, teniendo en cuenta, según el caso, categorías como género e interseccionalidad, entre otras. También han de seguir “los más altos estándares de protección de derechos humanos [y hacer un análisis particular y exhaustivo de los hechos presuntamente violatorios con base en] los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.²³

Por lo que hace a la CDHCM, su Ley Orgánica prevé que las recomendaciones indiquen “las medidas que procedan de reparación integral del daño para las personas víctimas”,²⁴ según el análisis de los hechos, diligencias practicadas y pruebas y los elementos de convicción que acrediten las violaciones a derechos. De manera específica, el Reglamento de este organismo señala los rubros que deben incluir las recomendaciones, como son los datos de identificación del asunto (identidad de las víctimas, autoridades responsables y destinatarias, datos del expediente, derechos humanos afectados) y las bases para la resolución que

²¹ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de junio de 1992 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 19 de enero de 2023), artículo 44, primer párrafo.

²² Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de junio de 1992, artículo 44, segundo párrafo.

²³ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de septiembre de 2003 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 10 de agosto de 2023), artículos 129, segundo párrafo, y 132.

²⁴ Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México del 12 de julio de 2019 (*Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, última reforma del 2 de marzo de 2021), artículo 68.

se desprenden de los antecedentes del procedimiento (investigación, evidencias, hechos acreditados y contexto del caso). Destaca que tratándose de los razonamientos sobre el fondo se requiere la *fundamentación y motivación de los derechos humanos violados*, así como un *posicionamiento* del organismo respecto de dichas violaciones, y la recomendación ha de concluir con los *puntos recomendatorios* consistentes en las medidas de reparación integral del daño.²⁵

Generalmente, en el caso de discursos jurídicos emitidos por autoridades judiciales o administrativas (por ejemplo, sentencias judiciales o resoluciones administrativas), su calidad jurídica puede controlarse dentro del propio sistema jurídico mediante algún recurso procesal o mecanismo de impugnación. Tratándose de las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos, esto sólo es posible en el caso de las recomendaciones de los organismos locales, cuya *legalidad* puede ser examinada por la CNDH si se interpone el recurso de impugnación previsto en su Ley Orgánica.²⁶ No obstante, la calidad jurídica puede valorarse en todo caso por cualquier entidad interlocutora legítima de la institución del *ombudsperson*, como la academia, las organizaciones sociales o, incluso, las autoridades destinatarias de la recomendación, las que podrían desatenderla si la estiman aquejada de irregularidades jurídicas.

Los requisitos legales que presentan mayor interés son los de fondo. El aspecto medular en este renglón es la completa y correcta fundamentación y motivación. En la práctica jurídica mexicana, el criterio generalizado considera que la fundamentación consiste en la mención del marco jurídico aplicable y la motivación en la exposición de las razones que llevan a aplicar dichas normas jurídicas en el caso. Con otros términos, se señala que “fundamentar implica que la autoridad debe mencionar de forma clara y precisa los preceptos legales que apoyan la determinación tomada”, mientras que “motivar implica que la autoridad debe exponer los razonamientos lógico-jurídicos que justifican por qué consideró que una situación específica [...] puede subsumirse a la hipótesis jurídica.”²⁷

Esta doble exigencia, aplicable a cualquier resolución de autoridad que pretenda ser conforme a derecho, es igualmente un requisito ineludible para las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos, como bien se apunta en la legislación local citada. En su conjunto, la fundamentación y motivación jurídica constituyen una forma de razonamiento

²⁵ Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México del 23 de octubre de 2019 (*Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, última reforma del 24 de diciembre de 2021), artículo 126.

²⁶ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 65.

²⁷ Alejandro Nava Tovar, *Argumentación jurídica* (México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2020), 76.

jurídico que vincula los hechos del caso que se tienen por probados con las normas relativas a los derechos humanos aplicables. Esta forma de razonamiento puede caracterizarse como una *subsunción* de los hechos (premisa fáctica) en el derecho (premisa normativa), lo que lleva a concluir la existencia de la violación.²⁸ Este razonamiento implica que lo resuelto sea congruente con el procedimiento conducido por el organismo.

Otro aspecto fundamental de fondo de la recomendación es el contenido de los puntos recomendatorios. Las recomendaciones específicas son auténticamente la parte *medular* del documento; han de ser la consecuencia del procedimiento de investigación y determinarse con la finalidad de alcanzar la restitución y la reparación integral a las víctimas, así como la no repetición de las violaciones.²⁹ Esto último es imprescindible: las recomendaciones son *débiles* cuando resultan *insustanciales* porque “no promueven cambios efectivos que permitan la erradicación de las violaciones que denuncian”.³⁰

Calidad estilística

La calidad estilística se presenta por atributos como la claridad, comprensibilidad y corrección gramatical del texto de la recomendación. La palabra es la *herramienta* que emplea la institución del *ombudsperson* para “batirse en la arena pública”,³¹ de manera que un uso correcto e idóneo del lenguaje es imprescindible para la eficacia comunicativa de la recomendación. Esta claridad es particularmente importante en el renglón de los puntos recomendatorios, ya que la precisión de las recomendaciones específicas es un elemento que favorece su cumplimiento; las recomendaciones que son poco claras y precisas también resultan “débiles” y hacen difícil el seguimiento de su cumplimiento por parte de la autoridad.³²

La claridad requiere un uso sencillo del lenguaje, que evite el abuso de conceptos técnicos, formulismos, frases de estilo y la verbosidad que son característicos de la prosa jurídica. El estilo de la redacción debe favorecer la comprensibilidad; para ello son preferibles las oraciones breves y precisas de estructura simple. También es recomendable un uso económico del lenguaje, que evite las repeticiones y expresiones innecesarias entre las cuales se puedan perder los auténticos argumentos –lo que coloquialmente se conoce como *pa-*

²⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos* (México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011), 173.

²⁹ Serrano García, *La CDHDF en el contexto de los organismos autónomos de protección de los derechos humanos*, 64.

³⁰ Serrano García, *La CDHDF en el contexto de los organismos autónomos de protección de los derechos humanos*, 67.

³¹ Lachenal y Pulido, “Un grito en el desierto”, 20.

³² Serrano García, *La CDHDF en el contexto de los organismos autónomos de protección de los derechos humanos*, 47 y 67.

ja-³³ El formato del documento por medio del cual se comunica la recomendación también ha de ser adecuado; se han de aprovechar las herramientas de los procesadores de texto para la mejor organización y presentación del contenido.

Calidad argumentativa

En tercer lugar, la calidad argumentativa se presenta cuando la recomendación aparece justificada y sus diversos aspectos resultan aceptables en términos de razonabilidad, tanto lo relativo a la resolución sobre las violaciones como lo tocante a las recomendaciones específicas que se formulan. Como resulta claro, en los argumentos recae la fuerza de las recomendaciones, son estos los que pueden obligar a la autoridad.³⁴ Ante la falta de coacción jurídica, la institución del *ombudsperson* debe confiar su eficacia en su buena argumentación y “en la fuerza persuasiva de su razonamiento”.³⁵

La justificación de la recomendación no implica solamente la correcta y completa motivación en sentido jurídico, también supone que el instrumento recomendatorio cumple parámetros formulados desde las distintas perspectivas argumentativas. De este modo, sus argumentos han de ser válidos en sentido lógico-formal, correctos en sentido material, eficaces en sentido retórico y convincentes en sentido dialéctico.³⁶ Atendiendo a esto, la recomendación resulta justificada desde una perspectiva argumentativa en sentido amplio cuando sus argumentos respetan los criterios de inferencia, sus premisas son correctas en un sentido material y, en su conjunto, las determinaciones resultan persuasivas y convincentes por su razonabilidad.

Por lo que hace al aspecto de la validez formal, cabe señalar que, en la argumentación jurídica, además de las formas lógicas de razonamiento (deducción e inducción), son admisibles argumentos que siguen sus propias reglas de inferencia como los silogismos subjuntivos, las inferencias probatorias y los argumentos analógicos. La calidad de la justificación depende de que estos argumentos respeten sus criterios inferenciales, la presencia de

³³ Son abundantes los textos con recomendaciones útiles para mejorar la redacción en el campo jurídico. Al respecto, véase Marina Fucito, *Curso práctico de redacción para abogados. Recomendaciones para mejorar el estilo de los escritos jurídicos* (Buenos Aires: Eudeba, 2022), 15.

³⁴ Alfonso Jiménez, *La defensa no jurisdiccional de los derechos humanos*, 43.

³⁵ Escobar Roca, “El Defensor del Pueblo en España”, 61 y 65.

³⁶ Sobre estas distintas concepciones y perspectivas en las teorías de la argumentación véanse Nava Tovar, *Argumentación jurídica*, 9; y Manuel Atienza, *Curso de argumentación jurídica* (Madrid: Trotta, 2013), 110-111.

argumentos inválidos donde la conclusión no se sigue de las premisas (comunes en el discurso jurídico) demerita la calidad. Paralelamente, cabe tener en cuenta que en la argumentación en materia de derechos humanos se emplean en la actualidad otros estándares de decisión que fungen como esquemas argumentativos, por ejemplo, el análisis del contenido esencial de los derechos, el examen de proporcionalidad y los escrutinios de diferente intensidad. En su caso, el uso de estos razonamientos debe seguir las formas generalmente aceptadas por la práctica jurídica.

La corrección de las premisas atiende a la fundamentación de su contenido. Tratándose de las premisas que recogen razones jurídicas, además de invocar la disposición –como se exige para la fundamentación en sentido jurídico–, ha de quedar claro que las fuentes utilizadas son las de mayor peso y relevancia en materia de derechos humanos, por ejemplo, porque prevén los estándares más protectores para las personas. Asimismo, la interpretación que se haga de las disposiciones impacta en la calidad de la justificación. Como es sabido, en la dogmática y la práctica actual de los derechos humanos se tiende a generar cierto consenso con respecto a que sus normas tienen una naturaleza de principios, con un contenido indeterminado que se ha de interpretar a partir del texto de la disposición.³⁷ De esta manera, para que la justificación resulte de calidad no basta la invocación del texto de la fuente; en la justificación se ha de mostrar que la norma interpretada es la mejor posible según los estándares correspondientes.

Cabe añadir que en este ámbito de la interpretación pueden presentarse contribuciones discursivas importantes de la institución del *ombudsperson*. Dada su legitimidad de origen, resultaría deseable que, en lugar de limitarse a referir mediante argumentos de autoridad las interpretaciones consolidadas de otros órganos y cortes nacionales e internacionales, asumiera un rol más creativo en el diálogo democrático en torno a los derechos humanos y propusiera sus propias interpretaciones con el propósito de avanzar en el ámbito de la protección de cada uno de los derechos.

En el caso de las premisas fácticas, su fuerza se basa en su veracidad, determinada por su corroboración con base en las pruebas y evidencias reunidas en el caso. Aunque, en general, las comisiones de derechos humanos no están obligadas a cumplir estándares probatorios rigurosos como los órganos jurisdiccionales, sus razonamientos probatorios deben observar requisitos mínimos de razonabilidad para que las conclusiones sobre la

³⁷ Ricardo García Manrique, "Argumentación en derechos humanos", en Guillermo Escobar Roca y Ricardo García Manrique, *Argumentación e investigación en derechos humanos* (Valencia: Tirant lo Blanch/Defensor del Pueblo, 2019), 72, 74 y 80.

acreditación de los hechos resulten admisibles. La calidad de la justificación en este renglón depende de que los criterios utilizados para valorar la prueba sean, como mínimo, claros y consistentes lógicamente, además de que se apliquen de manera uniforme.

Además de los argumentos de la motivación estrictamente jurídica, la justificación de una recomendación, según el caso, puede requerir la inclusión de razonamientos prácticos que incorporen en sus premisas razones de naturaleza ética, axiológica y política. La dogmática y la práctica de los derechos humanos reconocen esta necesidad, atendiendo al “contenido moral controvertido”³⁸ de las normas que los prevén. La idea misma de los derechos humanos se considera actualmente una suerte de puente entre la filosofía práctica y el derecho; sin embargo, tratándose de argumentación, ese puente suele ser más bien un paso resbaladizo en el que es fácil caer en valoraciones sin fundamento y confundir posturas subjetivas con juicios razonados.

Por su posición, las comisiones de derechos humanos están llamadas a transitar por ese puente entre el derecho y la moral, incorporando en sus recomendaciones criterios fundados en contenidos ético-políticos y pretensiones axiológicas. Sin embargo, esta posibilidad ha de emplearse con mesura, para evitar que sus discursos jurídicos deriven en declaraciones éticas y políticas. Las principales precauciones –como igualmente para cualquiera que investigue y argumente este tema– deben “hacer explícitas esas valoraciones”³⁹ y fundamentarlas, dejando claros los presupuestos teóricos o concepciones que se asumen. De esta manera, una justificación de calidad es rigurosa al señalar el momento en que se pasa de un razonamiento jurídico a un razonamiento práctico y el modelo teórico normativo que sirve como fundamento.

Finalmente, la calidad argumentativa depende de que la justificación en su conjunto resulte lo bastante persuasiva y convincente como para generar en las personas y entidades destinatarias un efecto de contundencia: que teniendo en cuenta todas las razones esgrimidas, lo determinado es concluyente porque no resultaría razonable tomar determinaciones distintas. Todos los aspectos de la justificación impactan en este efecto persuasivo, al que además pueden contribuir aspectos como la coherencia y la exhaustividad del razonamiento.

³⁸ García Manrique, “Argumentación en derechos humanos”, 76.

³⁹ Guillermo Escobar Roca, “Investigación en derechos humanos”, en Guillermo Escobar Roca y Ricardo García Manrique, *Argumentación e investigación en derechos humanos*, 189 y 193.

IV. Propuesta de instrumento de valoración de la calidad de las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos

Tras la identificación teórica de las especificaciones de calidad de las recomendaciones en las tres dimensiones que se han propuesto (jurídica, estilística y argumentativa), la investigación se plantea el problema metodológico de proponer, a su vez, los indicadores mínimos y algunas variables que permitan valorar, así sea de manera aproximada, el grado de cumplimiento de dichas especificaciones de calidad en recomendaciones concretas.

Aunque con otro enfoque, un problema metodológico similar se desarrolla en un conjunto de estudios de la CNDH que proponen valorar la calidad de los instrumentos de posicionamiento del organismo –incluidas las recomendaciones– a partir de cinco variables: coherencia interna, adecuación metodológica, amplitud de los objetivos, focalización y sustento teórico y/o jurídico.⁴⁰ Complementariamente, este estudio propone valorar de modo específico la calidad de las recomendaciones con base en seis variables: precisión, comprensión, factibilidad, viabilidad, mecanismos de implementación y cobertura en medios.⁴¹ Las variables del primer grupo se analizan de manera dicotómica y las variables del segundo grupo, conforme una escala del uno al cinco. La calidad que se valora en dicho estudio con estos grupos de variables entiende a la recomendación como parte de un proceso; así, se pone énfasis en el cuidado metodológico y la rigurosidad del análisis que conducen a la emisión del instrumento como resultado de la investigación del organismo, así como en los atributos que pueden asegurar que las recomendaciones específicas una vez emitidas se cumplan por la autoridad destinataria.

Para esta investigación se propone valorar la calidad de la recomendación en sí misma, entendida como un discurso a partir de los tres indicadores desarrollados en el apartado anterior: calidad jurídica, calidad estilística y calidad argumentativa. Para cada uno de estos se identifica un conjunto mínimo de cinco variables que se presentan en la siguiente tabla. A estas variables se les asigna un determinado valor, ya sea binario (sí/no) o según una

⁴⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Nacional Autónoma de México, *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017. Tomo I. Niñas, niños y adolescentes*, 75, 82

⁴¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Nacional Autónoma de México, *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017. Tomo I. Niñas, niños y adolescentes*, 75-76, 82-83.

escala convencional de puntajes, con lo cual se construye un instrumento básico de valoración que puede ser aplicable a manera de una lista de verificación.⁴²

Cuadro 1. Instrumento de valoración de la calidad de la recomendación

Variables del indicador 1. Calidad jurídica	
1. Cumplimiento de los requisitos legales formales.	
Explicación	Presencia de todos los elementos indicados en la legislación orgánica que corresponda.
Valor	Sí (1) / No (0)
2. Fundamentación.	
Explicación	Señalamiento del marco jurídico aplicable.
Valor	Sí (1) / No (0)
3. Motivación.	
Explicación	Señalamiento de los razonamientos jurídicos que sustentan la determinación.
Valor	Sí (1) / No (0)
4. Congruencia de los puntos recomendatorios.	
Explicación	Conformidad entre las recomendaciones específicas indicadas y los hechos violatorios.
Valor	Sí (1) / No (0)
5. Pertinencia de los puntos recomendatorios.	
Explicación	Relación de las recomendaciones con las finalidades de la reparación integral.
Valor	Sí (1) / No (0)
Variables del indicador 2. Calidad estilística	
1. Sencillez del lenguaje.	
Explicación	Proporción entre el uso de lenguaje simple y de lenguaje especializado.
Valor	Escala continua del (1) para el predominio del lenguaje especializado al (3) para el predominio del lenguaje sencillo.
2. Comprensibilidad de la redacción.	
Explicación	Inteligibilidad del texto a partir del uso de oraciones precisas.
Valor	Escala continua del (1) para el menor y (3) para el mayor grado de precisión.
3. Corrección gramatical.	
Explicación	Uso correcto de los signos de puntuación y reglas gramaticales en el texto.
Valor	Escala continua del (1) para muchos errores o anacolutos al (3) para ningún error gramatical ni anacoluto.

⁴² Con las precisiones antes formuladas, este instrumento sigue la propuesta metodológica desarrollada en trabajos previos. Véase Fonseca Luján, “Calidad de las sentencias en el sistema penal acusatorio en la Ciudad de México”, 181.

Cuadro 1. Instrumento de valoración de la calidad de la recomendación (*continuación*)

Variables del indicador 2. Calidad estilística	
4. Economía del lenguaje.	
Explicación	Concisión del texto al evitar el uso de repeticiones y expresiones innecesarias.
Valor	Escala continua del (1) para el menor y (3) para el mayor grado de concisión.
5. Idoneidad del formato.	
Explicación	Identificación clara de las secciones y distinción entre tipos de texto gracias al formato del documento.
Valor	Escala continua del (1) para el menor y (3) para el mayor grado de idoneidad.
Variables del indicador 3. Calidad argumentativa	
1. Corrección formal de la justificación.	
Explicación	Validez de los argumentos por seguir reglas de inferencia admisibles en la argumentación jurídica, sin la presencia de falacias.
Valor	Escala continua del (1) para el menor al (3) para el mayor grado de corrección.
2. Solidez de las razones jurídicas.	
Explicación	Corrección sustantiva de las premisas normativas de los argumentos a partir de la relevancia de la fuente y su mejor interpretación.
Valor	Escala continua del (1) para el menor y (3) para el mayor grado de corrección.
3. Veracidad de las razones fácticas.	
Explicación	Corroboración de las premisas fácticas de los argumentos a partir de los criterios aplicados para la valoración probatoria.
Valor	Escala continua del (1) para el menor y (3) para el mayor grado de corroboración.
4. Rigurosidad de los razonamientos prácticos.	
Explicación	Cuidado en la formulación de argumentos éticos y axiológicos en la justificación dado por la correcta fundamentación de las premisas de estos argumentos y por su clara distinción de los argumentos jurídicos.
Valor	Escala continua del (1) para el menor y (3) para el mayor grado de rigor.
5. Fuerza persuasiva.	
Explicación	Convencimiento generado con base en la suficiencia, congruencia y contundencia de la justificación en su conjunto.
Valor	Escala continua del (1) para el menor y (3) para el mayor grado de persuasión.

Como se aprecia, la suma del puntaje asignado a las distintas variables da un máximo de 35; esta cifra indica una calidad óptima. Aunque la propuesta presenta un instrumento cualitativo, el resultado numérico de la valoración es útil para indicar el grado de calidad de una recomendación específica. Para probar la viabilidad de esta propuesta del instrumento se realizó un ejercicio piloto de aplicación del conjunto de variables a la valoración de dos

recomendaciones seleccionadas al azar entre las emitidas en 2023, una correspondiente a la CNDH⁴³ y otra a la CDHCM.⁴⁴ Los resultados encontrados con esta valoración se comentan a continuación.

En el primer caso, la Recomendación 23/2023 de la CNDH cumple con todos los elementos en lo relativo a la calidad jurídica. El documento está dividido en cinco apartados principales (hechos, evidencias, situación jurídica, observaciones y análisis de pruebas, y recomendaciones) que desarrollan los elementos indicados por la legislación reglamentaria. En el caso de la calidad estilística, el lenguaje especializado se emplea de manera abundante. Se identifica el uso de formalismos y frases del argot de la materia de los derechos humanos que se mencionan como tópicos, pero sin desarrollarse ni contribuir a los argumentos; por ejemplo, *enfoque lógico jurídico de máxima protección de las víctimas*⁴⁵ y *perspectiva de género*.⁴⁶

La redacción es descuidada en algunos párrafos y se incurre de manera generalizada en malas prácticas comunes del estilo forense, como el mal uso de la puntuación (muchas comas en lugar de puntos y seguido). Esta redacción descuidada llega a inducir confusión; por ejemplo, en el siguiente párrafo, parece sugerirse que es el órgano judicial directamente, no la víctima, quien solicita a la Comisión Nacional investigar los hechos:

7. El 11 de abril de 2017, el Juzgado Segundo de Distrito ordenó su libertad absoluta en la Causa Penal 1 en cumplimiento a lo ordenado en el Amparo Directo 1, por lo cual solicitó a esta CNDH, la investigación de los hechos por la probable violación a sus derechos humanos, y de manera indirecta en agravio de sus hijos.⁴⁷

Por los anteriores aspectos, se asignó al documento el puntaje medio en las variables estilísticas de sencillez, comprensibilidad y corrección del instrumento.

En el ámbito de la calidad argumentativa se identifica que uno de los argumentos principales de la recomendación presenta una inferencia que difícilmente se sigue de las premisas. El organismo concluye que existió un *daño al proyecto de vida* de la víctima, supuestamente

⁴³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 23/2023, Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la libertad, seguridad jurídica y legalidad por inviolabilidad del domicilio, detención arbitraria y dilación en la puesta a disposición de V con afectación a su proyecto de vida, atribuibles a elementos de la entonces Policía federal, en la Ciudad de México, México, 2023.

⁴⁴ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 07/2023, Omisión de garantizar el derecho a no ser sujeto de tortura en la realización de tareas de seguridad ciudadana, México, 2023.

⁴⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 23/2023, párrafo 48.

⁴⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 23/2023, párrafo 121.

⁴⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 23/2023, párrafo 7.

causado por la detención ilegal, que fue la violación concreta determinada en el caso. Sin embargo, lo que se puede inferir lógicamente de las premisas de este argumento es que dicho daño al proyecto de vida fue causado por la estancia en prisión de la víctima por siete años, lo que claramente es un hecho distinto de la detención ilegal, incluso atribuible a autoridades diversas.⁴⁸

Por lo que hace al uso de las disposiciones jurídicas en la recomendación, la fundamentación de los derechos involucrados es exhaustiva: las razones jurídicas incluidas en las premisas presentan el contenido de fuentes constitucionales e internacionales, así como interpretaciones de las normas de derechos humanos realizadas por órganos del sistema universal, jurisprudencia nacional e interamericana; sin embargo, se identifica un uso erróneo de las fuentes, lo que resta solidez a la argumentación, ya que se confunden las figuras de la *detención ilegal* con la *detención arbitraria*, que son distinguibles en los propios estándares y en la doctrina interamericana que se citan en la recomendación. Adicionalmente, al invocar las declaraciones de derechos, los artículos se refieren erróneamente.⁴⁹

Atendiendo a todo lo anterior, a la Recomendación 23/2023 de la CNDH se le asignó en la valoración total un puntaje de 30, lo que supone que su grado de calidad es aceptable, pero no óptimo. El discurso del organismo puede mejorar si se revisan las cuestiones estilísticas y argumentativas mencionadas.

La aplicación del instrumento aportó un resultado distinto en el caso de la segunda Recomendación analizada, la 07/2023 emitida por la CDHCM, que se valoró con un grado de calidad óptimo y un puntaje de 34. En primer lugar, esta recomendación presenta positivamente las variables relativas a la calidad jurídica. El documento tiene 12 apartados que desarrollan los elementos que indica el Reglamento Interno del organismo. En el rubro de calidad estilística, el lenguaje especializado se emplea de manera abundante, aunque abona a la comprensibilidad la incorporación de un glosario con los conceptos fundamentales relativos al asunto. Se emplean latinismos⁵⁰ que, si bien son comunes en la prosa judicial, pueden ser innecesarios en un documento que tiene otra vocación en el diálogo democrático. Atendiendo a estos aspectos se asignó un puntaje medio en la variable sobre la sencillez del lenguaje. Por otro lado, la redacción es correcta en lo general, aunque

⁴⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 23/2023, párrafos 116-122.

⁴⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 23/2023, párrafos 80-83 y 111.

⁵⁰ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 07/2023, párrafos 3-5.

se identifican algunas erratas mínimas.⁵¹ El formato y el uso adecuado de las herramientas del procesador de texto contribuyen a la claridad y comprensibilidad del documento.

La calidad argumentativa de esta recomendación resulta destacable, de manera que se le asignó el puntaje mayor para las cinco variables de este indicador. No se identifican argumentos manifiestamente inválidos. El desarrollo de los derechos humanos involucrados en el caso a partir de las fuentes es exhaustivo, incluyendo entre las razones jurídicas los estándares del ámbito internacional, interamericano y constitucional interno. Los razonamientos de valoración de las evidencias para la acreditación de los hechos resultan atendibles. Destaca la inclusión de un apartado denominado “Posicionamiento”, en el cual se distingue con claridad el argumento político que acompaña al razonamiento jurídico a partir del caso. En su conjunto, la justificación es ampliamente convincente.

v. Conclusiones

Se ha mostrado que la calidad de las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos es un tema de relevancia que puede abonar a la fortaleza y maduración de estas instituciones en el sistema constitucional de protección de los derechos humanos. Mientras otras entidades como la judicatura cuentan con la fuerza coactiva del Estado para ejecutar sus decisiones, aunque resulten poco comprensibles o flojas en argumentos, las comisiones de derechos humanos cuentan con la fuerza del discurso para respaldar sus indicaciones. En consecuencia, la calidad de sus discursos debe cuidarse al máximo, tanto para contribuir al cumplimiento de las recomendaciones concretas, como para reforzar la confianza y credibilidad que cabe reconocer a las instituciones del *ombudsperson* como participantes activos en el diálogo democrático en torno a los derechos humanos.

Es imprescindible tener en cuenta que la calidad de una recomendación no se limita al cumplimiento de los requisitos jurídicos de forma o de fondo. También han de cuidarse los aspectos propios de la calidad estilística durante su redacción y la estructuración y contenido de los argumentos en la justificación. De esta manera, estas instituciones han de hacer el mejor uso posible de las herramientas retóricas y argumentativas disponibles, para posicionar a sus discursos como una de las mejores fuentes de razones en el diálogo democrático sobre los derechos humanos.

⁵¹ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 07/2023, párrafo 139.

Para futuras investigaciones, resultará pertinente profundizar en el concepto de calidad de otros instrumentos de la producción discursiva de la institución del *ombudsperson*, como informes y recomendaciones generales, y aportar mayor evidencia del vínculo entre la calidad de estos instrumentos y la legitimidad. Además, la propuesta metodológica que se ha presentado en esta investigación puede fungir como punto de partida de otros trabajos en los que se haga una valoración a mayor escala de la calidad de las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos en México.

VI. Fuentes de consulta

Libros

Alfonzo Jiménez, Armando. *La defensa no jurisdiccional de los derechos humanos*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2010.

Atienza, Manuel. *Curso de argumentación jurídica*. Madrid: Trotta, 2013.

Bernal Ballesteros, María José. *Luces y sombras del ombudsman. Un estudio comparado entre México y España*. México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México/Universidad de Santiago de Compostela, 2015. <https://goo.gl/hz6Laq> (Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2023).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Compendio. Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos/Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

_____. *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017. Tomo I. Niñas, niños y adolescentes*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos/Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

Escobar Roca, Guillermo, y Ricardo García Manrique. *Argumentación e investigación en derechos humanos*. Valencia: Tirant lo Blanch/Defensor del Pueblo, 2019.

_____, y Jorge Olvera García, dirs. *Derechos humanos en España y México: perspectivas críticas desde el Ombudsman*. México: Tirant lo Blanch, 2023.

Fix-Zamudio, Héctor, y Héctor Fix-Fierro. *Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019.

_____, y Salvador Valencia Carmona. *Derecho constitucional mexicano y comparado*. México: Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017.

- Fonseca Luján, Roberto Carlos. *Cómo mejorar la calidad de las sentencias penales en México*. México: Hèbo, 2021.
- Fucito, Marina. *Curso práctico de redacción para abogados. Recomendaciones para mejorar el estilo de los escritos jurídicos*. Buenos Aires: Eudeba, 2022.
- Goslinga Remírez, Lorena, Adrián Hernández García y Mauricio I. Ibarra Romo. *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002.
- Ibáñez Aguirre, José Antonio, y Sandra Salcedo González, coords. *Ombudsman: asignatura pendiente en México*. México: Universidad Iberoamericana, 2013.
- Nava Tovar, Alejandro. *Argumentación jurídica*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2020.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*. Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010.
- Ramírez, Gloria. *El Ombudsman al alcance de todos. Manual*. México: Cátedra UNESCO de Derechos Humanos/Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, 2009.
- Sandoval Vargas, Graciela, y Edgar Corzo Sosa, *Criterios jurídicos de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990-2005)*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.
- Serrano García, Sandra Liliana. *La CDHDF en el contexto de los organismos autónomos de protección de los derechos humanos*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015. <https://piensadh.cdhcm.org.mx/> (Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2023).

Revistas

- Espinoza Hernández, Raymundo. "Las recomendaciones de la CNDH. El control del poder y la protección de los derechos humanos". *Alegatos*, núm. 93 (mayo-agosto 2016): 341-366.
- Fonseca Luján, Roberto Carlos. "Calidad de las sentencias en el sistema penal acusatorio en la Ciudad de México". *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 24, núm. 2 (julio-diciembre 2022): 153-184.

