



Enero-junio de 2024

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

métodhos, Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad México (CDHCM), año 13, núm. 26, enero-junio de 2024, 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: junio de 2024.

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 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); 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); Nadia Sierra Campos, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad México (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 y 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, ext. 2207, 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

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

La evolución de la figura del *ombudsperson* y su relación con la sociedad civil

The evolution of the ombudsperson figure and its relationship with civil society

Luis Enrique Cárdenas Voges y Angélica Yedit Prado Rebolledo

6

Autonomía y efectividad: los dilemas del sistema *ombudsperson* en México

Autonomy and effectiveness: the dilemma of the ombudsperson system in Mexico

Julieta Morales Sánchez

34

CONVOCATORIA PERMANENTE

Análisis de la política pública para población LGTBTTTIQA+ en Jalisco

Analysis of the public policy for the LGTBTTTIQA+ population in Jalisco

Carlos Regino Villalobos Espinosa

60

PRESENTACIÓN

Núm. 26 enero-junio de 2024

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

La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) se congratula en publicar esta nueva edición de *métodhos*, al ser una revista que se ha constituido como referente en materia de estudio especializado en derechos humanos, que promueve su investigación y da a conocer los análisis teóricos y empíricos respecto de la situación que guardan, no sólo en la Ciudad de México, sino también en otras entidades federativas y países.

Este número está integrado por dos textos relacionados con la convocatoria especial “Experiencias y reflexiones sobre el sistema *ombudsperson* a 30 años de su creación en México”, la cual se lanzó en 2023 en el marco del trigésimo aniversario de la CDHCM, con la finalidad de contribuir a visibilizar la importancia del papel del sistema no jurisdiccional en México en la protección, defensa y promoción de los derechos y, en general, de las instituciones nacionales de derechos humanos en el mundo.

En el artículo de investigación titulado “La evolución de la figura del *ombudsperson* y su relación con la sociedad civil”, Luis Enrique Cárdenas Voges y Angélica Yedit Prado Rebolledo resaltan el rol activo de la sociedad civil como parte de la plataforma de protección de los derechos humanos y su relación con el *ombudsperson* en la tarea de coadyuvar en la defensa de tales derechos en beneficio de las necesidades colectivas. Las personas autoras invitan a la proactividad por medio de los mecanismos de participación ciudadana.

En el segundo texto, denominado “Autonomía y efectividad: los dilemas del sistema *ombudsperson* en México”, Julieta Morales Sánchez conduce una reflexión sobre la relevancia de la autonomía de las comisiones de derechos humanos, y toma como caso práctico a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para analizar la forma en que se garantiza la efectividad de sus acciones. Para ello, a manera de ejemplo, describe algunas de sus facultades, como la emisión de recomendaciones por violaciones graves, la presentación de acciones de inconstitucionalidad, entre otras, con el fin de exponer su incidencia en la promoción y defensa de los derechos humanos.

Finalmente, se incluye un artículo postulado en el marco de la convocatoria permanente de la revista, titulado “Análisis de la política pública para población LGBTTTIQA+ en Jalisco”, escrito por Carlos Regino Villalobos Espinosa, en el que se presenta la sistematización de algunas acciones realizadas por los poderes Ejecutivo y Legislativo, y en el acceso a la Justicia en Jalisco, dirigidas a garantizar los derechos humanos de las personas que se identifican con una orientación sexual y/o identidad de género no normativa. El texto es una muestra del panorama actual de las políticas públicas del Estado y su análisis representa una guía para diversos actores cuyo trabajo se relaciona con la promoción y protección de los derechos humanos.

La CDHCM agradece a toda la comunidad vinculada con la revista *métodhos* esta colaboración que abona no sólo a su consolidación, sino que impulsa su crecimiento, alcance e impacto en más espacios y personas, ello en concordancia y con la convicción que tiene este organismo de ejercer al máximo sus facultades en la tarea de difusión del conocimiento sobre los derechos humanos y la situación que éstos guardan.