Legislación

- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de junio de 1992. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 19 de enero de 2023.

Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México del 12 de julio de 2019. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, última reforma del 2 de marzo de 2021.

Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México del 23 de octubre de 2019. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, última reforma del 24 de diciembre de 2021.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de septiembre de 2003. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 10 de agosto de 2023.

Documentos normativos de derechos humanos

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011.

Recomendaciones de comisiones de derechos humanos

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Recomendación 07/2023, Omisión de garantizar el derecho a no ser sujeto de tortura en la realización de tareas de seguridad ciudadana. México, 2023.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación 23/2023, Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la libertad, seguridad jurídica y legalidad por inviolabilidad del domicilio, detención arbitraria y dilación en la puesta a disposición de V con afectación a su proyecto de vida, atribuibles a elementos de la entonces Policía federal, en la Ciudad de México. México, 2023.

La reparación integral a las víctimas en las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Integral reparation of victims in the Commission National of Human Rights Recommendations

Amalia Patricia Cobos Campos*

Universidad Autónoma de Chihuahua.
Chihuahua, México.
pcobos@uach.mx

Recibido: 15 de septiembre de 2023.

Aceptado: 13 de noviembre de 2023.

* Doctora en Derecho con mención *cum laude*, profesora investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua, miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores Nivel I.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de la persona autora, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colabora.

Resumen

Atendiendo a los fines para los que fue creada la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en México se enfoca a la restitución de los derechos vulnerados, la no repetición de los actos que los violentaron y la reparación del daño causado a las víctimas. El presente trabajo examina los alcances de las recomendaciones de la CNDH en dicha restitución, mediante la reparación integral, como aspecto esencial sin el cual la labor de ésta tendría un escaso impacto en la preservación de los derechos. Partimos de la hipótesis de que el desempeño de la Comisión y el impacto de sus recomendaciones en la salvaguarda de los derechos humanos han permitido acceder a la justicia a un gran número de personas, que de otra forma no podrían salvaguardar su esfera jurídica, lo anterior pese al corto tiempo que la CNDH lleva en funciones; sin embargo, a la fecha en violaciones graves aún es difícil hablar de reparación integral. Se trata de una investigación de corte teórico-dogmático, sustentada metodológicamente en la hermenéutica y la epistemología jurídicas, utilizando como principales técnicas la revisión de literatura especializada y el estudio de caso lo que nos permite sustentar los resultados obtenidos.

Palabras clave: víctimas; restitución; reparación integral; recomendaciones.

Abstract

Taking into account the purposes for which the National Human Rights Commission (CNDH) was created in Mexico, it focuses on the restitution of violated rights, the non-repetition of the acts that violated them and the reparation of the damage caused to the victims. This paper examines the impact of the CNDH's recommendations on such restitution, through integral reparation, as an essential aspect without which the CNDH's work would have a limited impact on the protection of human rights. We start from the hypothesis that the performance of the Commission and the impact of its recommendations on the safeguarding of human rights have allowed a large number of people to access justice, who otherwise would not be able to safeguard their legal sphere, despite the short time that the CNDH has been in office. However, to date, in the case of gross violations, it is still difficult to talk about integral reparation. This is a dogmatic theoretical research, methodologically supported by legal hermeneutics and epistemology, using the review of specialized literature and case studies as the main techniques, which allows us to support the results obtained.

Keywords: victims; restitution; integral reparation; recommendations.

Sumario

I. Introducción; II. Marco normativo y ámbito de competencia de la CNDH; III. Las recomendaciones y su naturaleza jurídica; IV. Hacia una reparación integral; V. Conclusiones; VI. Fuentes de consulta.

I. Introducción

El presente trabajo de investigación es de corte teórico-dogmático y utiliza como principales técnicas la revisión de literatura y el estudio de caso; parte de la hipótesis de que el desempeño de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el impacto de sus recomendaciones en la salvaguarda de los derechos humanos han permitido acceder a la justicia a un gran número de personas, que de otra forma no podrían salvaguardar su esfera jurídica; no obstante, a la fecha aún es difícil hablar de reparación integral en casos de violaciones graves. El objetivo de este texto es determinar la suficiencia de las recomendaciones de la CNDH para la reparación integral del daño, con enfoque en casos de violaciones graves a los derechos humanos y con el apoyo metodológico de la epistemología y la hermenéutica jurídicas –la primera nos permite desentrañar los conocimientos jurídicos que sustentan las actuaciones de la CNDH y la segunda es auxiliar ineludible de la interpretación normativa que requiere el estudio emprendido–; así examinaremos en lo conducente el marco normativo que rige a esta Comisión, para después analizar la naturaleza jurídica, contenido y alcances de las recomendaciones, hecho lo anterior se emprenderá el análisis particular de tres casos emblemáticos de la CNDH pudiendo, en consecuencia, con este bagaje, arribar a las conclusiones esgrimidas como corolario del artículo.

II. Marco normativo y ámbito de competencia de la CNDH

La evolución de los derechos humanos no ha sido sencilla en México, requirió un largo desarrollo, incluso su terminología constitucional; sin embargo, debemos reconocer que no ocurrió igual con la institución de carácter no jurisdiccional de su protección, baste decir que en 1989 se funda la Dirección General de los Derechos Humanos como un órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación y en 1990 emerge la Comisión Nacional de los

Derechos Humanos ya como un órgano desconcentrado, carente de patrimonio y gestión propias, para alcanzar en 1992 su autonomía y un patrimonio propio.¹

Este organismo está encabezado por la figura del *ombudsman* y asume la figura de un medio de control constitucional bajo un esquema no jurisdiccional de tutela de los derechos humanos. Se le considera un medio de control constitucional en virtud de que a través de sus recomendaciones protege a las y los ciudadanos de los excesos del poder público y se caracteriza por ser apolítica, imparcial y objetiva,² y por ofrecer trámites sencillos y accesibles, de tal manera que las formalidades procesales tan complejas del sistema jurisdiccional se dejan de lado.³

Podemos aseverar que la CNDH atraviesa en su consolidación por tres etapas importantes: la primera de ellas cuando se erige como organismo descentralizado en 1992, la segunda cuando se conforma como órgano constitucional autónomo alcanzando tal estatus con la reforma constitucional del artículo 102, apartado B,⁴ de 1999 y, la tercera, en 2011, que es coadyuvante del sistema interamericano de derechos humanos.⁵ Así se gesta, como afirma Carpizo,⁶ un clima de suspicacia hacia los posibles logros en la tutela de los derechos humanos de una comisión de derechos humanos creada a la sombra de la Secretaría de Gobernación, proveyéndola de autonomía con posterioridad y siendo su finalidad esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.⁷

¹ Rosa Isabel Medina Parra, "Derechos Humanos en México: entre la modernidad, posmodernidad y ultramodernidad", *Noésis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 29, núm. 57 (enero- junio 2020): 169-170, <https://www.scielo.org.mx/pdf/noesis/v29n57/2395-8669-noesis-29-57-160.pdf> (Fecha de consulta: 24 de agosto de 2023).

² Jorge Carpizo, *Derechos humanos y Ombudsman* (México: Universidad Nacional Autónoma de México/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1993), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3848/10.pdf> (Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2023).

³ Héctor Fix-Zamudio, "III Eficacia de los instrumentos protectores de los Derechos Humanos", en *Derechos humanos y Ombudsman en México. Selección de textos en homenaje a Héctor Fix Zamudio*, Colección Los Derechos Universitarios en el siglo XXI, núm. 1 (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015), 83, https://www.defensoria.unam.mx/web/publicaciones/Homenaje_Fix_Tomo1.pdf (Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2023).

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 6 de junio de 2023), <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (Fecha de consulta: 25 de agosto de 2023).

⁵ Ana Cristina González Rincón, "La ruta de ida y vuelta entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano: una relación para la protección de los derechos en México", *Estudios Constitucionales*, vol. 21, núm. 1 (2023), <https://estudiosconstitucionales.utralca.cl/index.php/home/article/view/14/13> (Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2023).

⁶ Jorge Carpizo, "La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 3 (julio-diciembre 2000), <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5596/7276> (Fecha de consulta: 24 de agosto de 2023).

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, apartado B, párrafo 4º; Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 20 de junio de 1992 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 19 de enero de 2023), artículo 2º, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCNDH.pdf> (Fecha de consulta: 25 de agosto de 2023).

El marco normativo de la CNDH parte de la Constitución Política federal que lo consagra mediante su artículo 102, apartado B, en su Ley ya mencionada, así como por el Manual de integración y funcionamiento del Comité de Ética e Integridad de la institución y su Código de Ética.

A la par de las anteriores existen multiplicidad de leyes que le son aplicables, pero las mencionadas constituyen propiamente el marco legal que la constriñe y regula, sin menoscabo de la relevancia que en su desempeño tiene la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes⁸ o la Ley General de Víctimas,⁹ inherentes a su labor pero que no la regulan.

Es de vital importancia establecer el ámbito de competencia de la CNDH acorde con el contenido del artículo 3º de la ley que la rige y que establece una competencia *latu sensu* para que la Comisión conozca de quejas en las que se imputen posibles violaciones a los derechos humanos a autoridades o personas servidoras públicas del orden federal,¹⁰ siendo casos de excepción en su competencia las actuaciones del Poder Judicial y la autoridad electoral; asimismo, carece de facultades en conflictos entre particulares, su protección es frente a actos del Estado y sus autoridades, lo podemos demarcar como:

procedimiento paraprocesal que se crea como instrumento alternativo a los procedimientos jurisdiccionales tradicionales [...] con el objeto de contribuir al acceso a la justicia y, por lo tanto, evitar la dilación de la administración de justicia, coadyuvando a la solución de los conflictos derivados de violaciones a los derechos humanos.¹¹

La *queja*, de acuerdo con Antonio Rovira, podemos definirla como “una petición que pone en conocimiento y solicita a las autoridades la modificación de una conducta irregular con la finalidad de que éstas le restituyan en su derecho”.¹²

⁸ Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del 26 de junio de 2017 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 28 de abril de 2022), <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPIST.pdf> (Fecha de consulta: 25 de agosto de 2023).

⁹ Ley General de Víctimas del 9 de enero de 2013 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 25 de marzo de 2023), <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf> (Fecha de consulta: 25 de agosto de 2023).

¹⁰ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 3º.

¹¹ Diana Bernal Ladrón de Guevara *et al.*, *El Ombudsman y la opinión pública*, Serie Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, núm. VIII. Colección Prodecon (México: Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, 2012), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6048/9.pdf> (Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2023).

¹² Antonio Rovira, “El derecho de queja”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 94 (octubre-diciembre 1996), <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27433.pdf> (Fecha de consulta: 26 de agosto de 2023).

El sentido jurídico del vocablo *queja* se centra en la petición de la o el ciudadano hacia algún ente estatal, puede revestir la naturaleza de un medio de impugnación, en cuyo caso esta petición se dirige a un órgano jurisdiccional y debe reunir los requisitos procedimentales pertinentes;¹³ pero esta acepción no es la que interesa para el presente trabajo, pues a la par existe la interpretación que se centra en su sentido gramatical como una expresión de molestia o descontento que cuando conlleva una afectación a los derechos humanos y se define como “el mecanismo jurídico-procesal a través del cual, inicia la intervención de la CNDH en la investigación de presuntas violaciones a los derechos humanos”.¹⁴ En esta tesitura también la considera el artículo 2º, fracción XXVII, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que establece que la queja es una manifestación o denuncia y su finalidad es motivar la actuación de esta institución en vulneraciones a los derechos humanos.¹⁵

Por ende, la queja se erige en el medio que tiene la persona víctima, agraviada, recurrente o quejosa para inducir las actuaciones de la CNDH y puede presentarse en el plazo de un año oralmente, por señas o por escrito en castellano o lengua indígena, mediante cualquier medio de comunicación, y contener los datos de la persona afectada y de quien presenta la queja, en caso de no ser la afectada; asimismo, deberá insertarse una breve narrativa de los hechos que estima vulneran su esfera jurídica y a qué autoridad o persona servidora pública se los atribuye, así como su firma o huella digital.¹⁶

Cuando lo estime procedente, la Comisión iniciará de oficio el procedimiento respectivo, existiendo igualmente la suplencia de la deficiencia de la queja, y su interposición no afecta los derechos para el ejercicio de acciones o recursos que pueda hacer valer;¹⁷ también puede decretar como medidas cautelares la preservación o la restitución del derecho violentado,¹⁸ y previos a los trámites que la ley en comento establece, se dictará si procede una recomendación.

¹³ Héctor Fix Zamudio y José Ovalle Favela, “Queja”, en *Diccionario Jurídico Mexicano* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009): 3138.

¹⁴ Luis García López Guerrero, “La defensa de los derechos humanos en México. Respuesta a John Ackerman”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 16 (enero-junio 2007): 224, <https://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n16/n16a7.pdf> (Fecha de consulta: 26 de agosto de 2023).

¹⁵ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de septiembre de 2003 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 25 de octubre de 2022), https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Reglamento_CNDH.pdf (Fecha de consulta: 26 de agosto de 2023).

¹⁶ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículos 26 y 27; Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 80.

¹⁷ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 32.

¹⁸ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 40.

III. Las recomendaciones y su naturaleza jurídica

En sentido literal podríamos construir una definición propia en la que consideramos que una *Recomendación* es una solicitud o invitación que se hace a una persona o grupo de personas para que adopten una determinada conducta, por otra parte, en sentido jurídico se enfoca a conductas esperadas de los Estados desde la perspectiva internacional emitidas por instancias de esta índole que tienen como característica su carácter no vinculante.

Ahora bien, en derechos humanos dicho vocablo

es un pronunciamiento público que expresa el resultado final de una investigación realizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dirigido a la autoridad responsable en el que se expresa la veracidad y existencia de conductas documentadas consideradas como violatorias de derechos humanos.¹⁹

Los elementos que podemos desmigalar del anterior concepto parten de lo que es un pronunciamiento público; curiosamente la palabra *pronunciamiento* está asociada históricamente a los levantamientos armados.²⁰ Esta percepción fue evolucionando hasta considerarse como un comunicado que se emite hacia la sociedad. En el enfoque de los derechos humanos los pronunciamientos atienden a evidenciar las vulneraciones a dichos derechos, en consecuencia, a pesar de que es multívoco -que tiene muchos significados- adquiere su esencia en el área de los derechos humanos como defensor de estos.

El segundo elemento a considerar es que dicho pronunciamiento se produce como resultado de una investigación que es el presupuesto indispensable para arribar a la conclusión de que existió una afectación sobre determinados derechos; esa indagación se reviste de cierta faceta paraprocesal, ya que en ella se allegan los elementos de convicción que la víctima y la(s) autoridad(es) presentan, sumados a aquellos que la propia Comisión determina que son necesarios para el esclarecimiento de los hechos, dicha investigación debe ser realizada por la CNDH y se enfoca a las autoridades señaladas como responsables de la conducta que derivó en una violación a los derechos humanos de la víctima.

¹⁹ Gobierno de México, Conceptos utilizados en el proceso que sigue la atención a las quejas y recomendaciones en materia de derechos humanos, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/518019/CONCEPTOS_DDHH.pdf (Fecha de consulta: 28 de agosto de 2023).

²⁰ Will Fowler, "El pronunciamiento mexicano del siglo XIX hacia una nueva tipología", *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, núm. 38 (julio-diciembre 2009): 5-34.

Asume la naturaleza jurídica de una resolución emitida en un procedimiento paraprocesal, no jurisdiccional y de control, y su objetivo esencial es la restitución de la víctima en el goce pleno de sus derechos humanos y la reparación integral del daño ocasionado por la vulneración de su esfera jurídica.

La recomendación contiene una serie de lineamientos cuyos propósitos fundamentales son la conminación de la autoridad responsable para proveer las acciones necesarias y llevar a cabo el resarcimiento y la reparación de los daños causados, acorde con el contenido del numeral 132 del Reglamento Interno de la CNDH.²¹ Así, la recomendación debe contener:

- I. Descripción de los hechos violatorios de los derechos humanos.
- II. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto fáctico.
- [...]
- IV. Observaciones, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada.

Nótese que se parte de las observaciones; no obstante ¿qué tan idóneas son para probar? Podemos afirmar que la *observación* es la percepción que la persona redactora del proyecto posee del caso particular, de manera que este proceso influye en la parte subsecuente; ahora bien, la objetividad de dichas observaciones puede resultar compleja a la luz de que éstas se traducen en el discernimiento personal de los hechos, por ello debe examinarse lo que realmente es atinente al caso en estudio.

Según Ricardo León, los razonamientos lógico-jurídicos los podemos entender como “la capacidad de calificar jurídicamente hechos que generan controversias legales con la finalidad de resolverlas sobre bases jurídico-objetivas con validez legal, lógica y racional”,²² ineludiblemente requiere un bagaje de conocimientos jurídicos suficientes. Manuel Atienza, por su parte, nos habla de un conjunto de enunciados que, a través de una aglutinación de la realidad, permiten formular las premisas y obtener conclusiones cuyos “criterios de corrección vienen dados por las reglas de inferencia”.²³ De tal suerte que estos razonamientos

²¹ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 132.

²² Ricardo León Pastor, *Proyecto de autocalificación asistida. “Redes de unidades académicas judiciales y fiscales”* (Lima: Academia de la Magistratura, 2000), <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32764.pdf> (Fecha de consulta: 31 de agosto de 2023).

²³ Manuel Atienza Rodríguez, “Razonamiento Jurídico”, en Jorge Luis Fabra Zamora y Verónica Rodríguez Blanco, eds., *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/19.pdf> (Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2023).

demandan, en consecuencia, una aliteración con ponderaciones razonables y acordes a la legislación aplicable.

Por lo que toca a los criterios de equidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el Protocolo para juzgar con perspectiva de género²⁴ afirma que es el camino para la *igualdad* y para alcanzar la tan anhelada justicia, evitando la revictimización.²⁵ Empero, el sentido del término *equidad* en el Reglamento Interno de la CNDH tiene un alcance mucho más amplio y atañe a todos los grupos vulnerables que por esta misma condición no acceden a la justicia con facilidad, evidenciando la necesidad de extraer la norma de ese sentido abstracto con el que se crea a fin de alcanzar verdaderos principios de igualdad, ya sea a través de la interpretación o de lograr lo que Helga Lell²⁶ llama una *dimensión ideal del derecho*.

Así, las resoluciones de la CNDH bajo la denominación de *recomendaciones* detentan como características el ser emitidas por una entidad no jurisdiccional, mediante un procedimiento paraprocesal que respeta los principios procesales, acéfalo de excesivos formalismos y carente de imperatividad y facultad sancionadora.

¿Quién es la víctima?

Es de vital trascendencia establecer con claridad quién es la persona destinataria de la reparación del daño, ello toda vez que la normatividad distingue entre persona agraviada, quejosa, recurrente y víctima. Cabe preguntarse el motivo que conlleva a tanta multiplicidad de vocablos que jurídicamente no son sinónimos que el legislador plasmó en el reglamento que rige a la CNDH y estableció su alcance y significación.

De esta manera, *persona agraviada* según la fracción XIX del antelado Reglamento Interno de la CNDH, es aquella que ha sufrido una presunta violación a sus derechos humanos. Es quejosa -como su nombre lo indica- y acorde al contenido de la fracción XX del precepto de marras, quien ha interpuesto o tiene capacidad para interponer una queja ya sea por afectaciones a su persona o a un tercero. Aquí, el legislador parece equiparar esta figura a la capacidad de ejercicio; el recurrente es aquel que presenta un recurso de queja o impugna-

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad* (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015).

²⁵ Atienza Rodríguez, "Razonamiento jurídico", 1421.

²⁶ Helga María Lell, "La equidad y la seguridad jurídica. El equilibrio como desafío a la ética judicial", *Lex Humana*, vol. 9, núm. 1 (2017): 33, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6356811.pdf> (Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2023).

ción, por lo que en cierta forma podría asimilarse a la persona quejosa, según se desprende del contenido de la fracción XXI; en cambio, la fracción XXIX considera *víctima* a aquella persona física que ha sufrido una afectación a sus derechos humanos y cuyos derechos vulnerados deberán estar integrados al bloque de constitucionalidad y, finalmente, que de manera previa haya sido declarada como tal por la CNDH, y es ésta última la que deberá reunir una serie de requisitos para considerarla como víctima; mientras que la agraviada habla de presuntividad en la víctima, ya hay certeza de la violación a esos derechos.

En lo tocante a la definición doctrinal de la *víctima*, esta empieza a asumir su identidad propia con posterioridad a la segunda Guerra Mundial ante la indignación global por los terribles crímenes cometidos en dicha conflagración. Asumiendo fuerza como ciencia en los albores del siglo XX con las reformas de los sistemas penales, adquiriendo un papel protagónico adjudicado hasta ese momento a la persona inculpada. Así, el diccionario de la Real Academia Española únicamente considera como *víctima* a quien ha sufrido los efectos de un injusto penal.

Zvonimir Paul Separovic nos dice que *víctima* es “cualquier persona física o moral, que sufre como resultado de un despiadado designio, incidental o accidentalmente”.²⁷ Al respecto, Vasile V. Stanciu señala que “es un ser que sufre de una manera injusta”,²⁸ finalmente dicho concepto Hugo Bedau y Edwin Schur lo definen con el vocablo *victimización*, como “violación maliciosa o deliberada de los derechos de una persona por parte de otra”.²⁹

No existe una forma unívoca de conceptualizar a la víctima, ya que emana de componentes sociales, históricos, políticos y hasta económicos, empero, existen características que se perpetúan en las víctimas tales como el sufrimiento inferido a persona(s) física(s) con la finalidad de causarle daño, mediante una conducta injustificada realizada por tercero(s), afectando su esfera de derechos humanos y, por último, requiere una reparación material, inmaterial o ambas.

Es dable aclarar que una vulneración de los derechos humanos no necesariamente va aparejada de un delito, existen conductas que violentan estos derechos sin integrar un tipo penal. La Ley General de Víctimas en su artículo 4º considera como *víctimas directas* a aquellas personas físicas que han sufrido algún daño o menoscabo –sea económico, emocional, físico, mental– o cualquier afectación a su esfera jurídica y añade que dicha afec-

²⁷ Luis Rodríguez Manzanera, *Victimología. Estudio de la víctima*, 7a. ed. (México: Porrúa, 1993), 57.

²⁸ Rodríguez Manzanera, *Victimología*, 71.

²⁹ Hugo Adam Bedau y Edwin M. Schur, *Victimless crimes. Two sides of the controversy* (Prentice Hall, 1974): 62.

tación puede derivarse de la comisión de un delito o de la vulneración de sus derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad.³⁰

El precepto en mención clasifica a las víctimas como directas, indirectas, potenciales y colectivas; las directas ya fueron descritas; las *indirectas* son las que tienen una relación con la víctima directa o dependen de ella; las *potenciales*, como su nombre lo indica, son las personas cuya integridad física o esfera de derechos están en riesgo por auxiliar a la víctima directa o impedir la violación de derechos humanos; y finalmente, los grupos, comunidades u organizaciones sociales asumen el carácter de víctimas cuando se afecta a sus derechos o bienes jurídicos de orden colectivo por un injusto de orden penal o una vulneración de los derechos humanos.³¹

IV. Hacia una reparación integral

La reparación del daño es la finalidad esencial de los ordenamientos nacionales e internacionales que tutelan los derechos de la víctima, es una correlación entre el deber del Estado de reparar y el derecho de la víctima a recibir dicha reparación. No obstante, debemos determinar en principio si la reparación integral y la reparación del daño son términos disím-bolos o no. Al respecto, Carlos Alejandro Hernández Rivera hace hincapié en la importancia de definir la naturaleza jurídica de dicha reparación para determinar los principios que le son aplicables, ya que si la consideramos pena pública el de taxatividad sería el idóneo, pero si lo consideramos como un derecho autónomo de la víctima estaríamos en el ámbito de los derechos humanos y frente a la reparación integral en lugar de la reparación del daño.³²

Enrique J. Vásquez Acevedo define *reparación* como “el resarcimiento que debe realizar quien delinque a la víctima”; asimismo, nos habla de reparación del daño material y moral, el primero atendiendo al detrimento patrimonial y el moral como afectación sufrida en sus sentimientos, creencias, vida privada, etcétera.³³

³⁰ Ley General de Víctimas.

³¹ Ley General de Víctimas.

³² Carlos Alejandro Hernández Rivera, “La reparación del daño y la reparación integral, convergencias y divergencias conceptuales”, *Revista Jurídica Jalisciense*, núm. 6 (enero-junio 2023): 263-286, <http://www.revistajuridicajalisciense.cucsh.udg.mx/index.php/RJJ/article/view/173/141> (Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2023).

³³ Enrique J. Vásquez Acevedo, “Derecho de las víctimas a obtener reparaciones”, *Dfensor*, núm. 12 (diciembre 2010): 44-47, https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_12_2010.pdf (Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2023).

Miguel Moguel dice que de las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) podemos inferir las responsabilidades que emergen de la vulneración de derechos humanos y que atañen al Estado, en principio las indemnizaciones por daños materiales e inmateriales y pago de costas y gastos, después las medidas de carácter reparatorio cuya implementación depende del acuerdo de las víctimas y, por último, las medidas estructurales y de efecto reparatorio tales como las reformas legislativas, capacitaciones y medidas de política social, entre otras.³⁴

En torno a la intervención de la CNDH, ésta sólo es competente ante actos de personas servidoras públicas o autoridades que lesionen los derechos humanos de una persona física o colectividad social ante afectaciones de la misma índole, bajo este supuesto podemos definir a la *víctima* como aquella persona que ha visto afectada su esfera de derechos humanos por la conducta de una autoridad o persona servidora pública y debe ser restituida en el goce de los derechos afectados reparándosele los menoscabos sufridos y garantizando la no repetición del actuar que vulnera. El Reglamento Interno de la Comisión la considera como tal una vez que se ha acreditado la violación a sus derechos humanos, al igual que lo hace la Ley General de Víctimas en los términos apuntados con anterioridad. También se debe hacer mención de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que en su artículo 2º, párrafo segundo, determina la aplicación de dicha normatividad para dar cumplimiento a las recomendaciones de la CNDH.³⁵

Ahora bien, *reparar* lo entendemos en sentido gramatical como arreglar lo que se ha dañado; aparejadamente, la regulación mexicana existente en materia de víctimas sigue los lineamientos marcados por la Corte IDH en cuanto a la reparación integral del daño,³⁶ que se da en varias fases, la primera es la restitución en el goce de los derechos la que puede alcanzarse a través de las medidas cautelares, la mediación o la sentencia.³⁷

³⁴ Miguel Moguel, "La responsabilidad y el deber de reparar por violaciones a los derechos humanos", *Dfensor*, núm. 12 (diciembre 2010): 6-10, https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_12_2010.pdf (Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2023).

³⁵ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado del 31 de diciembre de 2004 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 20 de mayo de 2021), https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRPE_200521.pdf (Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2023).

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Sentencia del 29 de julio de 1988)", <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31941.pdf> (Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2023).

³⁷ Junta de Andalucía, "Agilización de Procesos Judiciales y Administrativos para víctimas de violencia doméstica, maltrato y abuso sexual y para menores de edad en conflicto con la ley" (Junta de Andalucía), https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Violencia_Genero_Ficheros_modulo_orden_jurxdico_v.g..pdf (Fecha de consulta: 9 de septiembre de 2023).

Carlos Beristain dice que la reparación “se refiere a un conjunto de medidas orientadas a restituir los derechos y mejorar la situación de las víctimas, así como promover reformas políticas que impidan la repetición de las violaciones”.³⁸

El Reglamento Interno de la CNDH establece los aspectos que abarca la reparación integral de manera concomitante a los lineamientos establecidos por la Corte IDH y recogidos por la Ley General de Víctimas;³⁹ parten de la acreditación de los hechos cuya complejidad también es admitida por la Comisión, especialmente cuando ha transcurrido mucho tiempo desde las transgresiones.

Uno de los puntos torales de la reparación es la restitución, por su sentido gramatical el vocablo nos lleva a la devolución de *algún bien* y en sentido procesal aludimos a *devolver un bien* o *regresar las cosas* al estado anterior a la vulneración de un derecho.⁴⁰

Para alcanzar estos parámetros debemos reflexionar en lo que se está restituyendo, y en el caso de violaciones graves a los derechos humanos esta restitución siempre parece precaria porque son tantos los bienes inmateriales que se afectan cuando una persona pierde la vida, es atacada sexualmente, padece tortura, tratos infamantes o degradantes, que difícilmente la compensación que se le ofrece ayudará a que su vida vuelva al cauce que tenía con antelación a la agresión y, como acota Beristain, en estos supuestos no existe la *restitutio in integrum* y afirma que la reparación a las víctimas debería ser “la manifestación más tangible de los esfuerzos del Estado por remediar el daño que han sufrido”.⁴¹

El segundo aspecto de la reparación es la *rehabilitación*, que no atiende a su sentido literal, sino que se encamina al apoyo que requieren las víctimas para enfrentar los hechos materia de la afectación a su esfera jurídica, se trata de reconstruir un proyecto de vida que fue truncado, proyecto que podemos entender como aquella expectativa razonable que la víctima esperaba realizar y que, por el menoscabo sufrido, ya no existe y dicha pérdida es difícilmente reparable o irreparable. Al igual que otros conceptos de reparación, los alcances de la rehabilitación no son muy claros y más aún lo es, en muchas ocasiones, su dura-

³⁸ Carlos Martín Beristain, *Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos*, tomo II (San José: Instituto Interamericano de Derechos humanos, 2008): 11, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/25770.pdf> (Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2023).

³⁹ Ley General de Víctimas, artículo 27.

⁴⁰ Rafael Martínez Morales, *Diccionario Jurídico Contemporáneo* (México: De Lure, 2014): 730.

⁴¹ Martín Beristain, *Diálogos sobre la reparación*, 12.

ción, dado que ¿cómo pueden las resoluciones o recomendaciones pasar a la práctica de la restitución de un proyecto de vida que ya no existe más?⁴²

La *compensación* se traduce generalmente en una prestación económica que, como su nombre lo indica, busca equilibrar; en este sentido, lo que se determina es el pago de una indemnización justa. La Corte IDH ha hecho alusión a los conceptos de *daño emergente* y *lucro cesante*, entendiendo por el primero los gastos realizados por la víctima o sus familiares con motivo de sus gestiones para acceder a la justicia, y por el segundo a los perjuicios, es decir, a las cantidades monetarias que se dejaron de percibir por la conculcación de sus derechos y a las que lícitamente hubiese accedido sin esta afectación.⁴³

El siguiente punto es la *satisfacción*, en este sentido cabe preguntarse ¿satisfacción de qué?, ¿cómo lograrla? Lo que se determina normalmente entre las medidas de satisfacción, es la difusión de las recomendaciones en las páginas web de la autoridad responsable y en otros medios tales como las redes sociales y la prensa escrita, así lo ha considerado la Corte IDH,⁴⁴ afirmando que dicha publicación es una parte importante de la satisfacción.

Hasta el momento, esta medida de reparación parece enfocarse a la difusión de resoluciones, pero dentro de sus alcances debe restablecer la dignidad de las víctimas y mitigar su dolor, ambos son aspectos indefinidos que resultan intangibles y, por ende, su alcance se vuelve un camino espinoso para la CNDH. La dignidad en sí misma ha sido objeto de debate en cuanto a su naturaleza jurídica, sin que a la fecha exista consenso en la doctrina y aún en los propios tribunales en cuanto a si se está en presencia de un valor, un principio o un derecho.⁴⁵ La propia Ley General de Víctimas de manera tautológica y escasa de técnica jurídica dice al definirla que “la dignidad humana es un valor, principio y derecho fundamental”,⁴⁶

⁴² Clara Sandoval Villalba, *La rehabilitación como una forma de reparación con arreglo al derecho Internacional* (Londres: REDRESS, 2009), <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c46c6062> (Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2023).

⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, núm. 32 Medidas de reparación* (Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2021), <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo32.pdf> (Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2023).

⁴⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, núm. 32 Medidas de reparación*.

⁴⁵ Véase Jerry Campos Monge, “El concepto de ‘dignidad de la persona humana’ a la luz de la teoría de los derechos humanos”, *Pro Humanitas*, año 1, núm. 1 (2007), <https://www.corteidh.or.cr/tablas/concep.pdf> (Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2023); Daniela Damaris Viteli Custodio, “La naturaleza jurídica de la dignidad humana: Un análisis comparado de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español y el Tribunal Constitucional Federal Alemán”, *Estudios de Derecho*, vol. LXIX, núm. 153 (junio 2012), <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7548096.pdf> (Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2023).

⁴⁶ Ley General de Víctimas, artículo 5º.

luego entonces, si no encontramos consenso en cuanto a su naturaleza jurídica resulta palmario que tampoco lo existe en cuanto a los alcances de restituir dicha dignidad.

Así, puede desprenderse, incluso de la jurisprudencia de la SCJN, que en lo conducente considera como *medida de satisfacción* la “revelación pública de la verdad búsqueda de personas desaparecidas y los cuerpos y osamentas”⁴⁷ y vuelve a retomar como parte de esta satisfacción las declaraciones y decisiones judiciales, las disculpas públicas, las sanciones a los responsables –que como ya hemos analizado son parte de otro tipo de medidas de resarcimiento– y “actos que conmemoren el honor, dignidad y humanidad de las víctimas”,⁴⁸ aclarando además que estas medidas poseen un fin de carácter simbólico. De lo apuntado es sencillo inferir que este punto de la reparación parece, hasta el momento, quedarse en la publicidad, elemento que es importante pero que no consideramos que sea el único que debería atenderse porque con él como único referente no se está logrando restituir la dignidad de las víctimas.

La *garantía de no repetición* ha sido una de las mayores preocupaciones en materia de derechos humanos no sólo en México sino a nivel mundial, empero, es un aspecto en el que no parece existir avance pese al incansable trabajo desarrollado por los tribunales nacionales, transnacionales y organismos extrajudiciales como las CNDH; la desaparición forzada, la tortura y los tratos infamantes representan el día a día, y las recomendaciones, sentencias y sanciones administrativas generadas no son a la fecha disuasores eficaces para frenar estas conductas.

La referida garantía se enfoca más que a los intereses particulares de la víctima, al actuar del Estado, sus estructuras y organismos. El fin que se pretende es eliminar en los Estados su ineficiencia para proteger adecuadamente los derechos humanos, es por ello que en las recomendaciones este punto generalmente pretende resolverse a través de la capacitación, aunque es de reconocerse que a la fecha no ha demostrado ser el camino adecuado para alcanzar los objetivos pretendidos.⁴⁹ Lo anterior nos lleva a reconocer que en este

⁴⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 710/2019, https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_public/2iMr3XgB_UqKst8oS5KV/%22Econom%C3%ADa%20informal%22 (Fecha de consulta:13 de septiembre de 2023).

⁴⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 710/2019.

⁴⁹ María Carmelina Londoño Lázaro y Mónica Hurtado, “Las garantías de no repetición en la práctica judicial interamericana y su potencial impacto en la creación del derecho nacional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 50, núm. 149 (mayo-agosto 2017), https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332017000200725 (Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2023); Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, *Informe sobre las garantías de no repetición y recomendaciones de política pública derivada de los estudios e investigaciones realizadas por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2018* (México: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas), <https://www>.

campo la corrupción es uno de los problemas torales que impiden encauzar adecuadamente al Estado por el camino de los derechos humanos.

Finalmente, la *indemnización compensatoria*, que busca resarcir los daños materiales e inmateriales, se traduce en la fijación de cantidades pecuniarias que en el caso de las Recomendaciones se remiten para su determinación a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) en los términos de la Ley General de Víctimas. Su fundamento, como el de las otras medidas analizadas en materia de reparación integral, lo encontramos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos que con esa denominación lo consagra como derecho de las víctimas en el numeral 63.1,⁵⁰ donde también se habla de justa compensación.

Para realizar un examen adecuado de la idoneidad de las recomendaciones emitidas por la CNDH con el fin de alcanzar la reparación integral, examinaremos aleatoriamente algunos casos emblemáticos de violaciones graves a los derechos humanos, revisando cada aspecto relevante de la reparación y la manera como se cubrió en el caso concreto.

La acreditación de daños a la esfera material

Este punto esencial de la reparación reviste dos aspectos esenciales, el primero es la determinación de los daños materiales sufridos, lo cual no resulta tan sencillo como pudiera parecer.

- a. En la Recomendación núm. 75VG/2022⁵¹ la reparación del daño material en este caso de afectación grave a los derechos humanos de más de 600 personas se determinó por las declaraciones de las víctimas y sus familiares en sus escritos iniciales de queja y en el levantamiento de las actas circunstanciadas de los hechos, así como por el oficio SSPC/PRS/CGCF/CFRS14/DG-10318/2021 del 8 de julio de

gob.mx/cms/uploads/attachment/file/437183/Informe_garant_as_de_no_repetici_n_y_recomendaciones_de_PP_CEAV_2019.pdf (Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2023).

⁵⁰ Jorge F. Calderón Gamboa, *La evolución de la "reparación integral" en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013), 84-86.

⁵¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación núm. 75VG/2022 Sobre el caso de violaciones graves a los Derechos Humanos al trato digno, a la integridad y seguridad personal por tratos crueles, inhumanos y degradantes, así como de tortura, a la reinserción social en el marco de sus 5 ejes rectores, seguridad jurídica y a la legalidad en correlación al derecho al acceso a la justicia y la verdad, en agravio de V1 A V672, personas privadas de la libertad en el Centro Federal de Readaptación Social en Gómez Palacio, Durango México, 31 de octubre de 2022, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-11/RecVG_75.pdf (Fecha de consulta: 9 de septiembre de 2023).

2021, donde se anexan fotografías de los objetos de los que fueron despojados en la revisión que motivó el instrumento recomendatorio.

Es de observarse que la CNDH sólo habla de medidas de reintegración económica en el caso de las mercancías adquiridas en la tienda y no devueltas, más no de las pertenencias en la misma situación, ello a pesar de que aclara que puede tratarse de aditamentos ortopédicos e instrumentos de trabajo, lo que podría derivar en un resarcimiento incompleto a las víctimas desde la perspectiva patrimonial, afectando cuestiones tan esenciales como su desplazamiento. El plazo de tres meses pudiera parecer corto, pero realmente no es así, ello si tomamos en consideración la cantidad de tiempo transcurrida entre los hechos y la recomendación, visto el volumen y la gravedad de las violaciones perpetradas.

- b. En la Recomendación núm. 98VG/2023⁵² existen más de ochocientas víctimas y se aclara que los hechos materia del caso ocurrieron entre 1965 y 1990. Las violaciones graves sufridas por las víctimas se gestan mediante persecución política, detención arbitraria, prisión política, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, tortura y sus agravantes, las que al ser cometidas –en algunos casos, contra niñas, niños, adolescentes y mujeres– revelan la existencia de crímenes de lesa humanidad en agravio de las víctimas acreditadas en el instrumento recomendatorio, que son atribuibles al entonces personal de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional y Fiscalía General de la República.

Los hechos materia del caso, a diferencia de la mayoría de las recomendaciones, se derivan de múltiples sucesos recopilados en un periodo extenso de tiempo y acumulados a través de años de investigaciones sumándose en este solo caso, partiendo del acceso a la información y creándose para tal fin la Oficina Especial para Investigar la Represión y Desapariciones Forzadas por Violencia Política del Estado durante el Pasado Reciente, que contó con la particularidad de referir hechos que impactaron en México de manera colectiva y no sólo individualmente. En un documento de más de ochocientas páginas, donde diversas situaciones se van examinando bajo una visión de violencia política del Estado; así, la recomendación contiene un análisis po-

⁵² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación núm. 98VG/2023 Sobre casos de violaciones graves a los derechos humanos a la libertad, a la seguridad jurídica, a la integridad personal, al trato digno, por actos de detención ilegal, retención ilegal y actos de tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial, así como al derecho a la verdad y al interés superior de la niñez, durante el período de violencia política del Estado (México, 18 de abril de 2023), https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-04/RecVG_98.pdf (Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

lítico de las circunstancias e ideología imperantes, y más parece un instrumento político que un análisis jurídico que utiliza la narrativa y memoria históricas para plasmar una serie de situaciones que gestaron la inconformidad de la sociedad mexicana al *status quo* imperante.

La recomendación utiliza también las declaraciones de activistas e historiadores; describe cómo se fueron formando las fuerzas paramilitares por el propio Estado a la par de la permanente intervención de las fuerzas militares para combatir cualquier disidencia o desacuerdo con el régimen imperante, generando violencia urbana y rural; asimismo, detalla una serie de estrategias enfocadas, en particular, al referido fin, donde prevaleció el nulo respeto a los derechos humanos debido a la práctica de la desaparición forzada y la tortura, así como la total ausencia del cumplimiento de las normas del debido proceso, acéfalas de defensa alguna, lo que patentizó el alcance de estas vulneraciones masivas a los derechos humanos de las víctimas, directas e indirectas, que prolongadas en el tiempo alcanzaron poblaciones enteras del país y concretizaron violaciones específicas que fueron referidas en otros casos abiertos por la Comisión al respecto.

Los medios de convicción parten de las quejas formuladas, actas circunstanciadas y llegando a constancias del daño colectivo que afectó el comercio y la agricultura de las comunidades involucradas, por lo que el daño material fue muy cuantioso y de una valoración bastante compleja para la Comisión, ya que acarrió escasez alimentaria que posteriormente conllevó a la pobreza y a la necesidad de que abandonaran sus pertenencias y posesiones, incluida la tierra. Igualmente implicó un difícil ejercicio de los derechos políticos y una escasa participación política y social.

- c. La Recomendación núm. 111VG/2023⁵³ presenta otra arista del campo de los derechos humanos en México que es la migración. En este caso no existió problema alguno para probar los hechos que fueron del dominio público y evidenciados en medios de comunicación y redes sociales, los cuales fueron atribuibles al Instituto Nacional de Migración (INM) y por los que, como se indica, fallecieron 40 personas y 27 más resultaron lesionadas al provocarse un incendio en el interior de las

⁵³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación núm. 111VG/2023 Sobre el caso de violaciones graves a los derechos humanos al trato digno, a la vida y a la integridad y seguridad personal, por actos y omisiones del personal del Instituto Nacional de Migración, en agravio de 67 personas de diversas nacionalidades en contexto de migración, de las cuales 40 fallecieron y 27 resultaron con lesiones, en la estancia migratoria de Ciudad Juárez, Chihuahua (México, 30 de junio de 2023), https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-07/RecVG_111.pdf (Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

instalaciones donde se retenía entre rejas a las personas migrantes. En este caso, al percatarse del fuego, las personas servidoras públicas huyeron dejando bajo canda-do a las víctimas, lo que provocó la pérdida de muchas vidas, comprobándose las muertes con el acta circunstanciada realizada en la estancia provisional en la que ocurrieron los hechos y donde el personal médico forense efectuó el levantamien-to de los 37 cadáveres y la visita al hospital donde se encontraban hospitalizados los heridos; igualmente se anexaron varias actas circunstanciadas y oficios, partes informativos de los responsables, así como los resultados de las necropsias que determinaron la muerte por inhalación.

Daño inmaterial

- a. En la Recomendación núm. 75VG/2022 los daños inmateriales son graves toda vez que la CNDH documentó violaciones a derechos humanos contra personas en situa-ción de reclusión que sufrieron tortura y abusos sexuales como formas de tortura, tratos inhumanos y degradantes. Con respecto a la reparación inmaterial, la citada recomendación la hace consistir en apoyo psicológico a las personas afectadas, pero se ordena bajo el rubro de rehabilitación, no de compensación del daño in-material, debido a que se estima que es lo adecuado desde la perspectiva de la Ley General de Víctimas.
- b. En la Recomendación núm. 98VG/2023 la CNDH considera que el impacto de esta violencia del Estado hacia las personas y comunidades se refleja incluso en las nue-vas generaciones, perdiéndose la identidad cultural en las comunidades y las fami-lias, ya que, en este último caso, ante el temor modificaron incluso sus apellidos, y los daños psicoemocionales fueron igualmente heredados, lo que la Comisión llama *traumatización extrema*,⁵⁴ todo ello derivado de la imposibilidad de ejercer su dere-cho a la verdad y su derecho al duelo y ante la incertidumbre de lo que ocurrió con sus familiares desaparecidos, anulando sus derechos a la vida, a la seguridad jurí-dica y a la democracia. El daño en este caso se confiesa por la misma CNDH como irreparable, a no ser que se desarrolle una amplia publicitación de lo ocurrido para generar una nueva conciencia ciudadana.

⁵⁴ Cursivas en el original.

- c. En la Recomendación 111VG/2023 el daño inmaterial no se centra únicamente en las personas lesionadas y los familiares tanto de las personas fallecidas como de las lesionadas, sino que impacta a la sociedad donde ocurrieron los hechos y a la de sus lugares de origen.

La investigación de los hechos

- a. En la Recomendación núm. 75VG/2022 la investigación de los hechos se realiza de manera concienzuda y acuciosa, entrevistando a las víctimas y recabando los medios de prueba idóneos para acreditar la existencia de la tortura y los tratos inhumanos y degradantes, para lo que se elabora una relación de las víctimas y las lesiones que presentan, y se examinan las conductas desplegadas por las autoridades responsables de los excesos, concluyendo que se atentó la dignidad humana de las personas reclusas.
- b. La investigación desarrollada en la Recomendación núm. 98VG/2023 establece una amplia relación de pruebas que van desde declaraciones de las víctimas directas e indirectas, hasta publicaciones bibliográficas y hemerográficas, aunado a pruebas circunstanciales, presuncionales e indiciarias de las que se tuvo que reconstruir una verdad oculta sin las facilidades actuales de las tecnologías para preservar gráficamente la gravedad de las violaciones a los derechos humanos.
- c. En el caso de la Recomendación 111VG/2023 la Comisión aclara el alcance de sus facultades y la incompetencia de ésta en cuanto a las acciones penales, correspondiendo a la CNDH la determinación de las violaciones a los derechos humanos y quedando evidenciada la vulneración al derecho a un trato digno, a la vida a la integridad y seguridad personales, toda vez que los hechos se pudieron evitar fácilmente contando con instalaciones adecuadas y tratando con dignidad a las personas migrantes, pero además incurrieron en graves omisiones al no realizar conducta alguna para preservar la vida y la integridad corporal de las víctimas al percatarse del incendio. La omisión resulta aún más grave si se considera que -como lo hace la recomendación-, en fechas recientes se han emitido 45 recomendaciones relacionadas con las condiciones indignas y el hacinamiento en que se resguarda a las personas migrantes, sin omitir resaltar que fueron ellas mismas quienes iniciaron el incendio, tal hecho no implica que se legitime el actuar indebido de las personas servidoras públicas involucradas.

La restitución de los derechos y libertades

- a. Al respecto, en la Recomendación núm. 75VG/2022 se establece a cargo del comisionado de prevención y readaptación social, en un lapso no mayor a tres meses, la devolución de los objetos personales de los que fueron despojados –en particular sus anteojos, aditamentos ortopédicos y documentos jurídicos– cuya posesión le sea permitida a las personas internas; asimismo, se establece que en caso de no realizar la devolución se deberán expresar por escrito, con claridad, y de manera fundada y motivada, las razones de la negativa. Además, valorar la posible afectación a derechos humanos –como la salud o el trabajo– derivados de la no devolución de los bienes ilegalmente desposeídos y retenidos por las autoridades responsables entre los que, según las pruebas recopiladas por la Comisión, se encontraban enseres de trabajo, medicamentos y aditamentos a los que ya se hizo mención.

De igual forma, se determinó la urgencia de normalizar la situación de acceso a los alimentos y enseres necesarios para poder realizar sus comidas, a las duchas para su aseo personal diario y eliminar la incomunicación de que fueron objeto los internos del Centro Federal de Readaptación Social durante varios días.

- b. Es de vital importancia reconocer las dificultades que acarrea en la Recomendación núm. 98VG/2023 restituir a las víctimas en sus derechos humanos vulnerados y, si bien la CNDH considera que el hecho en sí de la existencia de los casos y la recomendación emitida constituyen por sí mismos una reparación, ello no resulta suficiente a la luz de la gravedad de las violaciones infringidas, ya que en este descomunal caso la Comisión realizó un reconocimiento de sus propias fallas al no llevar a cabo una adecuada integración de los expedientes y como consecuencia tampoco una reparación acorde a los daños.

Por ello, la CNDH determinó la realización del modelo en coparticipación con las víctimas, a fin de construir un plan de justicia integral y reparaciones colectivas, acorde a sus usos y costumbres, para que incida en una mayor salvaguarda de sus derechos humanos; es decir, prestando la asesoría jurídica que se requiera; elaborando el plan en forma multidisciplinaria e interinstitucional con perspectiva de género e interseccionalidad, buscando con ello asegurarles un nivel de vida adecuado y digno; garantizando su derecho a la salud, alimentación adecuada y educación; contando con proyectos productivos que garanticen la reducción de la desigualdad social y, finalmente, pero no por ello menos importante, garantizando su derecho a

la verdad y a la memoria, dándose a conocer la realidad de los hechos que derivaron en esta vulneración colectiva de derechos humanos.

- c. La *restitución* en el caso de la Recomendación 111VG/2023 posee las particularidades que se asumen cuando se pierden vidas, puesto que ésta es irremplazable; en este sentido, existe una imposibilidad material de restituir la vida y, en consecuencia, la reparación se dirige hacia las víctimas indirectas que son sus familiares más cercanos. Así, en este caso el Estado asumió los gastos de repatriación de las personas fallecidas, así como los gastos de hospitalización de las lesionadas.

La rehabilitación física, psicológica y social

- a. En este sentido, la Recomendación núm. 75VG/2022 prevé la contratación de personal médico suficiente para atender las necesidades de salud de las personas internas y la capacitación de dicho personal, toda vez que en el caso de las lesiones presentadas por las víctimas, al elaborar a la ligera y en forma irresponsable y con la anuencia de las autoridades responsables las notas médicas de dichas lesiones –que evidenciaban la tortura y los tratos inhumanos y degradantes sufridos por éstas– fueron desestimadas por el personal médico, como se desprende de las referidas notas médicas; concomitantemente, la prestación de apoyo psicológico debe prestarse sin dilación.
- b. En este sentido, la Recomendación núm. 98VG/2023 determina la prestación inmediata de apoyo médico y psicológico a las víctimas de manera gratuita y la facilitación de su acceso a dichos servicios con cercanía a su domicilio, así como proporcionar los medicamentos que requieran.
- c. La Recomendación 111VG/2023 establece la obligación de dar seguimiento en lo relativo a su recuperación física y psicológica a las víctimas lesionadas en el lugar en que se encuentren hasta su total rehabilitación, proporcionándoles atención adecuada a sus padecimientos, edad, y sus condiciones generales de salud.

La satisfacción mediante actos en beneficio de las víctimas

- a. Aunada a la reparación material e inmaterial del daño en los términos ya señalados, la Recomendación núm. 75VG/2022 determina la contratación de personal idóneo para atender de manera eficaz la administración y preservación de la paz en las ins-

talaciones penitenciarias materia de la recomendación y la capacitación de éste en materia de derechos humanos y, en particular, con respecto a la tortura y los tratos inhumanos y degradantes, además sobre las consecuencias derivadas de realizar tales conductas para la persona servidora pública.

- b. La Recomendación núm. 98VG/2023 prevé el pago de una compensación por los perjuicios, sufrimientos y pérdidas que permitan una valoración pecuniaria, empero no se hace referencia al concepto de *daños* por haberlo analizado en apartado distinto, y si bien el instrumento recomendatorio sustenta y establece un amplio capítulo de medidas destinadas a resarcir los perjuicios,⁵⁵ visto su carácter colectivo y la gran cantidad de víctimas tendremos que esperar el Plan de Justicia al que hemos hecho referencia en apartados anteriores para poder determinar hasta qué punto será viable este tipo de reparación, por lo que por el momento las víctimas siguen contando con expectativas de reparación mas no con ésta.
- c. En este sentido, la Recomendación 111VG/2023 recurre a una compensación económica, empero, como en las demás recomendaciones analizadas, no es la CNDH la que determina su monto, sino que remite tal responsabilidad a la CEAV, utilizando el vocablo *inmediatez* para la reparación que realmente no conmina a la Comisión Ejecutiva a un plazo preestablecido al efecto, si bien, la palabra utilizada habla de *brevidad*.

La garantía de no repetición

- a. Este punto se agota en la Recomendación núm. 75VG/2022 al establecer la elaboración de un Protocolo de intervención para mantener el orden, seguridad y buen gobierno, así como la capacitación a que ya se ha hecho referencia y también se alude al establecimiento de mecanismos *óptimos* y *eficientes*.⁵⁶
- b. Como se dijo anteriormente, la Recomendación núm. 98VG/2023 reconoce que la única forma de garantizar la no repetición es la memoria que genere una activa participación social que permita edificar una verdadera democracia.

⁵⁵ Recordemos que jurídicamente los *perjuicios* son aquellos beneficios que se dejaron de percibir, mientras que los *daños* implican un detrimento patrimonial o personal.

⁵⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación núm. 75VG/2022, párr. 151, inciso c.

Reconocemos la validez de estos argumentos, sin embargo, se hace hincapié en la necesaria persecución de los delitos cometidos y, dada su naturaleza, su imprescriptibilidad permite dicha persecución penal por la Fiscalía General de la República, que además tiene en su poder documentación a la que la CNDH no ha tenido acceso, a pesar de lo cual consideramos que por el tiempo transcurrido resolver el problema de la impunidad será arduo y esperamos que no infructuoso.

Otro aspecto complejo lo representan las *sanciones administrativas*, visto que por la cantidad de años transcurridos muchas de las autoridades y personas servidoras públicas ya no se encuentran en funciones e incluso han fallecido; en este sentido, desafortunadamente creemos que tanto la persecución penal como las sanciones administrativas rendirán escasos frutos sin dejar de reconocer que la sola apertura de los procedimientos es de suyo un reconocimiento de las violaciones perpetradas por el Estado.

Se considera de utilidad la obligación de girar oficios de los responsables para que el personal a su cargo se abstenga de dichas conductas, aunque es sabido que tales oficios no son disuasores de éstas y que las conductas, desafortunadamente, se siguen realizando de manera demasiado habitual en la actualidad, aunque soterradamente.

- c. En el apartado de no repetición la Recomendación 111VG/2023 se centra en la impartición de dos cursos, en un término no mayor a seis meses, para el personal del INM y a las personas pertenecientes a la empresa de seguridad privada que presta apoyo al Instituto, capacitación en materia de protección civil y de derechos humanos, respectivamente; a la par se realizan visitas a las estaciones migratorias del estado de Chihuahua, debiendo reportar sus condiciones a la CNDH.

La indemnización compensatoria por daño material e inmaterial

- a. Esta faceta de la reparación en la Recomendación núm. 75VG/2022 se cumple a través de la determinación en el primer punto sobre otorgar de inmediato, a través de la CEAV, una compensación justa únicamente a las víctimas V8, V32, V88, V140, V151, V388 y V488, lo cual no deja de llamar la atención puesto que se demostró la afectación de la esfera de derechos de una importante cantidad de víctimas, pero la Comisión sólo la determinó para quienes sufrieron las vulneraciones más graves, lo que deja sin satisfacción de la indemnización por el daño causado a las restantes víctimas, salvo la reintegración de sus pertenencias –aludido en pá-

rrafos anteriores-; pero no reciben compensación por sus derechos violentados y los tratos degradantes sufridos, que además quedaron acreditados a lo largo de la investigación.

- b. La Recomendación núm. 98VG/2023 prevé el pago de una compensación por los perjuicios, sufrimientos y pérdidas que permitan una valoración pecuniaria, empero no se hace referencia al concepto de daños por haberlo analizado en apartado distinto.
- c. En este apartado la Recomendación 111VG/2023 hace énfasis en el apoyo que el INM deberá prestar para la debida integración de los expedientes administrativos y las carpetas de investigación.

v. Conclusiones

De todo lo anterior podemos concluir que derivado de los esfuerzos de la Corte IDH se ha urdido un entramado bien sustentado en cuanto a los alcances de la reparación integral del daño, que ha sido recogido por la legislación mexicana particularmente en la Ley General de Víctimas, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su Reglamento Interno, lo que ha permitido gestar un marco legislativo más idóneo para la reparación a que tienen derecho las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos.

También es factible encomiar los permanentes esfuerzos de la CNDH para salvaguardar los derechos humanos, buscando prevenir las vulneraciones que a estos se realizan cotidianamente en México, esto pese a su corto tiempo de existencia; empero, el camino de una restitución integral es arduo y aún muy lejano, las resoluciones compelen hacia esa reparación largamente esperada pero los casos concretos examinados nos permiten evidenciar las grandes dificultades fácticas y jurídicas que impiden alcanzar esa tan anhelada reparación integral cuyo contenido y alcances ha evidenciado en múltiples sentencias la Corte IDH.

Las limitaciones parten tanto de la designación de instancias ajenas a la CNDH para dar cauce y cumplimiento a las recomendaciones, como del carácter no vinculante de éstas, ello aunado a la ausencia de una facultad sancionadora ante el incumplimiento, lo que genera una reparación precaria que no puede alcanzar el carácter de integral.

Los actos de tortura y desaparición forzada se siguen perpetrando a lo largo del territorio nacional a pesar de la concienzuda labor desarrollada por la CNDH; claramente las recomendaciones no parecen disuadir a las autoridades de utilizar estas prácticas que impiden

la consolidación de las normas protectoras de los derechos humanos en México. Es por ello que consideramos que la garantía de no repetición no está alcanzando su objetivo primordial y se requieren reformas más profundas, sin dejar de reconocer los grandes avances que representaron la reforma constitucional de 2011 y la transformación del sistema penal. Hacemos hincapié en la ingente necesidad de atender al problema de la corrupción para estar en posibilidad de frenar los abusos del poder público que se siguen gestando y son patentizados en las innumerables recomendaciones emitidas por la Comisión cuyo trabajo en favor de la salvaguarda de los derechos humanos es irrefutable y constante.

Entre los logros importantes encontramos el establecimiento de una cultura donde las y los ciudadanos se acogen cada vez con mayor frecuencia al cobijo de la CNDH y las comisiones estatales, considerando a estas instancias más confiables que los tribunales u otros órganos de impartición de justicia para proteger su esfera jurídica, igualmente su accesibilidad hacia ellas y ellos genera una cercanía que los tribunales nunca podrán alcanzar.

VI. Fuentes de consulta

Libros

- Bedau, Hugo Adam, y Edwin M. Schur. *Victimless crimes. Two sides of the controversy*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1974.
- Beristain, Carlos Martín. *Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos*, tomo II. San José: Instituto Interamericano de Derechos humanos, 2008. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/25770.pdf> (Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2023).
- Bernal Ladrón de Guevara, Diana, Alejandra Guerra Juárez, Pastora Melgar Manzanilla y Carlos Rodríguez Velázquez. *El Ombudsman y la opinión pública*, Serie Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, núm. VIII. México: Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, 2012. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6048/9.pdf> (Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2023).
- Caballero Ochoa, José Luis, Christian Steiner y Eduardo Ferrer Mac-Gregor. *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana, t. I*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México/Suprema Corte de Justicia de la Nación/Fundación Konrad Adenauer, 2013.
- Calderón Gamboa, Jorge F. *La evolución de la "reparación integral" en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013.

- Carpizo, Jorge. *Derechos humanos y ombudsman*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1993. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3848/10.pdf> (Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2023).
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. *Informe sobre las garantías de no repetición y recomendaciones de política pública derivada de los estudios e investigaciones realizadas por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2018*. México: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/437183/Informe_garant_as_de_no_repetici_n_y_recomendaciones_de_PP_CEA_V_2019.pdf (Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2023).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, núm. 32 Medidas de reparación*. Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2021. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo32.pdf> (Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2023).
- Fabra Zamora, Jorge Luis, y Verónica Rodríguez Blanco, eds. *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/19.pdf> (Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2023).
- Fix Zamudio, Héctor, y José Ovalle Favela. "Queja". *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- Gobierno de México. Conceptos utilizados en el proceso que sigue la atención a las quejas y recomendaciones en materia de derechos humanos. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/518019/CONCEPTOS_DDHH.pdf (Fecha de consulta: 28 de agosto de 2023).
- León Pastor, Ricardo. *Proyecto de autocapacitación asistida. "Redes de unidades académicas judiciales y fiscales"*. Lima: Academia de la Magistratura, 2000. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32764.pdf> (Fecha de consulta: 31 de agosto de 2023).
- Martínez Morales, Rafael. *Diccionario Jurídico Contemporáneo*. México: De Lure, 2014.
- Rodríguez Manzanera, Luis. *Victimología. Estudio de la víctima*. México: Porrúa, 1993.
- Sandoval Villalba, Clara. *La rehabilitación como una forma de reparación con arreglo al derecho Internacional*. Londres: REDRESS, 2009. <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c46c6062> (Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2023).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015.
- Universidad Nacional Autónoma de México. *Derechos humanos y Ombudsman en México. Selección de textos en homenaje a Héctor Fix Zamudio*, Colección Los Derechos Universitarios

en el siglo XXI, núm. 1. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015. https://www.defensoria.unam.mx/web/publicaciones/Homenaje_Fix_Tomo1.pdf (Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2023).

Revistas

- Campos Monge, Jerry. "El concepto de 'dignidad de la persona humana' a la luz de la teoría de los derechos humanos". *Pro Humanitas*, año 1, núm. 1 (2007): 27-38. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/concep.pdf> (Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2023).
- Carpizo, Jorge. "La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos". *Cuestiones Constitucionales*, núm. 3 (julio-diciembre 2000): 27-51. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5596/7276> (Fecha de consulta: 24 de agosto de 2023).
- Fowler, Will. "El pronunciamiento mexicano del siglo XIX hacia una nueva tipología". *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, núm. 38 (julio-diciembre 2009): 5-34.
- González Rincón, Ana Cristina. "La ruta de ida y vuelta entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano: una relación para la protección de los derechos en México". *Estudios Constitucionales*, vol. 21, núm. 1 (2023). <https://estudiosconstitucionales.utralca.cl/index.php/home/article/view/14/13> (Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2023).
- Hernández Rivera, Carlos Alejandro. "La reparación del daño y la reparación integral, convergencias y divergencias conceptuales". *Revista Jurídica Jalisciense*, núm. 23 (enero-junio 2023): 263-286. <http://www.revistajuridicajalisciense.cucsh.udg.mx/index.php/RJJ/article/view/173/141> (Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2023).
- Lell Helga María. "La equidad y la seguridad jurídica. El equilibrio como desafío a la ética judicial". *Lex Humana*, vol. 9, núm. 1 (2017): 26-45. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6356811.pdf> (Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2023).
- Londoño Lázaro, María Carmelina, y Mónica Hurtado. "Las garantías de no repetición en la práctica judicial interamericana y su potencial impacto en la creación del derecho nacional". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 50, núm. 149 (mayo-agosto 2017). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332017000200725 (Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2023).
- Medina Parra, Rosa Isabel. "Derechos humanos en México: Entre la modernidad, posmodernidad y ultramodernidad". *Noésis Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 29, núm. 57 (enero-junio 2020): 169-170. <https://www.scielo.org.mx/pdf/noesis/v29n57/2395-8669-noesis-29-57-160.pdf> (Fecha de consulta: 24 de agosto de 2023).

- Moguel, Miguel. "La responsabilidad y el deber de reparar por violaciones a los derechos humanos". *Dfensor*, núm. 12 (diciembre de 2010). https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_12_2010.pdf (Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2023).
- Rovira, Antonio. "El derecho de queja". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 94 (octubre-diciembre 1996): 171-182. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27433.pdf> (Fecha de consulta: 26 de agosto de 2023).
- Vásquez Acevedo, Enrique J. "Derecho de las víctimas a obtener reparaciones". *Dfensor*, núm. 12 (diciembre de 2010): 20-26. https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_12_2010.pdf (Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2023).
- Viteli Custodio, Daniela Damaris. "La naturaleza jurídica de la dignidad humana: un análisis comparado de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español y el Tribunal Constitucional Federal Alemán". *Estudios de Derecho*, vol. LXIX, núm. 153 (junio 2012). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7548096.pdf> (Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2023).

Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación núm. 98VG/2023 Sobre casos de violaciones graves a los derechos humanos a la libertad, a la seguridad jurídica, a la integridad personal, al trato digno, por actos de detención ilegal, retención ilegal y actos de tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial, así como al derecho a la verdad y al interés superior de la niñez, durante el período de violencia política del Estado. México, 18 de abril de 2023. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-04/RecVG_98.pdf (Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).
- _____. Recomendación núm. 111VG/2023 Sobre el caso de violaciones graves a los derechos humanos al trato digno, a la vida y a la integridad y seguridad personal, por actos y omisiones del personal del Instituto Nacional de Migración, en agravio de 67 personas de diversas nacionalidades en contexto de migración, de las cuales 40 fallecieron y 27 resultaron con lesiones, en la estancia migratoria de Ciudad Juárez, Chihuahua. México, 30 de junio de 2023. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-07/RecVG_111.pdf (Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).
- _____. Recomendación núm. 75VG/2022 Sobre el caso de violaciones graves a los derechos humanos al trato digno, a la integridad y seguridad personal por tratos crueles, inhumanos y degradantes, así como de tortura, a la reinserción social en el marco de sus 5 ejes rectores, seguridad jurídica y a la legalidad en correlación al derecho al acceso a la justicia y la verdad, en agravio de V1 A V672, personas privadas de la libertad en el Centro Federal de Readaptación Social en Gómez Palacio, Durango. México, 31 de

octubre de 2022. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-11/RecVG_75.pdf (Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2023).

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 6 de junio de 2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (Fecha de consulta: 25 de agosto de 2023).

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del 31 de diciembre de 2004. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 20 de mayo de 2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRPE_200521.pdf (Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2023).

Ley General de Víctimas del 9 de enero de 2013. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma a publicada del 25 de marzo de 2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf> (Fecha de consulta: 25 de agosto de 2023).

Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del 26 de junio de 2017. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 28 de abril de 2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPIST.pdf> (Fecha de consulta: 25 de agosto de 2023)

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 20 de junio de 1992. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 19 de enero de 2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCNDH.pdf> (Fecha de consulta: 25 de agosto de 2023).

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de septiembre de 2003. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 25 de octubre de 2022. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Reglamento_CNDH.pdf (Fecha de consulta: 23 de diciembre de 2023).

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en Revisión 710/2019. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/2iMr3XgB_UqKst8oS5KV/%22Econom%C3%ADa%20informal%22 (Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2023).

Sentencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala (Reparaciones y Costas)”. Sentencia del 26 de mayo de 2001, serie C, núm. 77.

Páginas de internet

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. "Marco normativo". <https://www.cndh.org.mx/cndh/marco-normativo> (Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2023).

Junta de Andalucía. "Agilización de Procesos Judiciales y Administrativos para víctimas de violencia doméstica, maltrato y abuso sexual y para menores de edad en conflicto con la ley". Junta de Andalucía. <https://www.juntadeandalucia.es/> (Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2023).

Real Academia Española. "Víctima". <https://dpej.rae.es/lema/v%C3%ADctima> (Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2023).

El protector de la vivienda en México: una propuesta para la defensa sectorial de derechos

The Housing Ombudsman in Mexico: a proposal
for the sectorial rights defense

José Alberto del Rivero del Rivero*

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
Tabasco, México.
josealberto@delriveroasociados.mx

Recibido: 13 de octubre de 2023.

Aceptado: 3 de noviembre de 2023.

* Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (Nivel I) del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías en México. Doctor en Derecho y posdoctor en Derechos Humanos y Derecho Penal Internacional por la Universidad Alfonso X El Sabio (España). Profesor investigador de tiempo completo en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (México) y profesor invitado permanente en los programas académicos de Berg Institute (España).

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de la persona autora, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colabora

Resumen

El presente artículo analiza la viabilidad de fortalecer el modelo de protección sectorial no jurisdiccional de derechos humanos en México a través de una institución defensora de la vivienda. Para tal finalidad, se expone la desprotección que han padecido diversos grupos poblacionales en México en su intento por acceder a una vivienda ante los abusos de particulares y de las autoridades. En adición, se evalúa la pertinencia del actual texto constitucional que reconoce el derecho a la vivienda en México. De igual forma, se elabora un estudio de derecho comparado para conocer la experiencia de otros colectivos en torno a la protección sectorial del derecho a la vivienda adecuada.

Palabras clave: derechos económicos, sociales y culturales; vivienda; *ombudsman*.

Abstract

This paper analyzes the viability of strengthening the non-jurisdictional sectorial human rights protection model in Mexico through a housing defense institution. For that purpose, this research explains the lack of protection that various population groups in Mexico have suffered in their attempt to access to a housing due to the abuses by companies and authorities. Furthermore, the feasibility of the current constitutional text that recognizes the right to housing in Mexico is evaluated. Likewise, a comparative law study is conducted to learn about the experience of other societies regarding the sectorial protection of the right to adequate housing.

Keywords: economic, social and cultural rights; housing; ombudsman.

Sumario

I. Introducción; II. ¿Por qué debe protegerse la vivienda en México?; III. Primer paso: allanar el terreno constitucional; IV. Segundo paso: el protector de la vivienda; V. Conclusiones; VI. Fuentes de consulta.

I. Introducción

En el marco de la conmemoración del trigésimo aniversario de existencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) resulta oportuno examinar cómo ha evolucionado la protección no jurisdiccional de derechos humanos en dicha entidad, y es el escenario propicio para profundizar en nuevas propuestas para la defensa del pueblo.

En años recientes, un tema que ha cobrado notoriedad es la protección sectorial no jurisdiccional. En la presente contribución académica se busca estudiar la posibilidad de materializar este modelo de protección en México hacia un derecho humano en concreto: la vivienda. Ello en razón de que este derecho, a pesar de su reconocimiento constitucional, ha sido conculcado tanto por el sector privado como por las autoridades.

Así, el punto de partida de este artículo es una herida que se abrió desde hace casi tres décadas y continúa estando presente como un fantasma que trasciende generaciones en el patrimonio de las personas y de las familias, y está aparejado a las irregularidades institucionales y particulares en materia de vivienda; tema que será abordado en el segundo apartado de este texto. Aunado a lo anterior se encuentra la inadecuada previsión constitucional que se ha hecho sobre este derecho, puesto que su fatuidad parece ir en contra del derecho internacional de los derechos humanos y de las propias aspiraciones del marco constitucional; esto se discutirá en el tercer apartado. Por último, en el cuarto apartado se analizará la posibilidad de contar con una institución protectora del derecho a la vivienda, tomando en consideración diversos ejemplos de modelos internacionales y nacionales que pueden fungir como un parámetro de comprobación.

En cuanto a la metodología empleada, se realiza una radiografía cualitativo-fáctica sobre la situación del acceso a la vivienda adecuada en México hasta la fecha, adoptando como inicio el contexto en el que también surgió la CDHCM, a propósito de su 30 aniversario. Además, se prioriza el uso del derecho comparado a través de la evaluación del propio texto constitucional mexicano, de cara a ordenamientos internacionales en materia de derechos humanos, así como de instituciones de otros sistemas políticos cuya base de existencia se encuentra en la normatividad.

II. ¿Por qué debe protegerse la vivienda en México?

Si bien las razones por las que se debe proteger el refugio habitacional de los seres humanos pueden resultar obvias, en este apartado se reflexionará sobre aquellos obstáculos trascendentales en materia de vivienda en México durante las últimas décadas, tomando

como punto de partida el contexto histórico en el que se estaba gestando la génesis institucional de la CDHCM.

Los problemas relativos a la vivienda son variados, sin embargo, causan especial conmoción ciertos hechos que han apabullado la aspiración de la población mexicana por acceder a una vivienda adecuada. Entre ellos, el anatocismo bancario, la discriminación crediticia a causa de la edad avanzada, los asentamientos e infraestructuras peligrosas, la precariedad de las viviendas sociales, las burbujas inmobiliarias y la brecha generacional.

Uno de los principales abusos históricos y sistemáticos que motivó al autor de estas líneas a profundizar en la justiciabilidad del derecho a la vivienda en México es la grave problemática de los deudores hipotecarios vivida en la década de 1990, cuya laceración patrimonial ha trascendido generaciones, y que es una herida prevaleciente.¹ Dicho escenario se propició a raíz de que el Banco de México generalizó la capitalización de los intereses a partir de 1994² y de la subsecuente implementación de los bancos de un segundo crédito como garantía del pago mensual de estos,³ aunado a la crisis financiera que azotó al país en ese año en el que las deudas se triplicaban.⁴ De manera consecuente, las tasas de interés subieron en un principio hasta 130% debido a la devaluación del peso, por lo que un sinnúmero de personas y familias atestiguaron cómo el incremento de sus deudas no representaba ya el valor de las propiedades adquiridas por la inflación, razón por la cual venderlas no ase-

¹ En efecto, este asunto lo he venido denunciando desde 1998, al exponer esta situación ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El orden del día sobre la presentación oral de esta intervención se encuentra disponible en Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, año II, núm. 276, 1 de junio de 1999, 3, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/1999/jun/19990601.html> (Fecha de consulta: 9 de octubre de 2023).

² Cabe mencionar que desde 1983 –un año antes de que se realizara la reforma constitucional que reconoció el derecho a la vivienda– el Banco de México había establecido el mecanismo de capitalización de los intereses, el cual la banca generalizó a partir de 1992 para aparentemente protegerse de la inestabilidad financiera. Véase Hubert C. de Grammont, “El Barzón, un movimiento social inserto en la transición hacia la democracia política en México”, en Norma Giarracca, comp., *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001), 160, <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100929125458/giarracca.pdf> (Fecha de consulta: 10 de octubre de 2023).

³ Con la supuesta finalidad de garantizar el pago completo de los intereses generados mensualmente, comenzaron a incluir en los contratos de crédito hipotecario una cláusula en virtud de la cual otorgaban un segundo crédito por un monto incluso mayor al primero, que en algunos casos llegaba hasta 700%. Este segundo crédito, denominado “adicional”, tenía la función de garantizar el pago de los intereses mensuales vencidos en caso de que el deudor hipotecario no pudiera cubrirlos completamente en un periodo dado. Véase Carlos Campos Berumen, “El anatocismo en los contratos bancarios de crédito con garantía hipotecaria para compra de casa habitación” (Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma de México, 1998), 8.

⁴ A causa de la crisis financiera que azotó a nuestro país en 1994, muchas familias que se encontraban en fase de amortización de un crédito de vivienda vieron triplicada su deuda como consecuencia de la elevación del pago de intereses. Georgina Sandoval, “Los derechos humanos y la situación de la vivienda en México”, *El Cotidiano*, vol. 16, núm. 99 (enero 2000): 59.

guraba tampoco el pago total de sus créditos bancarios.⁵ Además, los bancos agravaron la situación, por una parte, porque no redujeron las tasas de interés a los niveles en que se había estructurado en el esquema crediticio y, por otra, en razón de que sumaban el importe de los intereses devengados y no pagados mensualmente a la cantidad base con la que calculaban los intereses para el siguiente periodo, ocasionando así el cobro de intereses sobre intereses, lo que se conoce como *anatocismo*.⁶

A pesar del umbral constitucional bajo el cual podría argumentarse que para los bancos existe una prohibición, en primer lugar, de materializar un pacto anatocista que conculque la libertad patrimonial de las personas y, en segundo lugar, de tener en su administración el patrimonio de miles de familias;⁷ y no obstante el marco interamericano que proscribía la usura, así como la presión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC),⁸ en 1998 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró la legalidad de la capitalización del cobro de intereses sobre los intereses. Esto provocó el “recrudescimiento de las acciones en contra de los deudores en los meses siguientes (amenazas, presiones, llamadas telefónicas a horas indebidas) [...] al punto de provocar la intervención de la Procuraduría General de la República con citatorios e incluso arraigo domiciliario”.⁹

⁵ De Grammont, “El Barzón, un movimiento social inserto en la transición hacia la democracia política en México”, 160.

⁶ Campos Berumen, “El anatocismo en los contratos bancarios de crédito con garantía hipotecaria para compra de casa habitación”, 9.

⁷ El artículo 5º constitucional señala que “el Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa”. Por su parte, el artículo 27, fracción v, establece que “los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo”. Véase José Alberto del Rivero del Rivero, “La equidad constitucional a la problemática de los deudores -primera parte- y -segunda parte-”, *El Día*, 12 y 13 de octubre de 1998.

⁸ Es importante recordar que desde 1981 el Estado mexicano ya se había adherido a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la cual establece en su artículo 21, numeral 3, que: “Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”. Aunado a ello, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en 1994 informó sobre México su preocupación por “la cuestión de los desahucios forzosos en las zonas urbanas y rurales de México”, [así como su inquietud] “especialmente por el gran número de personas que ya han sido desahuciadas o amenazadas con el desahucio por falta de protección adecuada”. Incluso, al año siguiente de la ominosa determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 1999, una vez más este Comité manifestó su deseo de recibir mayor información de manera pormenorizada en relación con los desalojos forzosos y la forma en que se llevaban a cabo. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe* (Chile, 2004), 175-179, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CESCR/CESCRCompilacionGC_sp.pdf (Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2023).

⁹ De Grammont menciona que para finales de julio de 1996 la asociación El Barzón había presentado alrededor de 400 mil juicios, de los cuales la mayoría se debía a créditos hipotecarios de vivienda. A la par, el sector bancario había promovido 1 145 000 juicios en contra de los deudores, la mayoría de ellos habían sido entablados por Banamex, Bancomer y Serfin. De Grammont, “El Barzón, un movimiento social inserto en la transición hacia la democracia política en México”, 157 y 161.

Ahora bien, la pregunta principal que ligaría a estos hechos con el objetivo del presente artículo es: ¿quién protegió en ese momento el derecho a una vivienda adecuada ante los abusos de particulares que contaron con el respaldo de la máxima autoridad jurisdiccional en México? La respuesta es desalentadora, puesto que ni siquiera en las instancias internacionales podía hacerse algo al respecto, ni en el sistema interamericano de peticiones individuales a causa de la omisión normativa de proteger el derecho a una vivienda adecuada¹⁰ ni tampoco en el sistema cuasi contencioso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) debido a que en ese momento no existía un procedimiento de peticiones en materia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).¹¹

A esa gran crisis de los deudores hipotecarios deben sumarse otros hechos que evidencian una laceración a los elementos de una vivienda adecuada en México, y que de igual manera guardan relación con el financiamiento de ésta. Por ejemplo, en el país, a pesar de la prohibición de discriminación motivada por diversas situaciones, entre ellas la edad, no todas las personas pueden acceder a un crédito hipotecario para adquirir una vivienda si su edad es avanzada. En el caso del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), organismo de carácter social, éste limitaba la edad máxima para obtener un crédito hipotecario a los 55 años; por su parte, en otros sectores, la edad máxima oscilaba hasta los 60 años.¹² Cabe mencionar que hoy en día se han presentado avances a partir de 2022, puesto que el Infonavit ha aumentado la edad límite hasta los 70 años.¹³

¹⁰ Del propio Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), del cual México es Estado parte desde 1996, se desprende en el artículo 19, numeral 6, que los únicos derechos que pueden exigirse a través del sistema de peticiones individuales son la asociación sindical y el derecho a la educación. Si bien es cierto que del artículo 26 de la Convención Americana, relativo al desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, se advierte la posibilidad de exigir extensivamente otros derechos de esta índole, en la práctica la protección judicial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) hacia la educación y la libertad sindical comenzó a partir de 2003, cuando usó el umbral normativo del artículo 21 sobre la propiedad privada para acreditar una violación al derecho de recibir una pensión en el caso *Cinco Pensionistas vs. Perú*; y hasta 2017 utilizó el mencionado artículo 26 para argumentar una violación indirecta a la estabilidad laboral en el caso *Lagos del Campo vs. Perú*. Así pues, hasta la fecha el derecho a una vivienda adecuada permanece como una aspiración onírica dentro de la jurisprudencia de la Corte IDH a pesar de las múltiples violaciones a este derecho en la región.

¹¹ En ese entonces el Comité DESC aún no tenía facultad para conocer de peticiones individuales sobre violaciones a este tipo de derechos, ya que el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado en 2008, por lo que los deudores hipotecarios tampoco pudieron acudir a él para exigir justicia después del veredicto de la SCJN. Aun así, hoy las personas que sufren de una violación a su derecho de acceder a una vivienda adecuada tampoco pueden acudir ante este comité, puesto que México se mantiene reacio a adherirse hasta el momento a este importante mecanismo de garantía internacional.

¹² José Alberto Del Rivero del Rivero, "La vivienda adecuada en México: un derecho politizado y no garantizado", en Silvia Patricia López González, coord., *Objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030* (México: Tirant lo Blanch, 2022), 198-199.

¹³ En relación con el incremento del umbral de edad máxima a 70 años, el Infonavit señaló lo siguiente: "Esto permite a los derechohabientes de edad avanzada acceder a un mayor monto de crédito, al considerar un plazo superior al que

Sin embargo, esto no subsana el periplo que durante varias décadas tuvieron que pasar muchas personas que rebasaban los 60 años al no poder acceder a un crédito de vivienda por motivos de su situación cronobiológica, entre los cuales el autor de estas líneas puede testificar su veracidad.

En relación con ello, el sector financiero califica como “sujetos de riesgo” a las personas de edad avanzada en razón de la probabilidad de fenecer más pronto en comparación con la población más joven.¹⁴ No obstante, en una investigación patrocinada por la ONU, por conducto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en la que se hace especial énfasis en México, se mencionó que el excluir a este grupo etario de los servicios financieros, como los créditos hipotecarios, es una discriminación directa, puesto que se asocia la edad avanzada al riesgo de morir, lo que puede desencadenar en abusos causados por préstamos elevados e incluso ilegales.¹⁵

Asimismo, debe recordarse que actualmente en México gran parte de las violaciones a este derecho tiene su origen en la imposibilidad para una gran cantidad de personas de poder adquirir una vivienda a causa de la insuficiencia de recursos, además de los altos intereses de la banca. En México, hasta 2023, hay 950 000 familias que quisieran obtener un crédito hipotecario, pero no pueden lograrlo.¹⁶

En adición, está el tema de los asentamientos irregulares, cuyas posibles causas se pueden remontar a la desigualdad salarial entre el campo y la ciudad –que en el caso del primero debería ser más alto que el segundo–, así como a la venta de los ejidos –que comenzó en la década de 1980– por parte de campesinos con el afán de obtener un mejor ingreso y migrando a centros urbanos que se han abarrotado demográficamente. Esta situación ha obligado a un desconocido número de personas a instalarse en predios que se venden o alquilan a precios bajos, sin importar el riesgo de estar situados en vertederos de basura, vasos reguladores, márgenes de río, sobre conductos de petróleo, entre otros factores que

actualmente pueden solicitar para su crédito”. Véase Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, *Informe anual de actividades 2022* (México: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2022), <https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/1dae6778-8136-45d0-badf-4055118f123a/InformeAnualdeActividades.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ovyupQa> (Fecha de consulta: 8 de octubre de 2023).

¹⁴ Del Rivero del Rivero, “La vivienda adecuada en México: un derecho politizado y no garantizado”, 199.

¹⁵ Sandra Huenchuan y Rosa Icela Rodríguez, *Acceso de las personas mayores al crédito Pensión Alimentaria y derechos conexos en la Ciudad de México* (México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015), 19.

¹⁶ Cifra parecida al total de familias viviendo en Baja California, y en algunos estados representa al 10% de la población. Viri Ríos, “En México ya nadie puede comprar casa”, *El País*, 11 de enero de 2023.

les restringen tener un nivel de vida adecuado.¹⁷ En realidad, no hay datos estadísticos que evidencien la cantidad de personas que viven en estas condiciones, recordando que en 2019 la Primera Sala de la SCJN determinó que el Estado, a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), era responsable por la omisión de no contar con información estadística sobre los asentamientos precarios o informales a fin de poder evaluar la pobreza y consecuentemente elaborar políticas públicas en la materia.¹⁸

De igual forma, una importante cantidad de viviendas se encuentra en situación de rezago habitacional, ya sea por materiales deteriorados, regulares o la precariedad de los espacios.¹⁹ En México, hasta 2020, más de 33 millones de personas viven en rezago habitacional, lo que representa 26.4% del total de la población a nivel nacional, siendo Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Guerrero los estados en donde más de la mitad de su población vive en estas condiciones.²⁰ En específico, resulta sorprendente que en México hasta dicho año, la cantidad de viviendas con piso de tierra sea de 1 235 550.²¹

Como paliativo, la política nacional de vivienda ha tratado de subsanar esta situación mediante la provisión de apoyos y subsidios gratuitos para permitir acceder a los grupos más marginados a programas de viviendas sociales, como sucede en varios países.²² Sin embargo, la diferencia en México es que estas viviendas no responden integralmente a los elementos que configuran la noción de una vivienda adecuada, a saber: 1) seguridad jurí-

¹⁷ José Alberto Del Rivero del Rivero, *El ombudsman de la vivienda en México. Institución jurídica en pro de la igualdad y la dignidad humana* (España: Berg Institute, 2018), 121.

¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Amparo en revisión 635/2019", Sentencia del 17 de junio de 2020.

¹⁹ De acuerdo con la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), los materiales deteriorados pueden conformar las paredes (lámina de cartón, carrizo, bambú o palma, barro o bajareque) y el techo (lámina de cartón, palma o paja); por su parte, los materiales regulares se presentan en paredes (lámina de asbesto/metálica o madera), techo (lámina metálica o de asbesto, madera o tejamanil y tejas) y en pisos (tierra); mientras que la precariedad de los espacios se evidencia en el hacinamiento (más de 2.5 personas por cuarto) y en los servicios sanitarios (que no cuenten con excusado). Véase Silvia Circe Díaz Duarte, Daniel González Escobar, María Fernanda Borja Ruiz y Daira Vanessa Puga Navarrete, *Actualización del Rezago habitacional. Censo de Población y Vivienda 2020, marzo 2021* (México: Comisión Nacional de Vivienda, 2021), https://sistemas.sedatu.gob.mx/repositorio/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/avMXRuMtQse3C9jMO8JKxw/content/Rezago_Habitacional.pdf?a=true (Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2023).

²⁰ María Fernanda Borja Ruiz, Diana Carolina Carmona Rosales Daira, Vanessa Puga Navarrete y María del Carmen Martínez Benítez, *Rezago habitacional 2020. Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, Agosto 2021* (México: Comisión Nacional de Vivienda, 2021), 19, https://siesco.conavi.gob.mx/doc/analisis/2021/Censo_Rezago_ENIGH_2020.pdf (Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2023).

²¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Viviendas particulares habitadas por entidad federativa según material durable en pisos, serie de años censales de 1990 a 2020", https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Vivienda_Vivienda_03_216bf423-3a75-4264-a709-f02295e98275&idrt=56&opc=t (Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2023).

²² Entre estas instituciones se puede nombrar a la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), así como los organismos estatales creados *ex profeso*.

dica de la tenencia, 2) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, 3) gastos soportables de manutención, 4) habitabilidad, 5) asequibilidad, 6) ubicación adecuada, y 7) adecuación cultural.²³ En términos de adecuación, según datos de 2020, en México casi 400 mil viviendas no tienen energía eléctrica; cerca de ocho millones de viviendas no disponen de agua entubada dentro de las mismas; 1 592 843 viviendas no tienen drenajes; y 678 394 viviendas no cuentan con sanitario.²⁴

Por otro lado, la vivienda enfrenta otras circunstancias que desvelan la inobservancia de los elementos imprescindibles que debe comprender la construcción de la misma. Un caso específico es cómo el terremoto de 2017 causó afectaciones a más de 150 000 viviendas y al menos 250 000 personas se quedaron sin hogar debido al probable incumplimiento de la reglamentación en la materia.²⁵ Esta amenaza a la integridad personal es una situación que acecha a varios puntos geográficos propensos a movimientos telúricos asiduos. Sin embargo, preocupa aún más cuando tal circunstancia ocurre a gran escala en centros urbanos de grandes dimensiones, como la Ciudad de México, en donde el sector privado con la aquiescencia de las autoridades lucra con la premura de las personas por tener un techo sin importar la seguridad material de éste.

²³ En síntesis, la *seguridad jurídica de la tenencia* quiere decir que independientemente del tipo de tenencia de que se trate, toda persona debe tener cierto nivel de protección legal contra medidas tales como el desahucio o hechos de hostigamiento y otras amenazas. La *disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura* supone que las personas cuenten con servicios vitales para su existencia y desarrollo, que están relacionados con la salud, seguridad, comodidad y nutrición, entre los que se incluyen el agua potable, la energía, el alumbrado; las instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje, de servicios de emergencia, así como la adecuación de infraestructura o servicios de acuerdo con las características térmicas propias del lugar de que se trate. Los *gastos soportables de manutención* indican que las erogaciones personales o del hogar que entraña una vivienda no deben obstaculizar ni comprometer la satisfacción de necesidades básicas. La *habitabilidad* significa que una vivienda debe tener un espacio adecuado para sus ocupantes y protegerlos de las inclemencias externas y climáticas que puedan poner en peligro su integridad personal, ya que las condiciones de vida adecuadas y deficientes se asocian a tasas más elevadas de mortalidad o morbilidad. La *asequibilidad* conlleva al acceso pleno y sostenible de las personas que forman parte de grupos en situación de desventaja a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. La *ubicación adecuada* implica que la vivienda se encuentre en un sitio que permita el acceso a opciones de trabajo, servicios de salud, de educación, así como otros servicios públicos. Por último, la *adecuación cultural* requiere que el método y los materiales usados para su construcción, así como las políticas en que estos se apoyan, aunado a las actividades de modernización y desarrollo, deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad, además de velar por el sacrificio de las dimensiones culturales de la vivienda, asegurándose de contar con servicios tecnológicos modernos. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/1992/23, Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada, 13 de diciembre de 1991.

²⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Viviendas particulares habitadas por entidad federativa según disponibilidad de servicios, serie de años censales de 2000 a 2020", https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Vivienda_Vivienda_04_1fb94584-4816-4435-a1b7-4689b8d2ee81&idrt=56&opc=t (Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2023).

²⁵ Amnistía Internacional, *Informe 2017/2018. La situación de los derechos humanos en el mundo* (Reino Unido: Amnistía Internacional, 2018), <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/6700/2018/es/> (Fecha de consulta: 8 de octubre de 2023).

Dado que se torna propicio hablar sobre la capital del país, se debe mencionar la corrupción que existe en el sector de la construcción, compra y renta de inmuebles, que se ha calificado como *cartel inmobiliario*. Esto se observa principalmente en la alcaldía Benito Juárez, en donde las autoridades locales hicieron de la vivienda un activo financiero, construyendo espacios inhabitables, inferiores a los 40 metros cuadrados, aunado a que las rentas se han elevado 235% y hoy están 64% por encima de la inflación de cara a la disminución de salarios.²⁶ En concreto, el precio promedio de las rentas durante 2020 en la Ciudad de México fue de más de 22 mil pesos mensuales, mientras que el costo de una vivienda fue de casi nueve millones de pesos en promedio, lo cual resulta alarmante, considerando que el ingreso trimestral por hogar es de aproximadamente 49 mil pesos, es decir, el costo de renta supera 25% a los ingresos.²⁷

Otro problema que presenta el tema de la vivienda en México es la brecha generacional en las y los jóvenes que no pueden comprar un inmueble habitacional por la exigüidad de sus ingresos. Quienes logran tener esa autonomía pueden estar sacrificando otros aspectos, como un mejor nivel de escolaridad o laboral, por lo que “para una buena parte de la población, la transición a la adultez a partir de la autonomía residencial, podría estarse presentando como una condición de sacrificio: o se gana en autonomía habitacional, o se gana en preparación y situación socioeconómica”.²⁸ De hecho, las grandes carencias económicas a fin de obtener autonomía patrimonial que presenta la población de personas pertenecientes a la generación *millennial* tiene su origen precisamente en el contexto de crisis financiera ocurrida en la década de 1990.

Por el contrario, en cohortes demográficas previas, como la generación X (nacidos entre los años sesenta y ochenta) sólo 25% quedó excluido de créditos hipotecarios, mientras que en la *millennial* esto se duplicó; entre los primeros 97% era dueño de su casa, pero entre los últimos este porcentaje cayó 30%.²⁹ Según datos de 2020, los *millennials* son una generación que vive de forma precaria, endeudada y sin la oportunidad de formar un patrimonio,

²⁶ Es preciso señalar que entre 2004 y hasta marzo de 2023 se han recibido 104 expedientes de queja por afectaciones inmobiliarias en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Katya López Cedillo, “Derechos Humanos en CDMX cuenta con 124 quejas de violaciones provocadas por Cartel Inmobiliario”, *Máspormás*, 26 de junio de 2023.

²⁷ Ángel Mundo López, “El derecho a la vivienda en la ciudad de México en el marco de la COVID-19. Un estado de la cuestión”, *Epistemological Others, Languages, Literatures, Exchanges and Societies Journal*, núm. 12 (abril 2021): 7.

²⁸ Rocío del Carmen González Ramírez, “El acceso a una vivienda independiente para jóvenes de la zona metropolitana de la Ciudad de México” (Tesis de maestría, Colegio de México, 2013), 94.

²⁹ Ríos, “En México ya nadie puede comprar casa”.

dentro de la cual 63% no cuenta con un fondo de ahorro y 68% tiene una deuda, por lo que comprar una vivienda resulta impensable.³⁰

Ante este panorama de abuso histórico por parte del sector privado inmobiliario, de las omisiones institucionales a fin de proteger efectivamente el derecho a la vivienda adecuada, de la precariedad de los programas sociales, así como de la pronunciada desigualdad económica y generacional para acceder a un crédito hipotecario, la interrogante es: ¿quién protege el derecho a una vivienda adecuada en México?

III. Primer paso: allanar el terreno constitucional

Antes de analizar la viabilidad de contar con una institución que proteja específicamente el derecho a una vivienda adecuada, es ineludible esclarecer que un primer paso para ello es materializar normativamente en el texto fundamental un principio normativo y un principio programático para este derecho.³¹ En este punto, debe recordarse que la concreción de la garantía integral de un derecho constitucional obedece usualmente en el tiempo a la realización de una garantía primaria (conjunto de norma constitucional y políticas públicas) y, ante el incumplimiento de ésta, se activaría la garantía secundaria (instancia ante la cual se puede exigir el cumplimiento de ese derecho).³²

En esta tesitura, el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda en México dado en 1983 adolece *ab origine* de yerros conceptuales y silencios normativos que han sido el caldo de cultivo de un ambiente atiborrado de atropellos ilegales por parte del sector privado y del sector público. Esto en razón de que la previsión constitucional sobre la vivienda es discriminatoria e inane en cuanto a quién corresponde cumplir con las obligaciones específicas que conlleva esta materia.

En primer lugar, el reconocimiento de derechos constitucionales necesariamente requiere siempre de un sujeto titular del mismo. En materia de derechos humanos, se ha optado por

³⁰ Mónica Vázquez Ruiz, "Milenials en México: endeudados y con empleos precarios", *Deutsche Welle*, Sec. Política, 14 de octubre de 2020, <https://www.dw.com/es/milenials-en-m%C3%A9xico-endeudados-sin-vivienda-y-con-empleos-precarios/a-55277080> (Fecha de consulta: 10 de octubre de 2023).

³¹ La idea de que el reconocimiento constitucional de un derecho humano debe contener un principio normativo y uno programático surge de José Alberto Del Rivero del Rivero y Miguel Alberto Romero Pérez, *La vivienda como derecho constitucional* (México: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2010), 89.

³² En su teoría garantista sobre derechos, Luigi Ferrajoli explica las diferencias entre las garantías primarias y las garantías secundarias. Véase Luigi Ferrajoli, "Garantías", *Jueces para la democracia*, núm. 38 (mayo 2000): 40.

que este titular sea *toda persona*.³³ Otras veces, se consigna la titularidad de éste a un grupo poblacional concreto, tal como sucede con los pueblos indígenas.³⁴ No obstante, la titularidad del derecho a la vivienda en México corresponde exclusivamente a *toda familia*. Con independencia de la actual tipología del modelo familiar,³⁵ pues no todas las personas en México que desean acceder a un programa social o a un crédito hipotecario se encuentran dentro de la noción de familia.

En segundo lugar, a pesar de la desviación semántica que ha tenido la noción de *dignidad*, ésta es un atributo de los seres humanos, mas no de los objetos. La discusión histórica sobre el significado de dignidad es vasta, pero puede resumirse en dos grandes escuelas de pensamiento, una universal (incluye la cosmogonía cristiana y la visión humanista del siglo XX) y otra materialista (relativa a teorías contemporáneas como el marxismo, conductismo y positivismo).³⁶ En dicha vereda doctrinaria y académica, la dignidad no ha figurado como un adjetivo que deba atribuirse a los objetos, sino al ser humano. En cuanto al *decoro*, hoy en día una de sus acepciones indica una relación con el nivel mínimo de dignidad, y que puede ser usado como adjetivo para cosas.³⁷ Sin embargo, el significado principal de decoro continúa siendo honor, respeto o reverencia. Por ello, lo recomendable sería adoptar constitucionalmente el concepto de *vivienda adecuada*, que ya ha sido delimitado por el derecho internacional como un conjunto de siete elementos imprescindibles y profundizados en las recomendaciones del Comité DESC. En cuanto a esta noción, la Constitución Política de la Ciudad de México ha sido pionera en incorporar el concepto integral de *vivienda adecuada*.³⁸

³³ La CADH, en su artículo 1, numeral 2, señala lo siguiente: “Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”.

³⁴ El artículo 2º constitucional en México establece: “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”.

³⁵ Al respecto, López Romo habla sobre las diferencias entre las familias tradicionales (formadas por mamá papá e hijos en distintas etapas) y las familias en transición (madres o padres solteros, parejas jóvenes, entre otros). Véase Heriberto López Romo e Instituto de Investigaciones Sociales, “#Todos somos familias. Los once tipos de familias en México”, *Datos, diagnósticos, tendencias*, núm. 47 (octubre 2016): 26-31, <https://amai.org/revistaAMAI/47-2016/6.pdf> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

³⁶ Alberto Oehling de los Reyes, *La dignidad de la persona. Evolución histórico-filosófica, concepto, recepción constitucional y relación con los valores fundamentales* (Madrid: Dykinson, 2010), 100-108.

³⁷ La Real Academia Española define el *decoro*, en su quinta acepción, como: “Nivel mínimo de calidad de vida para que la dignidad de alguien no sufra menoscabo. Su sueldo le permite vivir con decoro”.

³⁸ El artículo 9º, inciso E, de la Constitución Política de la Ciudad de México, sobre la Ciudad solidaria mandata que: “1. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada para sí y su familia, adaptada a sus necesidades. 2. Las autoridades tomarán medidas para que las viviendas reúnan condiciones de accesibilidad, asequibilidad, habitabilidad, adaptación cultural, tamaño suficiente, diseño y ubicación seguros que cuenten con infraestructura y servicios básicos de agua potable, saneamiento, energía y servicios de protección civil. 3. Se impulsarán planes accesibles de financiamiento, medidas para asegurar gastos soportables y la seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda. 4. Se adoptarán medidas, de conformidad con la ley, contra el desalojo arbitrario e ilegal de los ocupantes de la vivienda”.

En tercer lugar, el texto constitucional debería asignar la titularidad de responsabilidad para con el derecho a la vivienda adecuada y no relegar esto a la generalidad de las leyes secundarias y reglamentarias.³⁹ Cabe mencionar que hasta 2010 a nivel nacional había 15 leyes, 29 decretos, ocho acuerdos, cinco circulares federales y 18 ordenamientos locales relacionados con la vivienda.⁴⁰ Esta indefinición constitucional hace posible que leyes y reglamentos supeditados a ella transgredan el derecho a una vivienda adecuada. Por ello, es importante que el artículo 4º constitucional señale que “el Estado [federación, estados, la Ciudad de México y municipios] garantizarán el ejercicio de este derecho”. Esto resultaría diametralmente distinto a la actual previsión constitucional, que dice: “La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”, que refleja futilidad en cuanto al establecimiento de obligaciones.

En cuarto lugar, es importante que se erradique la discriminación que impera al momento de otorgar un crédito hipotecario por motivos de la etapa biológica en la que se encuentren las personas, así como por razones económicas, ya sea por carencia o insuficiencia para adquirir una vivienda. Este último aspecto conduce a reflexionar sobre la necesidad de reconocer a la vivienda como parte del patrimonio familiar, independientemente de su valor. Debe recordarse que aquellos bienes que forman parte del patrimonio de las familias se vuelven inembargables mientras dure principalmente la calidad de ser acreedores alimentarios por parte de los beneficiarios, de allí su importancia para efectos de la vivienda.⁴¹ En México, durante décadas la legislación civil ha excluido de esta protección no sólo a familias de altos ingresos, sino a la mayoría de personas de clase media. Por ejemplo, hasta 2010 el patrimonio por familia no podía exceder de \$184,580.50, mientras que 10 años más tarde, en 2021, el umbral fue de \$449,753.00.⁴² Si bien, esta situación ha mejorado para 2023 (actualmente los bienes que constituyesen el patrimonio de familia no pueden exceder en conjunto más de \$757,156.00), no es suficiente.⁴³ Esto deja fuera de dicha protección a una gran parte de la población mexicana, pues, según datos del índice de precios de vivienda elaborado por la Sociedad Hipotecaria Federal en el primer trimestre de 2023,

³⁹ Por ejemplo, a diferencia del derecho a la vivienda, el reconocimiento constitucional del derecho a la educación en el artículo 3º señala que: “Toda persona tiene derecho a la educación. *El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior*” [las cursivas es énfasis mío].

⁴⁰ Del Rivero del Rivero y Romero Pérez, *La vivienda como derecho constitucional*, 48.

⁴¹ El artículo 727 del Código Civil Federal establece lo siguiente: “Los bienes afectos al patrimonio de la familia son inalienables y no estarán sujetos a embargo ni a gravamen alguno”.

⁴² Del Rivero del Rivero y Romero Pérez, *La vivienda como derecho constitucional*, 74; Del Rivero del Rivero, *La vivienda adecuada en México: un derecho politizado y no garantizado*, 198.

⁴³ El artículo 730 del Código Civil Federal consigna que: “El valor máximo de los bienes afectos al patrimonio de familia, conforme al artículo 723, será la cantidad que resulte de multiplicar por 3 650 el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en la época en que se constituya el patrimonio”.

el costo promedio de una vivienda en México obtenida a través de un crédito hipotecario es de \$1,601,693.00 (tan sólo 25% de las viviendas cuestan menos de \$626,762.00).⁴⁴

Por consiguiente, el texto propuesto para el reconocimiento y garantía del derecho a la vivienda en México sería el siguiente: *Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada. El Estado –federación, estados, la Ciudad de México y municipios– garantizarán el ejercicio de este derecho, sin discriminar a nadie, con independencia del valor comercial de la vivienda. La vivienda será considerada patrimonio de familia.* Con ello, se tendría un principio normativo –que sería el reconocimiento del derecho a toda persona–, así como un principio programático –que es la precisión de los sujetos obligados a cumplir con este derecho–, esto guiado bajo el umbral de la igualdad al prohibir la discriminación, y de la justicia al establecer que la vivienda sea parte del patrimonio de familia que es inembargable ante los intentos abusivos de instituciones crediticias privadas. De hecho, en el caso de la Ciudad de México, la CDHCM podría ser precursora en este sentido al proponer como iniciativa al congreso local la modificación del artículo 9º constitucional, inciso E, a fin de incorporar que la vivienda sea considerada patrimonio de familia, ya que, por lo demás, dicha norma se encuentra a la vanguardia del derecho internacional, a diferencia de la constitución federal.

Empero, aún quedaría pendiente la garantía secundaria, es decir, un ente que responda al siguiente cuestionamiento: si la previsión constitucional no es cumplida, en el ámbito de sus competencias, por parte de las autoridades descritas, ¿ante quién se puede recurrir para exigir la reparación del derecho a la vivienda adecuada en México? El análisis para responder a ello motiva el siguiente apartado sobre la posibilidad de contar con un verdadero *protector de la vivienda*.

IV. Segundo paso: el protector de la vivienda

Esta propuesta parte de la noción de la protección sectorial no jurisdiccional de derechos humanos, que está orientada a proteger un derecho en específico o un conjunto de estos, o a un grupo vulnerable en concreto. En la exigua literatura académica relacionada con este tema pueden rescatarse algunos puntos a favor y en contra de la protección sectorial de derechos, tal como los sistematiza Carlos Constenla. Por lo que respecta a los primeros, esta modalidad de protección institucional es útil, porque: 1) alivia a los defensores gene-

⁴⁴ Gobierno de México, Sociedad Hipotecaria Federal, “Índice SHF de precios de la vivienda en México, primer trimestre de 2023”, 10 de mayo de 2023, <https://www.gob.mx/shf/articulos/indice-shf-de-precios-de-la-vivienda-en-mexico-primer-trimestre-de-2023-333210?idiom=es> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

rales de responsabilidades específicas que pueden obstaculizar la eficacia de su trabajo, 2) representa un aumento de garantías para los ciudadanos y 3) protege a las personas en una esfera de su vida social y personal. En cuanto a las posiciones en contra, hay quienes señalan que esto: 1) debilita las funciones del ombudsman general y 2) contradice la universalidad de los derechos humanos.⁴⁵ Empero, la realidad práctica demuestra una creciente tendencia global a la sectorización de la protección no jurisdiccional que, de hecho, no siempre tiene la denominación originaria de *ombudsman*.

Esta tendencia de defensa institucional tiene su origen en Suecia en 1915, con la creación del Militie Ombudsman (encargado de vigilar la administración militar), que abrió paso a más instituciones protectoras de manera sectorizada en dicho país en temas como la infancia, las personas con discapacidades, los derechos de consumidores, contra la discriminación étnica y la orientación sexual, la igualdad de oportunidades,⁴⁶ así como para el medio ambiente.⁴⁷ Dichos entes sectoriales son paralelos a la actividad de los *ombudsman* generales o parlamentarios y no representan un obstáculo para sus actividades.⁴⁸

En cuanto a la vivienda, el país pionero en crear una institución sectorial de protección a este derecho fue Reino Unido en 1996, con un ente denominado Housing Ombudsman.⁴⁹ Este protector de la vivienda se orienta a la resolución de disputas, previa investigación a su cargo, originadas entre arrendatarios y arrendadores de vivienda social –sean autoridades o asociaciones de vivienda–, así como de arrendadores particulares que hayan optado voluntariamente por ser incluidos en su programa.⁵⁰ En este marco de facultades, entre 2020 y 2021 el Housing Ombudsman emitió 2 734 órdenes de obligatorio cumplimiento y 1 835 recomendaciones, con una compensación total de 619 000 libras esterlinas (más de 13 millones de pesos mexicanos).⁵¹ Estos datos revelan la utilidad empírica de contar con una institución especializada en proteger la vivienda en términos de justiciabilidad y de reparación integral del daño.

⁴⁵ Carlos R. Constenla, *Teoría y práctica del defensor del pueblo* (Madrid: Reus, 2010), 299-300.

⁴⁶ Ana María Moure Pino, *El ombudsman. Un estudio de derecho comparado con especial referencia a Chile* (Madrid: Dykinson, 2014).

⁴⁷ Antonio Mora, *El libro del defensor del pueblo* (Madrid: Defensor del Pueblo, 2016), 32.

⁴⁸ Es de recordar que la figura del *ombudsman* general (no sectorial) se remonta a la creación de la figura del *justitie ombudsman* en 1809 en Suecia, que a menudo se traduce al español como “defensor del pueblo”. Mora, *El libro del defensor del pueblo*, 30-31.

⁴⁹ El *Housing Ombudsman* fue creado por la *Housing Act* de 1996.

⁵⁰ Housing Ombudsman Service, “About us”, <https://www.housing-ombudsman.org.uk/about-hos/about-us/> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

⁵¹ Housing Ombudsman Service, *The Housing Ombudsman. Annual Report and Accounts 2021-22* (Reino Unido: Housing Ombudsman Service, 2023), 34.

Por otro lado, se debe precisar que el Housing Ombudsman en Reino Unido no tiene facultades para investigar quejas derivadas de la compra de bienes inmuebles, entre cuyos fines figura la vivienda, pues esto lo lleva a cabo una institución llamada *Property Ombudsman* (el defensor de la propiedad). Asimismo, en 2022, en el sector privado se creó un servicio de reclamaciones llamado *New Homes Ombudsman* (defensor de viviendas nuevas) que resuelve controversias entre las personas que acaban de adquirir una vivienda y sus desarrolladores inmobiliarios.

Por lo que respecta a México, a pesar de que no se cuenta con un órgano defensor del derecho a la vivienda, la protección sectorial no resulta extraña en el país, en donde también –a la par de las comisiones de derechos humanos a nivel nacional y estatal– existen procuradurías y comisiones especializadas temáticamente. Por ejemplo, hay procuradurías para la protección de menores, los consumidores, el medio ambiente, los derechos laborales; una comisión para protección y defensa en materia de servicios financieros y un consejo encargado de resolver quejas en contra de particulares o autoridades federales relacionadas con la discriminación. Tomando en cuenta estos ejemplos, ¿por qué no contar con una institución facultada para proteger exclusivamente el derecho a la vivienda en México?

Si bien en México existe un arsenal de entes cuya finalidad es facilitar el acceso a las personas a una vivienda adecuada –como el Infonavit, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Comisión Nacional de Vivienda, entre otros, en conjunto con los gobiernos nacional y locales–, estos constituyen parte de la garantía primaria del derecho a la vivienda, ya que, a pesar de sus deficiencias, facilitan apoyos y créditos hipotecarios para la población. Sin embargo, ¿cuál es la garantía secundaria para exigir el cumplimiento de este derecho ante sus arbitrariedades, inacción u omisiones?

Ante ello, se podría pensar que ya existen procedimientos jurisdiccionales a nivel federal en virtud de los cuales se puede hacer justiciable este derecho, refiriéndonos al juicio de amparo. No obstante, éste ha demostrado su ineficacia a la hora de hacer cumplir las disposiciones constitucionales e internacionales en materia de los DESC. Ello en razón de que, por una parte, la interpretación de las y los jueces es “minimalista” al no considerar la interdependencia y la progresividad de los derechos, aunado a la falta de especialización en estos temas y, por la otra, el impacto objetivo de este mecanismo de constitucionalidad usualmente tiene efectos *inter partes*, existe adherencia judicial hacia el legislador, no hay

uniformidad de criterios, un nivel alto de discrecionalidad, dilación procesal, asociado a la ineficacia de las sentencias al no ser cumplidas por las autoridades responsables.⁵²

Por consiguiente, sería prudente contar con un protector de la vivienda en México, en cuyas manos esté la titánica tarea de llegar a la consecución de justicia ante las omisiones y transgresiones normativas de las autoridades obligadas a cumplir con su programación constitucional en materia de vivienda, así como los abusos de empresas y particulares que comercializan inmuebles destinados al uso de casa-habitación, o que ofrecen servicios relacionados con las viviendas, como el arrendamiento.

Hoy se cuenta con otros ejemplos de protección sectorial en México que guardan relación estrecha con el derecho a la vivienda adecuada. Este es el caso de la Procuraduría Social de la Ciudad de México, que tiene facultades para conocer de controversias suscitadas entre condóminos, poseedores o entre estos, el administrador o comité de vigilancia a través de la conciliación, el arbitraje y el procedimiento administrativo, con la posibilidad de emitir laudos que, de no ser cumplidos, pueda imponer sanciones y canalizar a los afectados hacia las vías conducentes.⁵³

En adición, cabe destacar que la función que cumple el Property Ombudsman en el Reino Unido para conocer de las controversias surgidas entre compradores de vivienda y empresas inmobiliarias⁵⁴ dentro del sistema político mexicano, es llevada a cabo por la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco). Dicha institución vela por que el cumplimiento de ciertas formalidades en los actos relacionados con la compra-venta de inmuebles destinados al uso de casa-habitación cuando los proveedores sean fraccionadores, constructores, promotores y demás personas que intervengan en la asesoría y venta de viviendas.⁵⁵ Entre estas formalidades se encuentran el registro del contrato ante la Profeco y el ofrecimiento de una garantía que acompañe el inmueble ante defectos o fallas imputables al proveedor. También, un aspecto a resaltar sobre esta institución es que tiene la facultad de promover ante la autoridad judicial el aseguramiento de bienes cuando considere amenazado el

⁵² Isaac De Paz González y María Macías Sandoval, "La justiciabilidad de los derechos sociales. Altibajos de su interpretación constitucional en México", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 29 (septiembre 2019): 25-62, <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2019.29.13899> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

⁵³ El procedimiento de resolución de controversias ante la Procuraduría Social de la Ciudad de México (Prosoc) se encuentra previsto en los artículos 63 al 73 de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.

⁵⁴ Recordando aquí que, por otro lado, el Housing Ombudsman exclusivamente se encuentra facultado para admitir quejas relativas a inquilinos de viviendas sociales, y de aquellos arrendadores privados que se hayan *motu proprio* adherido a su programa.

⁵⁵ El Capítulo VIII de la Ley Federal de Protección al Consumidor regula las operaciones de inmuebles que tienen la finalidad de ser usados como viviendas.

interés jurídico de los consumidores. Empero, una de las limitantes que pueden aducirse sobre la Profeco, en cuanto a la protección de la vivienda, es que su defensa sólo se orienta hacia la visión operativa del sujeto titular del derecho como consumidor y no abarca, desde luego, de manera integral el contenido del derecho a la vivienda bajo la óptica del constitucionalismo y del derecho internacional de los derechos humanos.

Igualmente, es oportuno mencionar que las comisiones de derechos humanos, tanto a nivel federal como en la mayoría de las entidades federativas, cuentan con visitadurías abocadas a temas específicos, como los DESC, entre los que figura, por supuesto, el derecho a una vivienda adecuada. En el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Sexta Visitaduría se encarga de asuntos laborales, ambientales, culturales y de carácter económico y social. En el caso específico de la CDHCM, la Tercera Visitaduría General se encuentra facultada para admitir asuntos relacionados con los DESC.⁵⁶ Si bien su activismo no jurisdiccional ha sido plausible desde la década de los noventa a través de la emisión de un sinnúmero de recomendaciones, se pueden destacar dos dolencias que podrían fortalecerse. Una es que dichos organismos no se encuentran habilitados para conocer de casos en los que particulares violenten el derecho a la vivienda, a diferencia, por ejemplo, de cómo la Profeco puede intervenir en las irregularidades que se presenten en la compra-venta de inmuebles destinados a ser viviendas; otra es que los casos donde se expone una violación al derecho a la vivienda –y en mayor medida los asuntos admitidos y sobre los cuales ha recaído una recomendación sobre este derecho– son exiguos y, en otros supuestos, inexistentes. Sobre este último punto, probablemente la causa reside en que sólo pueden emitirse recomendaciones a las autoridades, a diferencia del Housing Ombudsman de Reino Unido, cuyo número anual de órdenes, recomendaciones y compensaciones son considerables, como se evidenció previamente.

Así pues, se requiere de un órgano protector de la vivienda que sea de acceso directo para los ciudadanos sin necesidad de los formalismos impuestos por los medios de control constitucionales –principalmente el juicio de amparo por lo que hace la admisión y la comprobación del interés legítimo y jurídico en los asuntos presentados–, así como los tiempos que estos conllevan. El protector de la vivienda en México sería la materialización de la garantía secundaria de este derecho, cercano a la población, a sus relaciones vecinales y urbanísticas. Capaz de investigar casos en los que se exponga un presunto incumplimiento de los elementos que integran la noción de vivienda adecuada, ya sea por parte de las autoridades o de particulares, emitiendo, en su caso, recomendaciones y pautas para su

⁵⁶ Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México del 30 de julio de 2002.

reparación. En el supuesto de no ser acatadas, el protector de la vivienda podría turnar el caso ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes para judicializar el asunto y así coadyuvar como defensor de las víctimas durante el proceso.

Al contar con un protector de la vivienda en México, aquellas violaciones que se expusieron en el primer apartado podrían ser atendidas sin importar si son cometidas por autoridades o por particulares, tal como lo hace hoy en día el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, que resuelve quejas derivadas de ambos ámbitos. Así pues, el anatocismo bancario, la discriminación crediticia por razones de edad, los asentamientos peligrosos, la precariedad de las viviendas, las infraestructuras deficientes, las burbujas inmobiliarias en centros urbanos y la imposibilidad financiera de un sinnúmero de jóvenes de acceder a una vivienda, podrían ser temas en los que el protector de la vivienda tendría la obligación de actuar.

Las bases institucionales para ello podrían ser edificadas por algún organismo protector de derechos humanos que exista actualmente, como lo es la CDHCM, que especialice a una de sus visitadurías en el tema de la vivienda, siendo pionero en la protección sectorial temática hacia un derecho en específico. Es de recordar que, a nivel federal, la propia CNDH, en sus orígenes, comenzó siendo un órgano parte de la estructura de la Secretaría de Gobernación y luego logró su autonomía en la década de 1990. Así, la CDHCM, además de ser precursora en presentar una iniciativa legislativa al congreso local para el reconocimiento constitucional de la vivienda como patrimonio de familia, podría sentar las bases, en el ámbito de sus competencias, de una nueva institución: el protector de la vivienda.

v. Conclusiones

Después de haber realizado un sucinto recorrido por la vereda constitucional e institucional en materia de vivienda en México, es posible concluir, en términos generales, que la vivienda es un derecho politizado y no garantizado. Desde la década de los noventa miles de personas y familias atestiguaron cómo la SCJN –en su calidad de tenedora de la última palabra constitucional– apuntaló las prácticas anatocistas del sector bancario, situación que en un principio el Estado secundó.

A ello deben aunarse las múltiples laceraciones institucionales que han conculcado el bienestar de la población por lo que hace a su espacio habitacional. Entre éstas se encuentra la discriminación que existe en torno a la asignación de créditos hipotecarios, puesto que las personas de edad avanzada han visto obstaculizada la oportunidad de acceder a un financiamiento por motivo de la etapa biológica en la que se encuentran. Además de esto, gran

parte de la población se ha visto excluida de la posibilidad de incluir su vivienda como parte del patrimonio de familia en razón de que su valor rebasa la exigua cantidad permitida por la legislación civil.

Asimismo, deben tomarse en cuenta las omisiones en que han recaído las autoridades al no tener un control efectivo en torno a las condiciones en que se construyen viviendas, como en vasos reguladores, vertederos de desechos sólidos, márgenes de ríos, sobre ductos de petróleo, cercanas a antenas que representan un peligro a la salud, aunado a la inexistente información estadística sobre los asentamientos irregulares; así como a la falta de control de calidad en las edificaciones en suelo propenso a bruscos movimientos telúricos y otros desastres. Huelga mencionar la negligencia de las autoridades de no establecer límites a las empresas y particulares en general que lucran con la necesidad de millones de personas que desearían tener una vivienda por seguridad familiar.

Todo lo anterior tiene posiblemente una génesis normativa, puesto que la previsión constitucional actual presenta graves yerros y silencios que han incidido en el irrespeto del derecho a la vivienda por parte de autoridades y particulares. Al respecto, la persona titular de este derecho debe ser *toda persona*, no “toda familia”; no es una “vivienda digna y decorosa”, sino debe ser una *vivienda adecuada*. En adición, deben señalarse expresamente las autoridades obligadas al cumplimiento de este derecho, para lo cual se considera oportuno que se especifique que esto atañe al Estado (federación, estados, Ciudad de México y municipios). De igual manera debe mencionarse a qué están obligadas dichas autoridades, lo cual ha sido un tema que se discutió a lo largo de este artículo. Entre estas obligaciones estaría la prohibición de discriminación, la proscripción del anatocismo y el reconocimiento de que la vivienda forma parte del patrimonio de familia. Así pues, resulta menester adoptar una modificación al texto constitucional en su artículo 4º.

Por otro lado, se considera pertinente la creación de un ente que pueda defender el derecho a la vivienda adecuada ante los abusos de los particulares, así como el incumplimiento constitucional de las autoridades obligadas. En esta investigación se ha propuesto una institución denominada *protector de la vivienda*. Esto responde a la posibilidad de sectorizar la protección no jurisdiccional de derechos humanos en un sistema político. Tal como se analizó en líneas precedentes, tanto a nivel internacional como a nivel nacional, existen referencias de instituciones no jurisdiccionales encargadas de la protección del derecho a la vivienda, o bien de temas conexos a ésta, por lo que esta propuesta no es fatua, sino que encuentra fundamento institucional en el ejemplo de otros modelos.

La vivienda, al igual que la mayoría de los DESC, es un derecho que se encuentra incunable en nuestro país y que requiere del activismo e impulso institucional desde diferentes trin-

cheras a fin de que pueda lograrse la consecución de la garantía integral de este derecho. Su defensa sectorial, por conducto del protector de la vivienda, sería acorde con la noción de un verdadero Estado de bienestar y sentaría las bases para erradicar paulatinamente los “cárteles inmobiliarios”, así como la clientelización política del cumplimiento al mejor postor electoral de los elementos que integran este bien fundamental de la humanidad: un refugio para vivir y desarrollarse, en otras palabras, una vivienda adecuada, patrimonio de familia.

VI. Fuentes de consulta

Libros

- Amnistía Internacional. *Informe 2017/2018. La situación de los derechos humanos en el mundo*. Reino Unido: Amnistía Internacional, 2018. <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/6700/2018/es/> (Fecha de consulta: 8 de octubre de 2023).
- Borja Ruiz, María Fernanda, Diana Carolina Carmona Rosales, Daira Vanessa Puga Navarrete y María del Carmen Martínez Benítez. *Rezago Habitacional 2020. Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, agosto 2021*. México: Comisión Nacional de Vivienda, 2021. https://siesco.conavi.gob.mx/doc/analisis/2021/Censo_Rezago_ENIGH_2020.pdf (Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2023).
- Constenla, Carlos. *Teoría y práctica del defensor del pueblo*. Madrid: Reus, 2010.
- Del Rivero del Rivero, José Alberto. *El ombudsman de la vivienda en México. Institución jurídica en pro de la igualdad y la dignidad humana*. España: Berg Institute, 2018.
- Del Rivero del Rivero, José Alberto y Miguel Alberto Romero Pérez. *La vivienda como derecho constitucional*. México: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2010.
- Díaz Duarte, Silvia Circe, Daniel González Escobar, María Fernanda Borja Ruiz y Daira Vanessa Puga Navarrete. *Actualización del Rezago habitacional. Censo de Población y Vivienda 2020, marzo 2021*. México: Comisión Nacional de Vivienda, 2021. https://sistemas.sedatu.gob.mx/repositorio/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/avMXRuMtQse3C9jMO8JKxw/content/Rezago_Habitacional.pdf?a=true (Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2023).
- Giarracca, Norma, comp. *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100929125458/giarracca.pdf> (Fecha de consulta: 10 de octubre de 2023).
- Housing Ombudsman Service. *The Housing Ombudsman. Annual Report and Accounts 2021-22*. Reino Unido: Housing Ombudsman Service, 2023.

- Huenchuan, Sandra y Rosa Icela Rodríguez. *Acceso de las personas mayores al crédito Pensión Alimentaria y derechos conexos en la Ciudad de México*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. *Informe anual de actividades 2022*. México: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2022. <https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/1dae6778-8136-45d0-badf-4055118f123a/InformeAnualdeActividades.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ovvupQa> (Fecha de consulta: 8 de octubre de 2023).
- López González, Silvia, coord. *Objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030*. México: Tirant lo Blanch, 2022.
- Mora, Antonio. *El libro del defensor del pueblo*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2016.
- Moure Pino, Ana María. *El ombudsman. Un estudio de derecho comparado con especial referencia a Chile*. Madrid: Dykinson, 2014.
- Oehling de los Reyes, Alberto. *La dignidad de la persona. Evolución histórico-filosófica, concepto, recepción constitucional y relación con los valores fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2010.

Revistas

- De Paz González, Isaac y María Macías Sandoval. "La justiciabilidad de los derechos sociales. Altibajos de su interpretación constitucional en México". *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 29 (septiembre 2019): 25-62. <https://doi.org/10.22201/ij.24487899e.2019.29.13899> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).
- Ferrajoli, Luigi. "Garantías". *Jueces para la democracia*, núm. 38 (mayo 2000): 39-46.
- Mundo López, Ángel. "El derecho a la vivienda en la ciudad de México en el marco de la COVID-19. Un estado de la cuestión". *Epistemological Others, Languages, Literatures, Exchanges and Societies Journal*, núm. 12 (abril 2021): 1-14.
- Romo, Heriberto López, e Instituto de Investigaciones Sociales. "#Todos somos familias. Los once tipos de familias en México". *Datos, diagnósticos, tendencias*, núm. 47 (octubre 2016): 26-31, <https://amai.org/revistaAMAI/47-2016/6.pdf> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

Periódicos

- Del Rivero del Rivero, José Alberto. "La equidad constitucional a la problemática de los deudores -primera parte- y -segunda parte-". *El Día*, 12 y 13 de octubre de 1998.

López Cedillo, Katya. "Derechos Humanos en CDMX cuenta con 124 quejas de violaciones provocadas por Cartel Inmobiliario". *Máspormás*, 26 de junio de 2023. <https://www.maspormas.com/cdmx/derechos-humanos-en-cdmx-cuenta-con-124-quejas-de-violaciones-provocadas-por-cartel-inmobiliario/> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

Ríos, Viri. "En México ya nadie puede comprar casa". *El País*, 11 de enero de 2023.

Sandoval, Georgina. "Los derechos humanos y la situación de la vivienda en México". *El Cotidiano*, vol. 16, núm. 99 (enero 2000): 55-61.

Vázquez Ruiz, Mónica. "Milenials en México: endeudados y con empleos precarios". *Deutsche Welle*. Sec. Política, 14 de octubre de 2020. <https://www.dw.com/es/milenials-en-m%C3%A9xico-endeudados-sin-vivienda-y-con-empleos-precarios/a-55277080> (Fecha de consulta: 10 de octubre de 2023).

Tesis

Campos Berumen, Carlos. "El anatocismo en los contratos bancarios de crédito con garantía hipotecaria para compra de casa habitación". Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma de México, 1998. https://repositorio.unam.mx/contenidos?c=Ezvw9z&mr=1&d=false&q=*&v=1&t=search_1&as=4&i=1 (Fecha de consulta: 8 de octubre de 2023).

González Ramírez, Rocío del Carmen. "El acceso a una vivienda independiente para jóvenes de la zona metropolitana de la Ciudad de México". Tesis de maestría, Colegio de México, 2013.

Documentos y tratados internacionales

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/1992/23. Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada, 13 de diciembre de 1991.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004)*. Chile: 2004. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CESCR/CESCRCompilacionGC_sp.pdf (Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2023).

Documentos normativos y legislación

Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*, año II, núm. 276, 1 de junio de 1999. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/1999/jun/19990601.html> (Fecha de consulta: 9 de octubre de 2023).

Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Amparo en revisión 635/2019". Sentencia del 17 de junio de 2020.

Páginas de internet

Gobierno de México, Sociedad Hipotecaria Federal. "Índice SHF de precios de la vivienda en México, primer trimestre de 2023", 10 de mayo de 2023. <https://www.gob.mx/shf/articulos/indice-shf-de-precios-de-la-vivienda-en-mexico-primer-trimestre-de-2023-333210?idiom=es> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

Housing Ombudsman Service. "About us". <https://www.housing-ombudsman.org.uk/about-hos/about-us/> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Viviendas particulares habitadas por entidad federativa según material durable en pisos, serie de años censales de 1990 a 2020". https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Vivienda_Vivienda_03_216bf423-3a75-4264-a709-f02295e98275&idrt=56&opc=t (Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2023).

_____. "Viviendas particulares habitadas por entidad federativa según disponibilidad de servicios, serie de años censales de 2000 a 2020". https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Vivienda_Vivienda_04_1fb94584-4816-4435-a1b7-4689b8d2ee81&idrt=56&opc=t (Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2023).

Sin libertad y sin salud: salud sexual y reproductiva en la Estación Migratoria de la Ciudad de México

Without freedom or health: sexual and reproductive health in the immigration station in Mexico City

Enrique Arcipreste Morales*

Grupo de Información en Reproducción Elegida.
Ciudad de México, México.
earciprestem@gmail.com

Recibido: 27 de septiembre de 2023.

Aceptado: 13 de noviembre de 2023.

* Licenciado en Derecho por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y maestrando en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana. Ha participado en cursos de especialización en derechos humanos, salud, bioética y bioderecho. Actualmente se desempeña como abogado de amparo y procedimientos constitucionales en el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) A. C., en donde se encarga de la estrategia y seguimiento de los juicios de amparo, procedimientos administrativos y contenciosos administrativos.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de la persona autora, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colabora.

Resumen

En México las personas en condición de movilidad que no acreditan una situación migratoria regular son detenidas –salvo ciertas excepciones como niñas, niños y adolescentes– en centros a cargo del Instituto Nacional de Migración. Derivado de lo anterior, su libertad y acceso a servicios básicos, entre los que se encuentran los servicios de salud, se ven coartados. La prestación de servicios de salud sexual y reproductiva es un ejemplo de esto y, a pesar del marco normativo existente, su garantía es prácticamente nula en la Estación Migratoria de la Ciudad de México. Una posible razón de dicha deficiencia es el desconocimiento de estos derechos por parte de las autoridades, una serie de prejuicios, así como la falta de una política pública al respecto. En este sentido, el objetivo del presente texto es el de brindar una radiografía del estado de dichos servicios, mediante un análisis del marco normativo y el análisis de datos públicos obtenidos a través de diversas solicitudes de información.

Palabras clave: salud; salud reproductiva; estación migratoria; detención; derechos humanos.

Abstract

In Mexico people who do not prove a regular immigration status are detained –with certain exceptions such as kids– in centers run by the National Institute of Migration. As a result, their freedom and access to basic services, including health services, are limited. The provision of sexual and reproductive health services is a clear example of this and, despite the existing regulatory framework, there is almost no guarantee of these services at the Mexico City Immigration Station. A possible reason for this deficiency is the authorities' ignorance of these rights, a series of prejudices, as well as the lack of a public policy in this regard. In this sense, the objective of this text is to provide an overview of the state of these services, through an analysis of the regulatory framework and the analysis of public data obtained through various requests for information.

Keywords: health; reproductive health; immigration center; detention; human rights.

Sumario

I. Introducción; II. Los derechos sexuales y reproductivos en México; III. La detención migratoria y el derecho a la protección de la salud; IV. Falta de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva en la Estación Migratoria de la Ciudad de México; V. Incumplimiento en materia de salud sexual y reproductiva; VI. Conclusiones; VII. Fuentes de consulta.

I. Introducción

En México existe un marco normativo amplio en materia de salud sexual y reproductiva, el cual se desprende, aunque no de manera expresa, de instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus interpretaciones –por ejemplo, la Observación General núm. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales–; de los artículos 1º, 3º, 4º, 6º y 20 constitucionales, así como de un marco legal compuesto por la Ley General de Salud, el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, además de una serie de normas oficiales mexicanas.

A pesar de lo anterior, existen problemas de acceso y de calidad en la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva para toda la población; en especial para quienes están en condiciones de vulnerabilidad, ya que resienten en mayor medida la falta de garantía de dichos servicios.¹ En efecto, las barreras y los obstáculos que enfrentan las personas, y los resultados de la violencia, no son iguales para todas, sino que dependen de los distintos factores económicos y sociales que impactan de manera diferenciada a los diversos grupos poblacionales. Las personas en situación de movilidad humana constituyen un grupo en situación de vulnerabilidad que resienten con mayor peso la ausencia de medidas efectivas que les faciliten el goce de estos derechos.

Si bien las violaciones a derechos humanos de personas en situación de movilidad son diversas, la mayoría de los estudios y las acciones realizadas por parte de autoridades y sociedad civil tienden a concentrarse en las *violaciones graves*,² así como en contextos de fronteras;³ sin embargo, otras violaciones, como aquellas a los derechos económicos, sociales y culturales, tienden a ser menos observadas, por ejemplo, el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva.

¹ Secretaría de Salud, *Programa de Acción Específico. Salud Sexual y Reproductiva 2020-2024* (México: Secretaría de Salud, s. f.), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/644374/PAE_SSR_24_5_21.pdf (Fecha de consulta: 20 de mayo de 2023).

² El término de *violaciones graves* a derechos humanos es utilizado, normalmente, para referirse a ciertas conductas como lo son la desaparición forzada, la tortura y la ejecución extrajudicial. Véase Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Graves violaciones de DH”, <https://hchr.org.mx/ambitos-de-trabajo/graves-violaciones-de-dh/> (Fecha de consulta: 23 de abril de 2023).

³ Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Informe de actividades 2022. Diagnóstico situacional de los derechos humanos de las personas migrantes”, <https://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=60055> (Fecha de consulta: 23 de abril de 2023).

Ahora bien, en México las personas que no acreditan una situación migratoria regular son detenidas en centros a cargo de la autoridad de migración. Derivado de dicha detención se obstaculiza su acceso a diversos servicios entre los que se encuentran los de salud general, y los de salud sexual y reproductiva. Además, como se ha señalado, la afectación a cada persona puede verse intensificada de acuerdo con sus propias características identitarias, lo cual, en un análisis interseccional y con perspectiva de género es posible observar afectaciones diferenciadas a los derechos humanos derivadas de un mismo acto.⁴ La falta de acceso a estos servicios también tiene un impacto diferenciado que puede ser en razón de género, orientación sexual y situación migratoria.

Así, el objetivo del presente texto es brindar una radiografía inicial de los servicios que se ofrecen en materia de salud sexual y reproductiva en la Estación Migratoria de la Ciudad de México a personas mayores de edad en condición de movilidad que se encuentran detenidas, en específico, los que se prestan –o no– a mujeres y otras personas con capacidad para gestar. Así, este artículo busca dar información –o alertar sobre la falta de ésta– que permita a los distintos actores sociales y políticos adoptar acciones concretas para mejorar el estado de cumplimiento de los derechos sexuales y reproductivos de la población en situación de movilidad que se encuentra detenida, es decir a las mujeres y hombres cisgénero, pero también a las personas trans, no binarias y de identidades sexo-genéricas diversas.

En primer lugar, se realiza la conceptualización de los derechos sexuales y reproductivos y se brinda una síntesis del marco normativo aplicable en México. En segundo lugar, para mostrar la importancia de la prestación de servicios de salud se analiza el marco normativo de la detención migratoria y la existencia de un deber de protección reforzada en materia de salud. En tercer lugar, mediante el análisis de datos públicos obtenidos a través de solicitudes de información, se brinda un panorama inicial de la prestación de los servicios de salud sexual y reproductiva en la Estación Migratoria de la Ciudad de México, con énfasis en los que se han dado –o no– a mujeres y otras personas con capacidad para gestar. Al final, se emiten algunas reflexiones a manera de conclusión.

A efecto de lograr lo anterior, y como parte de la metodología utilizada para llevar a cabo este trabajo, se realiza un análisis descriptivo para evaluar el marco normativo en torno a los derechos sexuales y reproductivos, y describir las condiciones del alojamiento en los centros migratorios. Asimismo, se hace un análisis cualitativo sobre las condiciones de

⁴ Véase *interseccionalidad y perspectiva de género* en Instituto Nacional de las Mujeres, “Glosario para la igualdad”, <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/> (Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2023).

acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, las cuales se comparan con el marco normativo existente, y un análisis cuantitativo con el fin de revisar las condiciones de acceso a dichos servicios.

Los datos mostrados a lo largo del texto surgen del análisis de las respuestas dadas a las solicitudes de acceso a la información (identificables con los folios: 330020323000793, 350020323000112, 330020323000111 y 330026923000252) realizadas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia al Instituto Nacional de Migración (INM) y a la Secretaría de Salud federal (SSA). Respuestas que, en el caso del INM fueron proporcionadas por la Dirección General de Control y Verificación Migratoria y, en el caso de la SSA, por la Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social, la Dirección General de Promoción de la Salud, la Dirección General de Relaciones Internacionales y el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNGSR).

Las preguntas fueron realizadas a dichas autoridades, pues como se detalla en el apartado sobre la regulación de la detención migratoria corresponde al INM y a la SSA la prestación de servicios de salud al interior de los recintos migratorios, así como el cuidado de todas las personas bajo su custodia. Asimismo, y si bien no se desconoce que la salud sexual y reproductiva es amplia –como se desarrolla en el siguiente apartado– y cubre no sólo a mujeres cisgénero, sino también a hombres y otras identidades sexo-genéricas, las preguntas realizadas a ambas instituciones se centraron en aspectos mínimos de las prestación de servicios de salud sexual y reproductiva como la anticoncepción, antirretrovirales y atención a embarazos –deseados y no deseados–, pues, de acuerdo con la literatura al respecto,⁵ se estima que dichos servicios son algunas de las necesidades básicas de salud de las personas en situación de movilidad, sobre todo en mujeres y otras personas con capacidad para gestar, quienes enfrentan obstáculos y barreras que generan una vulnerabilidad propia.⁶

Es decir, no se desconoce que la salud sexual y reproductiva va más allá de la anticoncepción, el aborto y la atención del embarazo y el parto, puesto que, desde una perspectiva amplia de la salud, incluye también aspectos del libre desarrollo, autonomía y goce de la sexualidad, sin embargo, y derivado de los cambios en la composición de los flujos migratorios, así como de las barreras y violaciones a los derechos que enfrentan las personas en situación de movilidad, se estima que las autoridades deben asegurar, como mínimo, la

⁵ Nathaly Llanes-Díaz, Ietza Bojórquez Chapela y Olga Odgers-Ortiz, “Oferta de servicios de salud sexual y reproductiva a personas migrantes centroamericanas en Tijuana”, *Pan American Journal of Public Health*, 47 (2023): 2, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9989548/pdf/rpsp-47-e56.pdf> (Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2023).

⁶ Llanes-Díaz, “Oferta de servicios de salud sexual y reproductiva a personas migrantes centroamericanas en Tijuana”, 2.

prestación de ciertos servicios básicos –como la anticoncepción y los antirretrovirales– y la atención de embarazos deseados y no deseados para atender en el corto plazo la salud de esta población bajo custodia del Estado.

Por último, cabe señalar que el trabajo se centra en la Estación Migratoria de la Ciudad de México, pues se considera que existe poca o nula información en la materia en esta sede. Si bien no se desconocen los importantes esfuerzos de monitoreo que las organizaciones de la sociedad civil realizan, se estima que la mayoría se ha concentrado en las fronteras sur y norte del territorio mexicano,⁷ y en el caso específico de los análisis comparativos sobre las estaciones migratorias de México, los datos de la estación migratoria de la capital del país se concentran en otras violaciones a derechos humanos y no en aspectos de salud, menos aún en la sexual y reproductiva.⁸

II. Los derechos sexuales y reproductivos en México

Los derechos sexuales y reproductivos son derechos humanos que, aunque no son reconocidos de manera textual a nivel internacional –en normas de carácter vinculante– o en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su reconocimiento deriva de un análisis interdependiente⁹ de otros derechos como a la autonomía, al acceso a la información, a la educación, a la igualdad y no discriminación, a la salud, a la privacidad, a la vida, y a beneficiarse de los desarrollos tecnológicos.¹⁰

⁷ Véase René Leyva y Frida Quintino, “Introducción. La salud sexual y reproductiva en grupos móviles y migrantes”, en René Leyva y Frida Quintino, eds., *Migración y salud sexual y reproductiva en la frontera sur de México* (México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2011); Grupo de Información en Reproducción Elegida, *Atención de salud reproductiva para personas migrantes en Tapachula, Chiapas* (México: Grupo de Información en Reproducción Elegida, s. f.) https://saludreproductiva.gire.org.mx/wp-content/uploads/2023/02/PERSONAS_MIGRANTES.pdf (Fecha de consulta: 23 de abril de 2023); Llanes-Díaz et al., “Oferta de servicios de salud sexual y reproductiva a personas migrantes centroamericanas en Tijuana”.

⁸ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C., *Caminos en pausa: condiciones de detención en estaciones migratorias de México* (México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C., 2023), 28-36.

⁹ Enrique Arcipreste Morales, “De la infantilización a la negación: La anticoncepción forzada de mujeres con discapacidad”, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Resultados del Primer Concurso de Ensayo sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022), <https://resources.scjn.gob.mx/event/resources/Concentrado-ensayos-ganadoresPDF.pdf> (Fecha de consulta: 1 de febrero de 2023).

¹⁰ Alma Beltrán y Puga y Rebeca Ramos Duarte, “Los derechos sexuales y reproductivos son derechos humanos”, en Martha Lucía Micher Camarena, coord., *Derechos sexuales y reproductivos de las mujeres* (México: Cámara de Diputados/Alianza Nacional por el Derecho a Decidir, 2015), 83-92.

Su conceptualización, desde un enfoque de salud sexual y reproductiva, implica por lo menos tener información y acceso efectivo a tratamientos, insumos e intervenciones seguras, efectivas, accesibles, aceptables y libres de discriminación y estigmas, así como a la posibilidad de tomar decisiones de manera libre e informada en cuestiones relativas a la sexualidad y la reproducción.¹¹ Son derechos de todas las personas (mujeres, hombres, y otras personas con capacidad de gestar y con identidades no binarias) que permiten la autodeterminación sobre su cuerpo y sus capacidades sexuales y reproductivas.¹²

Distintos organismos y tribunales nacionales e internacionales se han pronunciado sobre la importancia de estos derechos y los han dotado de contenido a través de opiniones generales y casos específicos.¹³ Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) al emitir la Observación General núm. 14 conceptualizó el derecho a la salud y señaló que éste incluye el “acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la sexual y reproductiva”.¹⁴ Asimismo, se ha pronunciado respecto a la necesidad de elaborar políticas que aseguren los servicios en materia sexual y reproductiva.¹⁵

Posteriormente, en 2016, el Comité DESC emitió la Observación General núm. 22, en la cual señaló que el derecho a la salud sexual y reproductiva debe entenderse también como un derecho indivisible e interdependiente no sólo de otros derechos económicos, sociales y culturales, sino también ligado a los derechos civiles y políticos como el derecho a la integridad personal, a la vida, a la libertad personal, a la privacidad, así como a no ser sometida a tratos crueles, inhumanos y degradantes.¹⁶

En la región, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre los derechos sexuales y reproductivos, tanto en casos contenciosos como en ejercicio de sus facultades consultivas. Así, la trascendencia de los derechos en comento fue reconocida por la Corte IDH en la resolución del caso *Artavia Mu-*

¹¹ Susana Lerner e Ivonne Szasz, “Necesidades y derechos en salud reproductiva. Elementos para considerar en una legislación actualizada”, en Luz María Valdés, coord., *Hacia una nueva Ley General de Población* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013), 50.

¹² Lerner y Szasz, “Necesidades y derechos en salud reproductiva”, 50.

¹³ Arcipreste Morales, “De la infantilización a la negación: La anticoncepción forzada de mujeres con discapacidad”, 46.

¹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/2000/4, Observación General núm. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 11 de agosto de 2000.

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/2000/4, Observación General núm. 14.

¹⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/22, Observación General núm. 22, relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2 de mayo de 2016, párr. 10.

rillo y otros (“Fertilización in Vitro”) vs. Costa Rica, donde señaló la importancia de la salud reproductiva y el derecho tanto de hombres como mujeres en lo relacionado con ésta.¹⁷ Asimismo, la sentencia emitida en el caso *Atala Riffo vs. Chile* reafirma el derecho de las personas a elegir cómo vivir su vida, que incluye la libre elección sexual.¹⁸

De manera más reciente, al resolver el caso *Brítez Arce y otros vs. Argentina*, la Corte Interamericana retomó de manera textual la conceptualización realizada por el Comité DESC en su Observación General núm. 22 respecto de la salud sexual y reproductiva.¹⁹ Sin embargo, es en el uso de su facultad consultiva donde la Corte IDH se ha pronunciado con mayor claridad respecto del alcance de ésta y su ámbito de protección.

En la Opinión Consultiva OC-29/22 la Corte IDH concluyó que el derecho a la salud sexual y reproductiva debe satisfacer, como otros derechos, los elementos de disponibilidad, aceptabilidad, calidad y accesibilidad, y que “la salud sexual y reproductiva constituye un componente del derecho a la salud que tiene particulares implicancias para las mujeres debido a su capacidad biológica de embarazo y parto”.²⁰

Asimismo, el Tribunal Interamericano dispuso que este derecho se encuentra muy relacionado con la autonomía y la libertad, esto en torno a tomar decisiones propias sobre el plan de vida, la salud sexual y reproductiva, así como el cuerpo. También señala que el derecho en comento implica el acceso a los servicios de salud, información, educación y medios que permitan ejercer la decisión de tener o no hijos, a la forma y el momento de tenerlos, y el acceso a determinantes de la salud básicos como al agua, saneamiento, nutrición y alimento.²¹

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Artavia Murillo y otros (‘Fertilización in Vitro’) vs. Costa Rica (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”, Sentencia del 28 de noviembre de 2012, serie C, núm. 257, párrs. 149-150.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)”, Sentencia del 24 de febrero de 2012, serie C, núm. 239, párr. 137.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Brítez Arce y otros vs. Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas)”, Sentencia del 16 de noviembre de 2022, serie C, núm. 474, párrs. 57 y 63.

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-29/22, Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad (Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 4.1, 5, 11.2, 12, 13, 17.1, 19, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros instrumentos que conciernen a la protección de los derechos humanos), 30 de mayo de 2022, párrs. 148 y 150.

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-29/22, párr. 148.

A nivel nacional la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha pronunciado también ya sobre tales derechos en distintas ocasiones,²² sin embargo, se estima que estos fueron definidos con mayor especificidad al resolver el Amparo en Revisión 1388/2015, que trata sobre el acceso al aborto por motivos de salud.²³ En dicho caso, la Primera Sala de la SCJN manifestó que los derechos sexuales y reproductivos tienen su fundamento en “el principio de dignidad de las personas y sus derechos a la autonomía e intimidad”,²⁴ y además:

Están basados en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir en forma libre y responsable el número de hijos y fundamentalmente a contar con toda la información que sea necesaria para lograrlo y también para alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva. Estos derechos incluyen el derecho a tomar decisiones sobre la reproducción sin ningún tipo de discriminación, coacción o violencia y el derecho a controlar los asuntos relativos a la sexualidad, incluida la salud sexual y reproductiva.²⁵

Ahora bien, en México se ha llegado a considerar que en tanto no existe una mención expresa de los derechos sexuales y reproductivos a nivel constitucional, y que la legislación no los prevé con claridad, estos no se encuentran garantizados de manera adecuada y por ello son violentados constantemente.²⁶ Sin embargo, se estima que en territorio mexicano sí se cuenta con un marco normativo sólido –si bien, aún es perfectible– que interpretado de manera sistemática e integral asegura tales derechos por lo menos en lo teórico.

Aunado al artículo 4º constitucional, el cual señala que toda persona tiene derecho a decidir el número y espaciamiento de sus hijas e hijos,²⁷ a nivel legal se cuenta con diversas disposiciones normativas relacionadas. Así, el artículo 27 de la Ley General de Salud, en su fracción v, dispone que la salud sexual y reproductiva se considera un servicio básico de

²² Véase Diana Beatriz González Carvallo, Isabel Lucía Rubio Rufino y Teresa Guadalupe Esparza Trujillo, *Derechos sexuales y reproductivos*, Cuadernos de Jurisprudencia núm. 16. *Derechos Sexuales y Reproductivos* (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022), <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/biblioteca-virtual/derechos-sexuales-y-reproductivos> (Fecha de consulta: 6 de diciembre de 2023).

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Amparo en Revisión 1388/2015”, Sentencia del 15 de mayo de 2019, Primera Sala, Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Amparo en Revisión 1388/2015”, párr. 109.

²⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Amparo en Revisión 1388/2015”, párr. 109.

²⁶ Martha Lucía Micher Camarena, “Derechos sexuales y reproductivos: razones para su consolidación normativa”, 11.

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 18 de noviembre de 2022), artículo 4º.

salud²⁸ y, en sumo relacionado, la Ley General de Educación dispone que deberá incluirse en los planes de estudio información integral sobre educación sexual y reproductiva.²⁹

Además, se han creado una serie de normas técnicas que desarrollan con más detalle un conjunto de obligaciones y derechos, así como de regulaciones sobre el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. En este sentido, pueden ser analizadas las normas oficiales mexicanas NOM 005-SSA2-1993, De los servicios de planificación familiar,³⁰ NOM-007-SSA2-2016, Para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, y de la persona recién nacida,³¹ NOM-039-SSA2-2014, Para la prevención y control de las infecciones de transmisión sexual,³² y NOM-046-SSA2-2005, Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.³³

También, es importante reconocer que, a nivel local, los derechos en comento han sido incorporados al texto de la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual desarrolla los derechos sexuales en su artículo 6º, inciso e, y los derechos reproductivos en el inciso f.³⁴ Debe decirse que, si bien se reconoce dicho esfuerzo, éste se da sólo en el ámbito local y tiene poco impacto en la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva a nivel federal.

Se estima que el marco normativo mexicano no es la principal causa de violaciones a los derechos sexuales y reproductivos, sino que esto se debe a una inadecuada aplicación de las disposiciones normativas y a la falta de políticas públicas. Es decir, si bien se puede avanzar en el perfeccionamiento de los marcos normativos en México, el problema implica más un tema de cumplimiento efectivo que de adecuación normativa.

Al respecto, después de analizar el periodo de 2000 a 2015, Margarita Tapia señala que en México las políticas públicas son insuficientes y sólo se ven reflejadas a manera de pro-

²⁸ Ley General de Salud del 7 de febrero de 1984 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 24 de marzo de 2023), artículo 27.

²⁹ Ley General de Educación del 30 de septiembre de 2019 (*Diario Oficial de la Federación*), artículo 30, fracción X.

³⁰ Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993, De los servicios de planificación familiar de 30 de mayo de 1994 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 21 de enero de 2004).

³¹ Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-2016, Para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, y de la persona recién nacida del 7 de abril de 2016 (*Diario Oficial de la Federación*).

³² NOM-039-SSA2-2014, Para la prevención y control de las infecciones de transmisión sexual de 9 de marzo de 2017 (*Diario Oficial de la Federación*).

³³ NOM-046-SSA2-2005, Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención de 16 de abril de 2009 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 24 de abril de 2016).

³⁴ Constitución Política de la Ciudad de México de 5 de febrero de 2017 (*Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, última reforma del 8 de agosto de 2022), artículo 6º.

gramas o como parte de las leyes, lo que ocurre sólo en algunas entidades federativas.³⁵ Aunque reconoce que existe un importante desarrollo normativo, indica que hay una inadecuada implementación derivada de la insuficiencia presupuestal, la influencia de grupos conservadores y la falta de personal médico y de infraestructura.³⁶

De manera similar, el Grupo de Información en Reproducción Elegida, una asociación civil que durante 30 años ha trabajado por la justicia reproductiva, en su último informe general ha recomendado que no sólo se reformen diversas normas, sino que se debe garantizar el cumplimiento de dichos marcos normativos y generar una mayor información en torno al acceso a los servicios de salud.³⁷

Conforme lo expuesto, es posible observar que los derechos sexuales y reproductivos –entendidos como los que garantizan la autodeterminación de todas las personas respecto de su cuerpo y capacidades sexuales y reproductivas– cuentan con un respaldo a nivel internacional y nacional; sin embargo, la falta de políticas públicas adecuadas, y los obstáculos de financiamiento, la voluntad política y la infraestructura, inciden en su pleno goce y ejercicio.

III. La detención migratoria y el derecho a la protección de la salud

Aunque no es el propósito principal del texto discutir sobre el marco normativo de la detención migratoria en el país, resulta importante entender su regulación, aunque sea de manera somera, esto con el fin de comprender el impacto del “alojamiento” en las personas migrantes, así como el deber de prestar servicios de salud general y servicios de salud sexual y reproductiva por parte de las autoridades del INM.

En México la Constitución Política federal reconoce en su artículo 11 que todas las personas tienen derecho a ingresar, salir, viajar y mudar de residencia en el territorio nacional, derecho que podrá ser limitado conforme al ejercicio de las facultades de la autoridad judicial

³⁵ Margarita Elena Tapia Fonllem, “Género y sexualidad. Políticas públicas sobre los derechos sexuales y reproductivos en México (2000-2015)”, en Lourdes Camarena Ojinaga y Adriana Leona Rosales Mendoza, coords., *Salud reproductiva, medio ambiente y género. Un diálogo necesario* (México: Universidad Pedagógica Nacional/Universidad Autónoma de Baja California, 2018), 23.

³⁶ Tapia Fonllem, “Género y sexualidad. Políticas públicas sobre los derechos sexuales y reproductivos en México (2000-2015)”, 47 y 48.

³⁷ Grupo de Información en Reproducción Elegida, *El camino hacia la justicia reproductiva: una década de avances y pendientes 2010-2021* (México: Grupo de Información en Reproducción Elegida, 2021), 336-341.

en casos de responsabilidad civil o penal, y de las facultades de la autoridad administrativa en materia migratoria, salubridad general y extranjeros perniciosos.³⁸

A mayor detalle, el ingreso, la salida, la permanencia y el tránsito de las personas por el país está regulado en la Ley de Migración, en donde, entre otros aspectos, se disponen las facultades del INM, los permisos de residencia y condición de estancia, el funcionamiento de las estaciones migratorias, los casos en los que las personas extranjeras serán detenidas en tales espacios.³⁹

Como tal, dicha ley no regula la *detención administrativa* o *detención migratoria* de las personas, sino que para referirse a estas acciones se hace uso de los términos como “presentación” y “alojamiento”. Así, establece en su artículo 99 que la *presentación* –que es una cuestión de orden público– es la medida dictada por el INM a través de la cual se ordena el *alojamiento* temporal de la persona extranjera que no acredita una situación migratoria regular en una estación migratoria, esto con el fin de regularizar su estancia o deportarla.⁴⁰

A pesar de los eufemismos utilizados, las figuras de “presentación” y “alojamiento” regulados en esta ley no son otra cosa más que la detención de las personas en situación de movilidad que no acreditan su legal estancia en el país, quienes son obligadas a permanecer en confinamiento en las instalaciones migratorias bajo la supervisión del INM y sin la posibilidad de abandonar dichos recintos o transitar por el territorio durante la tramitación del procedimiento administrativo migratorio.⁴¹

Esta situación que así ha sido reconocida por la academia,⁴² por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la emisión de su *Informe Especial. Situación de las estaciones migratorias en México. Hacia un nuevo modelo alternativo de detención*⁴³ y por la Primera Sala de la SCJN al resolver el Amparo en Revisión 388/2022, donde determinó la inconstitucionalidad de esta situación.

³⁸ Enrique Arcipreste Morales, “El ‘alojamiento’ migratorio en México. Privación de la libertad de las personas migrantes a la luz de los Principios Interamericanos”, *REDHES. Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, núm. 25 (enero-junio 2021): 39, <https://www.derecho.uaslp.mx/redhes/Paginas/Numeros-publicados/4099#gsc.tab=0> (Fecha de consulta: 30 de marzo de 2023).

³⁹ Arcipreste Morales, “El ‘alojamiento’ migratorio en México”, 39.

⁴⁰ Arcipreste Morales, “El ‘alojamiento’ migratorio en México”, 39.

⁴¹ Arcipreste Morales, “El ‘alojamiento’ migratorio en México”, 43.

⁴² Véase Nancy Pérez García y Elizabeth Arroyo Quintana, “La detención migratoria en México: Privación a la libertad en estaciones migratorias”, *Anuario de Derechos Humanos del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 1 (2017), <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-judicatura/article/view/35188/32111> (Fecha de consulta: 31 de marzo de 2023).

⁴³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial. Situación de las estaciones migratorias en México. Hacia un nuevo modelo alternativo de detención* (México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos: 2019), <https://www.cndh.org.mx/>

lidad del artículo 111 de la Ley de Migración, en tanto que el plazo previsto en ésta excede el tiempo máximo en que una persona puede estar detenida por razones de naturaleza administrativa.⁴⁴

Igualmente, desde la sociedad civil se ha reconocido que las figuras de “presentación” y “alojamiento” no son más que eufemismos que se utilizan para no nombrar como tal a la detención de la que son sujetas las personas migrantes en el país. Lo cual se realiza con el fin de “minimizar el acto real privativo del que se trata”;⁴⁵ sin embargo, se ha insistido en que es “un acto privativo de la libertad perfectamente equiparable al concepto de detención en materia penal y que la afectación que se causa a la persona se traduce en una violación al derecho de libertad personal”.⁴⁶

Actualmente, la detención de las personas “no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta en disposición”⁴⁷ y una vez presentada la persona a una estación migratoria el INM debe llevar a cabo el procedimiento administrativo migratorio y pronunciarse sobre su situación en un plazo no mayor a 15 días hábiles.⁴⁸ Sin embargo, existen ciertos supuestos en los cuales las personas podrán ser detenidas en la estación migratoria o estancia provisional por un mayor tiempo:

- I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;
- II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;
- III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;

cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Informe-Estaciones-Migratorias-2019-RE.pdf (Fecha de consulta: 31 de marzo de 2023).

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Comunicado de prensa 090/2023. La Primera Sala determinó que las personas extranjeras sujetas a un procedimiento migratorio tienen el derecho irrenunciable a contar con una defensa adecuada y que los previstos en la Ley de Migración para su alojamiento temporal son inconstitucionales”, 15 de marzo de 2023, <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7276> (Fecha de consulta: 31 de marzo de 2023).

⁴⁵ Sin Fronteras, I. A. P., *La detención de personas extranjeras en estaciones migratorias* (México: Sin Fronteras, 2012), 16, <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/La-detención-de-las-personas-extranjeras-en-estaciones-migratorias.pdf> (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2023).

⁴⁶ Sin Fronteras, I. A. P., *La detención de personas extranjeras en estaciones migratorias*, 16.

⁴⁷ Ley de Migración del 25 de mayo de 2011 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 29 de abril de 2022) artículo 68.

⁴⁸ Ley de Migración, artículo 111.

- IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y
- V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.⁴⁹

Si la persona es detenida por el INM y le son aplicables las fracciones I, II, III y IV del artículo 111 de la Ley de Migración, la detención podrá extenderse hasta por un periodo de 60 días hábiles. Además, aquellas personas que encajen en la fracción V del citado artículo, es decir, que hagan valer un recurso en contra de su detención serán detenidos de manera indefinida. Éste último supuesto debe, además, ser leído en conjunto con el artículo 235 del Reglamento de la Ley de Migración, el cual señala que en el caso de solicitantes de la condición de refugiado la detención podrá extenderse hasta en tanto no haya una resolución definitiva sobre su solicitud de protección internacional.⁵⁰

Cabe señalar que en caso de que las personas detenidas sean “mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad, e indígenas”, y en caso de “víctimas o testigos de delitos graves”, el INM debe tomar decisiones para privilegiar medidas alternativas a la detención,⁵¹ sin embargo, esto es una mera facultad discrecional. Aunado a esto, a partir de 2020, en teoría, las niñas, los niños y las y los adolescentes, así como sus familias, no deberían ser detenidos en estaciones migratorias.⁵²

De acuerdo con lo expuesto, es posible observar que en México la detención administrativa de las personas migrantes que no acreditan una condición migratoria regular es la regla general de actuación y no una excepción. Incluso en los supuestos en donde se ven involucradas personas migrantes en situación de vulnerabilidad, por ejemplo, mujeres embarazadas, si bien se señala que deben privilegiarse alternativas, la detención es aún una opción.⁵³ De manera reciente, conforme el texto legal, sólo en caso de niñas, niños, adolescentes y sus familias debe evitarse la detención.

⁴⁹ Ley de Migración, artículo 111.

⁵⁰ Reglamento de la Ley de Migración del 28 de septiembre de 2012 (*Diario oficial de la Federación*, última reforma del 23 de mayo de 2014) artículo 235.

⁵¹ Ley de Migración, artículo 113.

⁵² Ley de Migración, artículos 11, 95, 99 y 112.

⁵³ Arcipreste Morales, “El ‘alojamiento’ migratorio en México”, 41.

Es complicado contar con datos precisos respecto del promedio de días que las personas son detenidas en las estaciones migratorias a cargo del INM, esto debido a la falta de información pública transparente; pero se tienen algunos datos que permiten observar que –aunque no es siempre– existen casos donde las personas exceden la estadía de 15 días señalada por la ley referida. Al respecto, el INM ha informado a través de solicitudes de acceso a la información que “no cuenta con facultades legales para realizar detenciones; sin embargo, el tiempo promedio de alojamiento de un extranjero desde que es presentado hasta que se resuelve su situación migratoria [...] es de ocho días aproximadamente”.⁵⁴

Sin embargo, existen estudios que señalan que, en 2009, y con una estimación conservadora, el promedio de detención era de 15 días.⁵⁵ Posteriormente, los propios investigadores del Proyecto de Investigación de Política sobre la Iniciativa de Políticas Públicas de Centroamérica y México reportaron que “entre 2009 y 2017, el 1.5% de todas las detenciones sobrepasaron los 60 días hábiles”.⁵⁶

Aunado a lo anterior, entre el 30 de enero y el 3 de febrero de 2023 personal del Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura realizó 79 entrevistas a personas detenidas en siete centros de detención migratoria –entre estos la Estación Migratoria de la Ciudad de México– y pudo observar que respecto del tiempo de detención “3% reportó que eran de recién ingreso, es decir llevaban menos de 12 horas de detención, el 20% entre 1 y 2 días, el 47% tenía entre 3 y 7 días, el 23% entre 7 y 30 días, el 5% entre 1 mes y 6 meses y el 3% no proporcionó información al respecto”.⁵⁷

Al encontrarse detenidas, ya sea por un periodo de 15 o 60 días o incluso de manera indefinida, las personas no pueden acceder de manera directa a los servicios, de tal forma que se encuentran al cuidado del Estado y, por ende, las autoridades migratorias están obligadas a asegurar la prestación de la atención en materia de servicios de salud. A saber, el artículo 107 de la Ley de Migración establece que en las estaciones migratorias se deberán prestar servicios de asistencia médica y psicológica, además de atender los requerimientos

⁵⁴ Respuesta del INM a la solicitud de información con folio 04111000655318, 19.

⁵⁵ Jorge Choy et al., *Sistema mexicano de detención de migrantes. Otoño 2018-primavera 2019* (Estados Unidos: The University of Texas at Austin, 2019), 18, https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/prp_207-SISTEMA-MEXICANO-DE-DETENCIÓN-DE-MIGRANTES-.pdf (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2023).

⁵⁶ Jorge Choy et al., *Sistema mexicano de detención de migrantes*, 20.

⁵⁷ Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Informe de Supervisión 03/2023 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre estancias provisionales y estaciones migratorias en el centro y sur de la república mexicana* (México: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2023), 19, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-04/ISP_03_2023.pdf (Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2023).

alimentarios de las personas para que su salud no se vea afectada.⁵⁸ De igual manera, establece que toda persona detenida tendrá derecho a recibir enseres básicos de aseo personal y atención médica.⁵⁹ Obligación que emana no sólo del propio texto legal, sino también de tratados internacionales y de la interpretación por parte de organismos internacionales. Al respecto, al resolver el caso de fondo y, posteriormente, al emitir medidas provisionales en el Caso Vélez Loor vs. Panamá, la Corte IDH señaló que los Estados tienen una posición especial de garantías frente a las personas privadas de la libertad,⁶⁰ así como a sus derechos cuando éstas se encuentran bajo su custodia en centros de detención migratoria.⁶¹

Específicamente en el caso del derecho a la salud, la Corte IDH al emitir la Opinión Consultiva OC-29/22 señaló que en el contexto de detención –consideraciones que deben, *mutatis mutandis*, ser aplicadas a la detención administrativa migratoria–:

El derecho a la salud de las personas privadas de la libertad implica la provisión de revisión médica regular [...], de un tratamiento médico adecuado, oportuno y [...] especializado y acorde a las especiales necesidades de atención que requieran las personas detenidas.⁶²

Asimismo, y en lo que respecta a los derechos reproductivos y sexuales, la Corte Interamericana indicó que dada la situación de detención y las barreras que ésta genera los Estados deben asegurar:

(i) un reconocimiento médico al ingresar al centro penitenciario realizado por parte de personal femenino, que identifique cualquier tipo de abuso sexual y otras formas de violencia que pudiera haber sufrido la mujer antes de la admisión y determine las necesidades de salud sexual y reproductiva; (ii) la información y atención necesaria en materia de salud sexual y reproductiva en general, incluyendo el acceso a servicios de salud preventivos propios de su género, el acceso y la provisión gratuita de métodos anticonceptivos, la planificación reproductiva y la prevención y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual (ITS); (iii) la atención integral y oportuna para los supuestos en que hayan sido víctimas de violencia y violación sexual, incluyendo el acceso a terapias profilácticas, anticoncepción de emergencia y atención psicosocial, y (iv) la información respecto del embarazo y el estado de salud del feto, así como sobre los controles

⁵⁸ Ley de Migración, artículo 107, fracciones I y II.

⁵⁹ Ley de Migración, artículo 109, fracción VIII.

⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Vélez Loor vs. Panamá (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”, Sentencia del 23 de noviembre de 2010, serie C, núm. 218, párrs. 198 y 276.

⁶¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Vélez Loor vs. Panamá (Adopción de Medidas Provisionales)”, Resolución del 29 de julio de 2020, párr. 35.

⁶² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-29/22, párr. 321.

médicos aconsejados y sus resultados. Todos los exámenes y procedimientos deberán satisfacer las exigencias de privacidad, confidencialidad y dignidad.⁶³

La regulación de la detención administrativa por razones migratorias es, para efectos del presente texto, de suma importancia, pues permite mostrar por qué las autoridades del INM tienen, más allá de la obligación de toda autoridad, un mandato reforzado de protección y deben asegurar la prestación de distintos servicios, entre estos, los de salud general, así como y, más específicamente, los servicios de la salud sexual y reproductiva. Lo anterior, se insiste, no sólo en cumplimiento de un mandato legal, sino también en atención a la especial vulnerabilidad en la que se encuentran las personas en situación de movilidad que, además, están siendo detenidas.

IV. Falta de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva en la Estación Migratoria de la Ciudad de México

Población detenida

Con el fin de analizar el estado de prestación de servicios de salud sexual y reproductiva se brindará un panorama general de la situación en la Estación Migratoria de la Ciudad de México, ello con base en datos obtenidos a través de diversas solicitudes de acceso a la información realizadas al INM. Así, cabe observar que el análisis comprende la población detenida, categorizada como *mujer* u *hombre* en dicha estancia migratoria de 2012 a 2022, es decir, durante un periodo de 10 años.

⁶³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-29/22, párr. 152.

Tabla 1. Población alojada por sexo en la Estación Migratoria de la Ciudad de México de 2012 a 2022

Año	Mujeres	Hombres
2012	152	1 714
2013	338	1 540
2014	504	1 709
2015	358	1 083
2016	1 522	5 091
2017	899	2 091
2018	3 384	983
2019	2 417	914
2020	867	308
2021	3 072	1 293
2022	4 465	2 126
Total	17 978	18 852

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la respuesta dada por el INM a la solicitud de información con folio 350020323000112.

Cabe hacer algunas precisiones y comentarios sobre esta información. En primer lugar, debe señalarse que para 2021 y 2022 el INM ya no brindó información con respecto a niñas, niños y adolescentes detenidos, a pesar de haberse solicitado de manera expresa; en años anteriores sí lo hizo. Si bien esto coincide con la reforma al marco legal en torno a la prohibición de presentar y alojar en estaciones migratorias a estos grupos de población, no es posible descartar el ocultamiento de información⁶⁴ dado los trabajos periodísticos y de organizaciones y por las respuestas del propio Instituto que se detallan más adelante.

En segundo lugar, es preciso señalar los cambios en la composición migratoria de las personas detenidas en la Ciudad de México. Entre 2012 y 2017 las mujeres detenidas eran menos que los hombres, pero a partir de 2018 hubo un cambio en dicha situación, superando ellas –en algunos años triplicando incluso– el número de hombres detenidos. Esto debe tenerse en cuenta al momento de analizar la prestación de servicios que deben darse en materia de salud sexual y reproductiva, por ejemplo, en lo relacionado con artículos de gestión menstrual.

⁶⁴ Josué Ibarra, “Pese a estar prohibido, más de 75 mil infantes y adolescentes fueron detenidos por el INM”, *La Verdad*, 1 de julio de 2022, <https://laverdadjuarez.com/2022/07/01/pese-a-estar-prohibido-mas-de-75-mil-infantes-y-adolescentes-fueron-detenidos-por-el-inm/> (Fecha de consulta: 23 de abril de 2023).

Finalmente, debe señalarse que los datos brindados por el INM utilizan las variables de *hombre* y *mujer*, sin embargo, no brindan más información sobre la forma en la que deciden usarse dichos términos, es decir, se reconoce que la información brindada por la autoridad podría tener representaciones no ajustadas a la identidad de género de las personas.

En este sentido, acerca de la categorización de las personas en las variables *hombre* y *mujer* debe señalarse que no se desconoce la existencia de otras identidades, como pueden ser las personas no binarias. Sin embargo, debe reconocerse la existencia de limitantes en la recolección de datos. Precisamente, el hecho de que en los datos brindados por el INM se utilizan esas categorías sin realizar distinción, por ejemplo, de si se refieren a personas cisgénero, y tampoco obtienen datos desagregados conforme a la identidad sexo-genérica de las personas.

Al respecto, al momento de solicitar la entrega de datos se pidió al INM brindar información sobre personas con capacidad de gestar distintas a las mujeres (personas no binarias, hombres trans, etc.) alojadas en la Estación Migratoria de la Ciudad de México, y la respuesta fue que no se contaba con dicha información, pues “por instrucción de personal de la Comisión Nacional de [los] Derechos Humanos, no se puede hacer distinción de personas por identidad de género, respecto de todas las personas alojadas en esta Estación Migratoria”.⁶⁵

Se estima que lo anterior implica una inadecuada aplicación de un criterio en materia de derechos humanos, pues a pesar de que no deben realizarse distinciones injustificadas con base en el sexo o género, la falta de datos específicos puede impedir la debida satisfacción de necesidades. Asimismo, la falta de datos acerca de la orientación sexual o identidad de género puede tener un impacto diferenciado en la salud y necesidades de las personas detenidas en la estación migratoria.

Como se desarrollará más adelante, la importancia de la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva surge, a su vez, del periodo de tiempo que las personas pasan detenidas en los centros del INM, pues al estar en detención las personas no pueden acudir de manera directa por insumos de salud, por poner un ejemplo. En este sentido, se solicitó al Instituto que informara el número de personas que estuvieron detenidas por más de 15 días en la estación migratoria de la capital del país entre 2012 y 2022.

⁶⁵ Respuesta del INM a la solicitud de información con folio 330020323000793, 5.

Tabla 2. Personas detenidas en la Estación Migratoria de la Ciudad de México entre 2012 y 2022 por más de 15 días

Rango de edad	0-17			18-29			30-60			60		
	Femenino	Masculino	Total									
2012	17	46	63	34	148	182	46	159	205	0	2	2
2013	17	38	55	32	188	220	46	170	216	2	9	11
2014	49	88	137	57	188	245	43	174	217	3	6	9
2015	24	49	73	51	230	281	43	175	218	0	3	3
2016	209	404	613	94	733	827	54	293	347	1	2	3
2017	38	73	111	41	186	227	42	126	168	0	2	2
2018	78	109	187	65	271	336	64	189	253	0	10	10
2019	64	121	185	73	342	415	79	222	301	1	6	7
2020	32	46	78	25	62	87	26	51	77	0	1	1
2021	222	233	455	186	208	394	148	201	349	2	1	3
2022	266	320	586	193	218	411	271	305	576	2	7	9

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la respuesta dada por el INM a la solicitud de información con folio 350020323000112.

Finalmente, cabe señalar que, con respecto al número de mujeres embarazadas detenidas en la estación migratoria en comento, el INM informó que “no se lleva a cabo un registro de mujeres embarazadas, toda vez que esa condición no incide en la tramitación de su Procedimiento Administrativo Migratorio”.⁶⁶

Servicios de salud sexual y reproductiva

Los servicios de salud sexual y reproductiva pueden ser de muy diversa índole, pero a través de estos se logra la autodeterminación de las personas sobre su propio cuerpo y sus capacidades sexuales y reproductivas. Dichos servicios pueden ir desde la obtención de productos de gestión menstrual hasta métodos anticonceptivos para el libre ejercicio de la

⁶⁶ Respuesta del INM a la solicitud de información con folio 330020323000793, 5.

sexualidad, así como la procuración de medicamentos para prevenir infecciones de transmisión sexual o embarazos no deseados, como en casos de violencia sexual.

A pesar del marco normativo existente y los deberes de protección reforzada a cargo de las autoridades migratorias dado el contexto de detención, se estima que en la estación migratoria existe una deficiencia prácticamente absoluta relacionada con la prestación de estos, lo que es una situación “reconocida” por la propia autoridad migratoria.

Al respecto, cabe señalar que de acuerdo con el INM, la Estación Migratoria de la Ciudad de México “brinda un acceso efectivo a los servicios básicos que todo extranjero necesite, primordialmente de atención médica, independientemente de si se trata de hombres, mujeres o personas embarazadas”.⁶⁷ Sin embargo, de manera expresa señala que en dicha estación migratoria “no se cuenta con servicios de salud sexual y reproductiva para las personas alojadas; sin embargo, si el médico de estas instalaciones determina que es necesario [...] se procede a canalizarla a una institución de salud pública”.⁶⁸

Con mayor detalle el INM reconoce que en esa estación migratoria “no se cuenta con servicios de salud ginecobstetricia o salud materna”⁶⁹ y que “no se brinda a las personas alojadas información sobre salud sexual y reproductiva; toda vez que el objetivo de este Instituto, [...] es únicamente el de regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros [...] dentro de un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos”.⁷⁰

De gran interés resulta la respuesta por parte de la estación migratoria local respecto de la atención que brinda a mujeres u otras personas con capacidad para gestar o embarazadas. Al respecto, aquella señaló que “no se cuenta con un proceso a seguir, en caso de que una mujer o una persona con capacidad para gestar se encuentre embarazada y este alojada (sic.)”.⁷¹ A pesar de lo anterior, el INM informó que en dicha estación no se tienen registros de que haya habido nacimientos o abortos (voluntario, espontáneo o legal) al interior de ésta.⁷²

Dichas respuestas sobre una supuesta falta de protocolos a seguir difieren de pronunciamientos institucionales en el sentido de que las acciones de “ayuda humanitaria que brinda el INM contemplan el auxilio inmediato en los espacios o lugares donde son ubicadas y, de

⁶⁷ Respuesta del INM a la solicitud de información con folio 330020323000793, 5.

⁶⁸ Respuesta del INM a la solicitud de Información con folio 330020323000793, 6.

⁶⁹ Respuesta del INM a la solicitud de Información con folio 330020323000793, 6.

⁷⁰ Respuesta del INM a la solicitud de información con folio 330020323000793, 7.

⁷¹ Respuesta del INM a la solicitud de información con folio 330020323000793, 7.

⁷² Respuesta del INM a la solicitud de información con folio 330020323000793, 7 y 8.

requerirlo, su traslado a centros médicos especializados como hospitales o clínicas con áreas de obstetricia".⁷³

En cuanto a la prestación de servicios más específicos dentro de la estación migratoria en comento es posible observar lo siguiente: en primer lugar, y respecto de la prestación de servicios de gestión menstrual, el INM informó que "únicamente se proporcionan toallas sanitarias, no así copas",⁷⁴ sin embargo, no se detalló el número de toallas distribuidas ni por año ni por persona; en segundo lugar, respecto de la prestación de métodos anticonceptivos (temporales y permanentes) informó que no se brinda ninguno puesto que en las "instalaciones se cuenta con área de estancia separadas" para mujeres y hombres,⁷⁵ lo anterior presuponiendo que las relaciones sexuales únicamente se dan entre parejas heterosexuales y que los métodos anticonceptivos se utilizan sólo para prevenir embarazos. Es decir, la perspectiva de la salud sexual y reproductiva del INM parece estar centrada en mujeres y hombres cisgénero heterosexuales, ignorando que existen otras identidades de género, y orientaciones sexuales que pueden requerir o querer acceder a, por ejemplo, métodos anticonceptivos para prevenir infecciones de transmisión sexual o, simplemente, para gozar de su sexualidad.

En tercer lugar, se solicitó información al Instituto acerca de si se brindan medicamentos anticonceptivos de emergencia a la población alojada en la estación migratoria, además de medicamento de profilaxis para prevenir la transmisión del virus de inmunodeficiencia humana (VIH), y señaló que "no se brinda o se cuenta con medicamento anticonceptivo de emergencia, toda vez que en estas instalaciones se cuenta con área de estancia separadas".⁷⁶ Además, especificó que "no cuenta con medicamento de profilaxis contra VIH; sin embargo [...], se brinda un acceso efectivo a los servicios básicos que todo extranjero necesite".⁷⁷

⁷³ Instituto Nacional de Migración, "Comunicado No. 231/2022. Auxilia INM a 104 mujeres migrantes embarazadas en lo que va de 2022", 7 de junio de 2022, <https://www.gob.mx/inm/prensa/auxilia-inm-a-104-mujeres-migrantes-embarazadas-en-lo-que-va-de-2022-304547?idiom=es-MX> (Fecha de consulta: 23 de abril de 2023).

⁷⁴ Respuesta del INM a la solicitud de información con folio 330020323000111.

⁷⁵ Respuesta del INM a la solicitud de información con folio 330020323000111.

⁷⁶ Respuesta del INM a la solicitud de información con folio 330020323000111.

⁷⁷ Respuesta del INM a la solicitud de información con folio 330020323000111.

V. Incumplimiento en materia de salud sexual y reproductiva

La información anterior permite observar que, si bien la Estación Migratoria de la Ciudad de México dice brindar servicios básicos de salud, la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva es prácticamente inexistente. La información brindada por el INM muestra, por un lado, el incumplimiento del marco normativo aplicable y, por otro lado, una clara confusión respecto de la importancia de la salud sexual y reproductiva.

Dicha estación migratoria indica que no cuenta con estos servicios ni con protocolos para la atención, puesto que su función es la de controlar la migración y no brindar servicios de salud, y porque la estación tiene estancias separadas entre hombres y mujeres.

Lo anterior implica desconocer, además del deber de protección reforzada dado el contexto de detención, las normas técnicas de prestación de servicios que rigen el actuar del personal de salud que brinda atención al interior del centro, así como que la salud sexual y reproductiva no sólo atiende a las relaciones con fines reproductivos de parejas heterosexuales. En efecto, es preocupante que se señale la carencia de los insumos necesarios (anticoncepción de emergencia y profilaxis post exposición) para atender personas que pudieron haber sido víctimas de violencia sexual.

Ahora bien, cabe decir que el INM, como la autoridad a cargo de la integridad de las personas migrantes detenidas, tiene una responsabilidad respecto de la salud de éstas, pero la propia Ley de Migración señala que corresponde a la SSA el promover la prestación de servicios de salud a las personas extranjeras.⁷⁸

Al respecto, se solicitó a la SSA que informara las acciones, políticas o medidas adoptadas a efecto de asegurar la atención médica a las personas alojadas en las estaciones migratorias a cargo del INM, en específico sobre los servicios de salud sexual y reproductiva. Dicha solicitud fue turnada por la propia autoridad para dar respuesta a la Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social, a la Dirección General de Promoción de la Salud, a la Dirección General de Relaciones Internacionales y al CNGSR.

Al respecto, la Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social informó que carece de información relacionada y señaló que, en todo caso, las dependencias y entidades sólo están obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos.⁷⁹ Por su

⁷⁸ Ley de Migración, artículo 27, fracción I.

⁷⁹ Respuesta de la SSA a la solicitud de información con folio 330026923000252.

parte, la Dirección General de Promoción de la Salud indicó que no se provee atención médica a ningún tipo de población y que “[en] el caso de la atención médica de las personas alojadas en las estaciones migratorias a cargo del INM, depende de ese Instituto la atención que se brinda en su interior”.⁸⁰

Asimismo, indicó que respecto de su obligación derivada del artículo 27, fracción I de la Ley de Migración, se trabaja con base en el Plan Integral de Atención a la Salud del Migrante. Cabe señalar que, si bien dicho plan aborda aspectos sobre la prestación de servicios de salud a población migrante e incluso trata aspectos sobre salud sexual y reproductiva, no refiere aspecto alguno sobre atención médica en centros de detención del INM.⁸¹

Por otro lado, la Dirección General de Relaciones Internacionales indicó que dentro de sus actividades se encuentra el brindar acompañamiento a áreas técnicas en actividades que se realizan en beneficio de la población migrante, pero que dicha atención no corresponde directamente a ésta. Asimismo, refirió que “la atención médica que se brinda a las personas alojadas en las estaciones migratorias depende directamente de la capacidad e infraestructura del Instituto Nacional de Migración”.⁸²

Finalmente, el CNGSR informó que “no cuenta con un programa dirigido específicamente a la población migrante”.⁸³ A pesar de esto, también señaló que “en el Plan Integral de Atención a la Salud Migrante, dicha población puede acceder a los servicios de salud en caso de presentar alguna lesión o problema, dichos servicios se otorgan en forma integral, incluyendo promoción de la salud, atención médica y referencia hospitalaria”.⁸⁴

Lo anterior permite observar que, si bien la SSA dispone de un programa para coordinar de manera general la prestación de servicios de salud a la población migrante en el territorio nacional, la realidad es que no cuenta con un programa específico para atender a las personas detenidas en estaciones migratorias y que, incluso, considera que dicha atención médica corresponde al INM.

⁸⁰ Respuesta de la SSA a la solicitud de información con folio 330026923000252.

⁸¹ Secretaría de Salud, *Plan Integral de Atención a la Salud del Migrante* (México: Secretaría de Salud), <https://epidemiologia.salud.gob.mx/gobmx/salud/documentos/manuales/PlanIntegralAttnSaludPobMigrante.pdf> (Fecha de consulta: 10 de abril de 2023).

⁸² Respuesta de la SSA a la solicitud de información con folio 330026923000252.

⁸³ Respuesta de la SSA a la solicitud de información con folio 330026923000252.

⁸⁴ Respuesta de la SSA a la solicitud de información con folio 330026923000252.

La información hasta aquí presentada en materia de salud sexual y reproductiva parece coincidir con lo señalado en diversos análisis realizados previamente respecto de la prestación de servicios de salud en lo general. Por un lado, falta de entendimiento del marco normativo aplicable y homologación de procedimientos⁸⁵ y, por otro lado, falta de recursos -presupuestales y humanos-.⁸⁶

Como se señaló en el apartado sobre la regulación de los derechos sexuales y reproductivos, se estima que si bien existe un marco normativo perfectible, éste sí asegura la prestación de servicios, sin embargo, hay desconocimiento del mismo por parte del INM, faltan acciones concretas por parte de la SSA, y existe un entendimiento restringido -basado mayormente en identidades cisgénero y orientación heterosexual- respecto de la salud sexual y reproductiva.

Lo anterior no es menor, por un lado, las organizaciones de la sociedad civil han señalado que “la violencia sexual en contra de las mujeres migrantes en tránsito se ha convertido en una de las prácticas más agresivas y habituales en el marco del fenómeno migratorio en México”,⁸⁷ de tal forma que los centros de detención migratoria deberían contar, por lo menos, con métodos de anticoncepción de emergencia y profilaxis post exposición, además de saber que el tener dichos medicamentos no responde a que las áreas de las estaciones migratorias estén o no separadas entre hombres y mujeres. Por otro lado, las personas aún si son detenidas por un periodo menor de 15 días -aunque la información aquí brindada permite observar que cada año cientos de personas son detenidas por un periodo mayor- necesitan servicios de salud sexual y reproductiva que deben ser provistos por el INM en tanto que es la autoridad a cargo de la detención. Incluso, si llegara a adoptarse su postura respecto a que el “alojamiento” no es detención, éste seguiría a cargo de la prestación de los servicios, pues las personas no pueden acudir de manera directa a satisfacer sus necesidades.

⁸⁵ Mauro Pérez Bravo, “La salud física y psicológica de las personas migrantes en México: el caso de la detención migratoria”, *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, vol. VI, núm. 16 (noviembre 2020-febrero 2021): 42, <http://www.derechoglobal.cucsh.udg.mx/index.php/DG/article/view/279/404> (Fecha de consulta: 10 de abril de 2023).

⁸⁶ Araceli Ávila Morales, Laura Díaz de León y Jorge A. Andrade, *Informe. En el umbral del dolor: acceso a los servicios de salud en estaciones migratorias* (México: Instituto para la Seguridad y la Democracia, 2017), 19, 21, 22-24.

⁸⁷ Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A. C., y Sin Fronteras, I. A. P., *Construyendo un modelo de atención para mujeres migrantes víctimas de violencia sexual en México* (México: Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A. C. /Sin Fronteras, I. A. P., 2012), 8.

Finalmente, cabe señalar que el INM es la autoridad encargada –conforme a la Ley de Migración– del ingreso, salida, permanencia y tránsito de las personas en el territorio nacional, y al ser la autoridad responsable de los centros de detención, necesariamente debe hacerse cargo de las necesidades de dicha población. Lo anterior, específicamente se retoma por el caso de las mujeres y personas con capacidad para gestar y embarazadas.

La respuesta de la Estación Migratoria de la Ciudad de México es que dicha situación no se registra, pues eso no influye en el procedimiento administrativo migratorio, sin embargo, dicha respuesta es en sumo preocupante, pues la falta de identificación de dicha situación pone en riesgo a las personas, obstaculiza la atención materno-infantil que debe brindarse e, incluso, se aumenta el riesgo de muerte materna y muerte perinatal. Máxime que, conforme a la propia ley, en el caso de mujeres embarazadas deben valorarse las medidas alternativas a la detención, lo que es imposible si ni siquiera se detecta el embarazo.

VI. Conclusiones

En México existe un marco normativo sólido, aunque perfectible, en materia de derechos sexuales y reproductivos. Derechos que permiten a las personas la libre autodeterminación sobre su cuerpo, sexualidad y reproducción. A pesar de esto, la evidencia parece señalar que el desconocimiento de dicho marco normativo, así como la falta de política pública y recursos, da lugar a la violación de dichos derechos.

El caso de la población migrante detenida en la Estación Migratoria de la Ciudad de México permite observar, en un ejemplo concreto, dicha situación. En efecto, la detención migratoria a la que se sujeta a las personas obstaculiza el acceso a un sinnúmero de servicios, entre estos los concernientes a la salud sexual y reproductiva. Lo anterior implica un incumplimiento del marco normativo en la materia y del deber de protección reforzada a cargo del INM, dado que es la autoridad responsable de la detención.

Los datos aquí mostrados permiten observar, por un lado, ciertas características de la población detenida en la estación migratoria local y, por otro lado, el estado de prestación de servicios de salud sexual y reproductiva conforme a lo reconocido por la propia autoridad. Dicha información muestra un profundo desconocimiento del marco normativo aplicable en materia de salud, pero también prejuicios, ausencia de recursos, así como falta de capacitación y coordinación.

El presente texto, perfectible en su metodología y recolección de datos, pretende brindar una primera radiografía del estado de los servicios de salud sexual y reproductiva en la Estación Migratoria de la Ciudad de México. Esto para que diversos actores interesados puedan contar con un marco inicial de trabajo que permita valorar acciones a tomar a efecto de incidir en este ámbito. Sin duda alguna, existen áreas de oportunidad para estudiar, como ahondar en las necesidades y violencias particulares que viven personas con identidades sexo-genéricas diversas al binario hombre y mujer.

Así, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil pueden, dada su constitución y objeto social, solicitar acceso a la estación migratoria local,⁸⁸ a fin de realizar entrevistas y detectar necesidades específicas. Las autoridades del INM pueden solicitar capacitaciones, activar mecanismos de coordinación con las autoridades de salud, y mejorar sus procesos internos tanto de recolección de información como de atención médica.

Finalmente, se estima prudente reiterar la relevancia del presente texto dado el contexto actual de violaciones graves a derechos humanos que se viven en las estaciones migratorias y en supuesto cumplimiento de la política migratoria del país. En efecto, se estima que la detención migratoria debe desaparecer del marco normativo como regla general de actuación y deben realizarse adecuaciones normativas a la Ley de Migración y su reglamento para ajustarse a estándares internacionales.⁸⁹ En este sentido, de forma alguna se pretende indicar que el mero cumplimiento del marco normativo en materia de salud volvería constitucional la detención.

Sin embargo, se considera que el presente texto, por un lado, permite dar información para que en el corto plazo se adopten medidas concretas tendientes a asegurar la salud (sexual y reproductiva) de las personas en situación de movilidad detenidas por el INM. Por otro lado, la información aquí presentada aporta un elemento más al momento de argumentar la necesidad de la desaparición de la figura de detención migratoria; las personas tienen derechos y necesidades que no pueden ser satisfechas en detención y cuya falta de cumplimiento genera grandes afectaciones a la salud física y mental.

⁸⁸ Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración del 8 de noviembre de 2012 (*Diario Oficial de la Federación*), artículos 32-40.

⁸⁹ Arcipreste Morales, "El 'alojamiento' migratorio en México", 35-53.

VII. Fuentes de consulta

Libros

- Ávila Morales, Araceli, Laura Díaz de León y Jorge A. Andrade. *En el umbral del dolor: acceso a los servicios de salud en estaciones migratorias*. México: Instituto para la Seguridad y la Democracia, 2017.
- Camarena Ojinaga, Lourdes, y Adriana Leona Rosales Mendoza, coords. *Salud reproductiva, medio ambiente y género. Un diálogo necesario*. México: Universidad Pedagógica Nacional/Universidad Autónoma de Baja California, 2018.
- Choy, Jorge, Lisa Preminger, Marianne Richardson y Alexa Tarez. *Sistema mexicano de detención de migrantes. Otoño 2018-primavera 2019*. Estados Unidos: The University of Texas at Austin, 2019. https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/prp_207-SISTEMA-MEXICANO-DE-DETENCIÓN-DE-MIGRANTES-.pdf (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2023).
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C. *Caminos en pausa: condiciones de detención en estaciones migratorias de México*. México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C., 2023.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe Especial. Situación de las estaciones migratorias en México. Hacia un nuevo modelo alternativo de detención*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Informe-Estaciones-Migratorias-2019-RE.pdf> (Fecha de consulta: 31 de marzo de 2023).
- González Carvallo, Diana Beatriz, Isabel Lucía Rubio Rufino y Teresa Guadalupe Esparza Trujillo. *Derechos sexuales y reproductivos. Cuadernos de Jurisprudencia núm. 16*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022. <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/biblioteca-virtual/derechos-sexuales-y-reproductivos> (Fecha de consulta: 6 de diciembre de 2023).
- Grupo de Información en Reproducción Elegida. *Atención de salud reproductiva para personas migrantes en Tapachula, Chiapas*. México: Grupo de Información en Reproducción Elegida, s. f. https://saludreproductiva.gire.org.mx/wp-content/uploads/2023/02/PERSONAS_MIGRANTES.pdf (Fecha de consulta 23 de abril de 2023).
- _____. *El camino hacia la justicia reproductiva: una década de avances y pendientes 2010-2021*. México: Grupo de Información en Reproducción Elegida, 2021.
- Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social y Sin Fronteras, I. A. P. *Construyendo un modelo de atención para mujeres migrantes víctimas de violencia sexual, en México*. México: Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A. C., y Sin Fronteras, I. A. P., 2012.

- Leyva, René, y Frida Quintino, eds. *Migración y salud sexual y reproductiva en la frontera sur de México*. México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2011.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. *Informe de Supervisión 03/2023 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre estancias provisionales y estaciones migratorias en el centro y sur de la república mexicana*. México: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2023. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-04/ISP_03_2023.pdf (Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2023).
- Micher Camarena, Martha Lucía, coord. *Derechos sexuales y reproductivos de las mujeres*. México: Cámara de Diputados/Alianza Nacional por el Derecho a Decidir, 2015.
- Secretaría de Salud. *Plan Integral de Atención a la Salud del Migrante*. México: Secretaría de Salud. <https://epidemiologia.salud.gob.mx/gobmx/salud/documentos/manuales/PlanIntegralAttnSaludPobMigrante.pdf> (Fecha de consulta: 10 de abril de 2023).
- _____. *Programa de Acción Específico. Salud Sexual y Reproductiva 2020-2024*. México: Secretaría de Salud, s. f. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/644374/PAE_SSR_24_5_21.pdf (Fecha de consulta: 20 de mayo de 2023).
- Sin Fronteras, I. A. P. *La detención de personas extranjeras en estaciones migratorias*. México: Sin Fronteras, I. A. P, 2012. <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/La-detención-de-las-personas-extranjeras-en-estaciones-migratorias..pdf> (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2023).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Resultados del Primer Concurso de Ensayo sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022. <https://resources.scjn.gob.mx/event/resources/Concentrado-ensayos-ganadoresPDF.pdf> (Fecha de consulta: 1 de febrero de 2023).
- Valdés, Luz María, coord. *Hacia una nueva Ley General de Población*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

Revistas

- Arcipreste Morales, Enrique. "El 'alojamiento' migratorio en México. Privación de la libertad de las personas migrantes a la luz de los Principios Interamericanos". *REDHES. Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, núm. 25 (enero-junio 2021): 35-53. <https://www.derecho.uaslp.mx/redhes/Paginas/Numeros-publicados/4099#gsc.tab=0> (Fecha de consulta: 30 de marzo de 2023).
- Llanes-Díaz, Nathaly, letza Bojórquez Chapela y Olga Odgers-Ortiz. "Oferta de servicios de salud sexual y reproductiva a personas migrantes centroamericanas en Tijuana". *Pan American Journal of Public Health*, núm. 47 (2023): 1-9. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9989548/pdf/rpsp-47-e56.pdf> (Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2023).

Pérez Bravo, Mauro. "La salud física y psicológica de las personas migrantes en México: el caso de la detención migratoria". *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, vol. VI, núm. 16 (noviembre 2020-febrero 2021): 15-48. <http://www.derechoglobal.cucsh.udg.mx/index.php/DG/article/view/279/404> (Fecha de consulta: 10 de abril de 2023).

Pérez García, Nancy, y Elizabeth Arroyo Quintana, "La detención migratoria en México: Privación a la libertad en estaciones migratorias". *Anuario de Derechos Humanos del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 1 (2017): 445-479. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-judicatura/article/view/35188/32111> (Fecha de consulta: 31 de marzo de 2023).

Periódico

Ibarra, Josué. "Pese a estar prohibido, más de 75 mil infantes y adolescentes fueron detenidos por el INM". *La Verdad*, 1 de julio de 2022. <https://laverdadjuarez.com/2022/07/01/pese-a-estar-prohibido-mas-de-75-mil-infantes-y-adolescentes-fueron-detenedos-por-el-inm> (Fecha de consulta: 23 de abril de 2023).

Legislación

Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración del 8 de noviembre de 2012. *Diario Oficial de la Federación*.

Constitución Política de la Ciudad de México de 5 de febrero de 2017. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, última reforma del 8 de agosto de 2022.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 18 de noviembre de 2022.

Ley de Migración del 25 de mayo de 2011. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 29 de abril de 2022.

Ley General de Educación del 30 de septiembre de 2019. *Diario Oficial de la Federación*.

Ley General de Salud del 7 de febrero de 1984. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 24 de marzo de 2023.

Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993. De los servicios de planificación familiar de 30 de mayo de 1994. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 21 de enero de 2004.

Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-2016. Para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, y de la persona recién nacida del 7 de abril de 2016. *Diario Oficial de la Federación*.

Norma Oficial Mexicana NOM-039-SSA2-2014. Para la prevención y control de las infecciones de transmisión sexual de 9 de marzo de 2017. *Diario Oficial de la Federación*.

Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2- 2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la Marco normativo prevención y atención de 16 de abril de 2009. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 24 de abril de 2016.

Reglamento de la Ley de Migración del 28 de septiembre de 2012. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 23 de mayo de 2014.

Observaciones generales de organismos internacionales

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/GC/22. Observación General núm. 22, relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2 de mayo de 2016.

_____. E/C.12/2000/4. Observación General núm. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 11 de agosto de 2000.

Sentencias y opinión consultiva

Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Artavia Murillo y otros (‘Fertilización in vitro’) vs. Costa Rica (Excepciones Preliminares, Fondo Reparaciones y Costas)”. Sentencia del 28 de noviembre de 2012, serie C, núm. 257.

_____. “Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)”. Sentencia del 24 de febrero de 2012, serie C, núm. 239.

_____. “Caso Brítez Arce y otros vs. Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas)”. Sentencia del 16 de noviembre de 2022, serie C, núm. 474.

_____. “Caso Vélez Loor vs. Panamá (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”. Sentencia del 23 de noviembre de 2010, serie C, núm. 218.

_____. “Vélez Loor vs. Panamá (Adopción de Medidas Provisionales)”. Resolución del 29 de julio de 2020.

_____. Opinión Consultiva OC-29/22. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad (Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 4.1, 5, 11.2, 12, 13, 17.1, 19, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros instrumentos que conciernen a la protección de los derechos humanos), 30 de mayo de 2022.

Sentencia nacional

Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Amparo en Revisión 1388/2015”. Sentencia del 15 de mayo de 2019, Primera Sala, Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Páginas de internet

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. "Informe de actividades de 2022. Diagnóstico Situacional de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes". <https://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=60055>. (Fecha de consulta 23 de abril de 2023).
- Instituto Nacional de las Mujeres. "Glosario para la igualdad". <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/> (Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2023).
- Instituto Nacional de Migración. "Comunicado núm. 231/2022. Auxilia INM a 104 mujeres migrantes embarazadas en lo que va de 2022", 7 de junio de 2022. <https://www.gob.mx/inm/prensa/auxilia-inm-a-104-mujeres-migrantes-embarazadas-en-lo-que-va-de-2022-304547?idiom=es-MX> (Fecha de consulta: 23 de abril de 2023).
- Oficina del Alto Comisionado de la Organización Naciones Unidas para los Derechos Humanos. "Graves violaciones de DH". <https://hchr.org.mx/ambitos-de-trabajo/graves-violaciones-de-dh/> (Fecha de consulta: 23 de abril de 2023).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Comunicado de prensa 090/2023. La Primera Sala determinó que las personas extranjeras sujetas a un procedimiento migratorio tienen el derecho irrenunciable a contar con una defensa adecuada y que los previstos en la Ley de Migración para su alojamiento temporal son inconstitucionales", 15 de marzo de 2023. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7276> (Fecha de consulta: 31 de marzo de 2023).

**Liebel, Manfred, en colaboración con
Martha Martínez Muñoz y Philip Meade.
*Protagonismo Infantil Popular. Derechos
desde abajo y participación política.*
Buenos aires: El Colectivo; México: Bajo
Tierra Ediciones, 2023, 208 pp.**

(Reseña)



Gerardo Sauri Suárez*

Esta obra actualiza los conceptos y principios metodológicos para impulsar la participación infantil como un elemento fundamental de garantía para el ejercicio de sus derechos humanos; reconociendo a niñas, niños y adolescentes como personas ciudadanas con actoría social.

El sociólogo alemán Manfred Liebel plantea que, históricamente, el control y la configuración de experiencias de participación infantil organizadas por personas adultas no han permitido una efectiva y representativa toma de decisiones que logren modificar las condiciones estructurales de este grupo social, pues las expresiones de la niñez son controladas desde un entorno diseñado por un mundo adulto que establece una regulación de los modos y alcances de esos procesos –supuestamente– participativos.

Para Liebel existe una deuda en la creación de mecanismos de justicia intergeneracional que contrarresten los efectos del adultocentrismo presente en los procesos de participación infantil (construidos con la premisa de la representación política desde elites en búsqueda perpetua para acceder a estructuras de poder) y que sirvan de contrapeso no sólo a sus consecuencias inmediatas para la niñez, sino también en su vida como personas adultas y para las generaciones venideras.

El adultocentrismo se origina en el temor estructural de las instituciones de perder el control de las expresiones y conductas de niñas y niños, y propicia procesos de participación que no fomentan un empoderamiento infantil o que estimulan una participación individualista propensa a la manipulación, perpetuando con ello los intereses de las personas adultas por sobre los de sus pares.

El libro presenta al adultismo como la forma en la que se expresa una violencia derivada de las prácticas desiguales de poder, negándose a ver a la niñez como sujeta de pensamiento y oponiéndose a su participación en la vida política y social de la comunidad, postergando así su condición de ciudadanía.

* Maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y pedagogo por la Universidad Pedagógica Nacional. Docente, activista y especialista en derechos humanos con principal enfoque en derechos de la infancia y grupos de atención prioritaria. Autor de más de veinte publicaciones en las que se destaca la defensa y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Estas prácticas adultocéntricas en su mayoría se encuentran justificadas como medidas que tienen como fin la protección infantil, por lo que se toman decisiones a nombre de niñas y niños en los ámbitos escolar, familiar y político. El resultado de estas prácticas conduce a la inseguridad, la impotencia, el autodesprecio o pueden generar ira, frustración y resistencia, esto conforme al contexto en el que se desarrolle la niñez.

El autor alemán –que durante muchos años trabajó en Nicaragua con organizaciones para la infancia– señala que las relaciones de poder deben plantearse reconociendo mutuamente a niñas, niños, adolescentes y personas adultas, de acuerdo con su diversidad, sus puntos de convergencia y su igualdad.

El texto propone ir más allá de la interpretación legalista de los derechos y observarlos como un proceso en constante transformación, en el que las realidades de los actores se traducen en necesidades y reivindicaciones que pueden ser judiciales para los gobiernos responsables del cumplimiento de estos, los cuales no podrán ser comprendidos y ejercidos hasta que las niñas y los niños tengan el protagonismo necesario traducido en contar con los recursos suficientes para establecer sus prioridades y disponer de estos.

Para Liebel y Meade –quién colabora en partes del documento– no es lo mismo tener derechos que poder ejercerlos, lo segundo depende de las condiciones sociales de niñas, niños y adolescentes para hacer uso de ellos, lo que depende de la voluntad política de la sociedad y de su compromiso para cumplir sus obligaciones.

La participación dota a las infancias de herramientas para reclamar sus derechos, afirmando su condición moral como seres humanos con derecho a la dignidad humana. Tanto el reconocimiento de sus derechos como las condiciones para ejercerlos se vinculan con la participación de niñas, niños y adolescentes y con las configuraciones para su materialización.

Como se narra en el texto, los derechos de la niñez no surgen ni existen en espacios ahistóricos y socio-distantes, se han tenido que hacer válidos desde diferentes expresiones caracterizadas por desigualdades de poder y diversidades culturales. Por lo tanto, los derechos de la niñez no se pueden comprender como derechos individuales sino como un complejo de interrelaciones y obligaciones mutuas, entre personas de diferentes generaciones.

La necesidad de reclamar los derechos no es posible cuando las diferencias de poder y estatus son tan grandes como las de niñas y niños que viven en condiciones de marginación, opresión y extrema pobreza. De esta manera, son elementales las alianzas con personas adultas que entiendan la importancia de asumir y apoyar sus demandas legales.

Liebel y Meade proponen un proceso de transición de estructuras prácticas, verticales y autoritarias hacia otras más democráticas, a través de una mediación comprometida con la participación infantil, incitando a formas de protagonismo y autonomía de niñas, niños y adolescentes. Describen la efectiva participación infantil como una serie de esfuerzos para que ellas y ellos se expresen, y para que se les escuche y desarrollen formas propias de organización que les permitan aportar al proceso.

Con el enfoque de interseccionalidad, las niñas y los niños nunca se definen solamente por su edad, sino que siempre forman parte de algo que les construye: familia, comunidad, territorio y cultura, entre otros aspectos. Pueden tener varias identidades que no siempre son un reflejo de estos colectivos, ya que encarnan características y subjetividades individuales y colectivas.

En el texto se propone una autodeterminación colectiva como consecuencia de una organización social que tiene que ver con la definición del territorio propio y el derecho de conformarlo de manera autónoma. De esta manera se reinterpreta el sentido de lo popular mediante las vivencias de la niñez y las juventudes descritas como populares y sus contra-derechos.

En una articulación conceptual –que era ya muy necesaria–, el texto se aborda desde un enfoque de género y señala que la niñez de los sectores populares no se encuentra exenta de las manifestaciones del adultocentrismo, experimentado a través del silencio social, abusos, humillaciones, violencia y faltas de respeto, que son provocadas por la injusticia imperante y las ideologías culturales basadas en el patriarcado, las cuales anteponen la superioridad del hombre, traduciéndose en conductas de discriminación y violencia sexual, principalmente accionada contra las niñas y las mujeres jóvenes.

Liebel y Marta Martínez definen el perfil del protagonismo popular infantil que fortalece su posición social, esto desde un debate crítico de las distintas expresiones del adultocentrismo. Se observa la participación infantil popular como una consecuencia natural, resultado de contextos específicos derivados de movimientos sociales en donde las infancias y adolescencias toman el control de su proceso de manera protagónica y autogestiva, acompañadas en la reflexión por personas adultas de manera espontánea.

Se reflexiona sobre los ejemplos de construcción de espacios de participación de niñas y niños en países del sur del hemisferio, en donde su poder político se ha visto reflejado como actores de cambio y sujetos políticos, haciendo efectivo el ejercicio de sus derechos y generando espacios de articulación entre pares –y otros grupos sociales– para la incidencia y la toma de decisiones.

Por último, se hace énfasis en las expresiones de resistencia a la opresión y la violencia por parte de los sectores populares, específicamente de personas jóvenes que ya no se ven representadas por las clases políticas de sus lugares de origen. Entonces, se activan nuevas narrativas políticas que tienen su propósito en el rechazo a la subordinación y la humillación. Se narra la construcción de nuevas organizaciones que interpelan el poder autoritario desde la niñez del pueblo. Así se “renuevan opciones, convicciones y sueños y descubren la veta de la utopía al conquistar su autoestima iniciando procesos de sueño y realidad, de rutina diaria y novedad, de agresividad y ternura, de imitación y creatividad. Por allí hay que persistir y afirmar”.¹

¹ Liebel. Manfred, Martha Martínez Muñoz y Philip Meade, *Protagonismo Infantil Popular, Derechos desde abajo y participación política*, 40.



CONVOCATORIA

Con el ánimo de contribuir al estudio, investigación y difusión en materia de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) realiza la publicación de obras especializadas en la materia, ya sea de manera impresa o electrónica, sin perseguir fines de lucro, por lo que convoca a aquellas personas académicas, investigadoras, docentes, estudiantes, o bien, a cualquier otra interesada, a presentar artículos inéditos para su publicación en *métodhos*. Revista electrónica de investigación aplicada en derechos humanos, la cual tiene entre sus objetivos:

- Fomentar, a través de distintos mecanismos, la generación de investigaciones puntuales sobre el respeto, la garantía y el ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva crítica y analítica.
- Promover el estudio y la investigación de los derechos humanos, a partir de la generación de conocimiento científico que permita fortalecer el trabajo de defensa, promoción y protección de los derechos humanos

Para la presentación de los artículos, las y los participantes se sujetarán a las siguientes

BASES

PRIMERA. "Destinatarias y/o destinatarios"

Podrán participar aquellas y aquellos profesionales, académicos e investigadores, especialistas, estudiantes, y en general cualquier persona interesada en temas asociados a la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos.

SEGUNDA. "Temas generales"

Con la finalidad de contribuir a los objetivos de la revista, se considerarán preferentemente a aquellos artículos que versen sobre temáticas que impliquen investigación aplicada en derechos humanos; por ejemplo, género, políticas públicas, discriminación, grupos en situación de vulnerabilidad, migración, medio ambiente, educación, indicadores o cualquier otro tema.

TERCERA. "Criterios de selección"

Los textos recibidos tendrán una valoración previa por parte de la Dirección Editorial, la cual seleccionará los artículos que serán sometidos al arbitraje de dos especialistas en la materia, asegurando la confidencialidad de la o el autor. Las y los dictaminadores analizarán que los trabajos se apeguen a los elementos establecidos en la Política Editorial de la revista.

CUARTA. "Requisitos de presentación de artículos"

Los artículos deberán ser presentados de acuerdo con los requisitos formales establecidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*.

QUINTA. "Presentación de artículos"

Los trabajos deberán ser enviados mediante la plataforma de OJS, en la siguiente dirección: <https://revista-metodhos.cdchcm.org.mx>. De manera excepcional se podrán remitir al correo electrónico: revistametodhos@cdchcm.org.mx; debiendo observar los elementos referidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*.

SEXTA. "Plazo de presentación"

Los artículos se reciben todo el año. Los artículos que tengan una revisión previa favorable y reciban dos dictaminaciones positivas, formarán parte de uno de los dos próximos números.

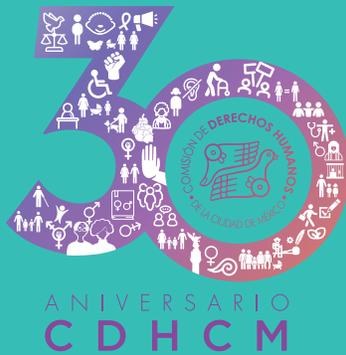
SÉPTIMA. "Selección de artículos"

Una vez cumplidas las etapas de dictaminación referida en la Política Editorial, el Comité Editorial aprobará e integrará la lista de artículos que formarán parte de la publicación de la revista.

OCTAVA. "Propiedad intelectual"

El envío del artículo por parte de las y los autores, para su dictaminación, implica el otorgamiento de la licencia no exclusiva a favor de la CDHCM para la publicación y la difusión de la obra.

*Para visualizar la versión completa de esta Convocatoria, así como la Política Editorial de la revista electrónica *métodhos*, consulte la página web <https://revista-metodhos.cdchcm.org.mx> y para mayor información comuníquese al teléfono 55 5229 5600, exts. 2207 y 2202, o escriba al correo electrónico revistametodhos@cdchcm.org.mx



Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Edificio sede

Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,
demarcación territorial Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México.
Tel.: 55 5229 5600.

Servicios gratuitos.

Horarios de atención en sede

las 24 horas de los 365 días del año.

Página web

<https://cdhcm.org.mx>

Correo electrónico

cdhcm@cdhcm.org.mx

Consulta las publicaciones de la CDHCM

<https://piensadh.cdhcm.org.mx>