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

La evolución de la figura del *ombudsperson* y su relación con la sociedad civil

The evolution of the ombudsperson figure and its relationship with civil society

Luis Enrique Cárdenas Voges*

Universidad de Colima.
Colima, México.
cavoges@uclm.mx

Angélica Yedit Prado Rebolledo**

Universidad de Colima.
Colima, México.
aprado@uclm.mx

Recibido: 24 de septiembre de 2023.

Aceptado: 6 de diciembre de 2023.

* Doctor en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Licenciado en Derecho y maestro en Administración de Justicia por la Universidad de Colima (UdeC). Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la UdeC y director del Centro Universitario de Investigaciones Jurídicas de dicha universidad.

** Doctora en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado A. C. Licenciada en Derecho, maestra en Ciencias Penales y especialista en Criminalística por la Facultad de Derecho de la UdeC. Profesora-investigadora en la UdeC. Se ha desempeñado como magistrada supernumeraria en el Tribunal Electoral del Estado de Colima y consejera municipal electoral.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de las personas autoras, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colaboran ni de la institución editora.

Resumen

El presente trabajo expone dos temas importantes que hacen referencia al *ombudsperson* mexicano y su institucionalización con las reformas constitucionales, hecho que abre la posibilidad de actuar a través de una justicia constitucional con apoyo de la sociedad civil. Se destacan los principales documentos normativos que facultan su actuar referente a la protección de los derechos humanos y sus garantías, fundamental en el desarrollo de un Estado de derecho. Otro de los factores indispensables es la presencia de la sociedad civil, que coadyuva a establecer diversas políticas públicas para ofrecer mayor legitimidad al defensor cívico. La sociedad civil es un agente activo que forma parte del andamiaje para la protección de los derechos humanos de tipo indeterminado, es decir, aquellos que pertenecen a una esfera mayor de personas, ambientes y factores. Dentro de éstos se encuentran los relacionados con la paz de los pueblos y la protección del medio ambiente, que es un concepto con aplicación universal por ser interés de todas las personas en nuestro hábitat. A partir de lo anterior se desprenden distintas articulaciones de derechos que inciden en un pluralismo de ideas, es decir, pasan a ser de una especificidad hacia una pluralidad de derechos, en donde puedan ser incluidas todas las personas.

Este trabajo muestra cómo han evolucionado el defensor del pueblo y la sociedad civil hasta concretar a ésta última como un agente activo, pese a que aún no se encuentra “constitucionalizado”. Esto resalta la exigencia de ser más proactivos a través de mecanismos de participación ciudadana que procuren la defensa de los derechos humanos en pro de necesidades colectivas.

Palabras clave: *ombudsperson*; sociedad civil; derechos humanos; democracia participativa.

Abstract

This work exposes two important themes that refer to the Mexican *ombudsperson* and its institutionalization with constitutional reforms, a fact that opens the possibility of acting through constitutional justice assisted with civil society. The main regulatory documents that empower their actions regarding the protection of human rights and their guarantees, fundamental in the development of a rule of law, are highlighted. Another essential factor is the presence of civil society, which helps establish various public policies to offer greater legitimacy to the civic defender. Civil society is an active agent that is part of the framework for the protection of human rights of an indeterminate type, that is, those that belong to a larger sphere of people, environments and factors. Within these are those related to the peace of the people and the protection of the environment, which is a concept with univer-

sal application because it is the interest of all people in our habitat. From the above, different articulations of rights emerge that influence a pluralism of ideas, that is, they become specific towards a plurality of rights, where all people can be included.

This work shows how the ombudsperson and civil society have evolved to the point where the latter has become an active agent, despite the fact that it is not yet “constitutionalized”. This highlights the need to be more proactive through citizen participation mechanisms that seek to defend human rights in favor of collective needs.

Keywords: ombudsperson; civil society; human rights; participatory democracy.

Sumario

I. Introducción; II. Naturaleza del *ombudsperson* en México; III. La transición de organismo desconcentrado a órgano constitucional autónomo; IV. La sociedad civil y el *ombudsperson*; V. Retos de la sociedad civil y la participación ciudadana en relación con el *ombudsperson*; VI. Reflexiones finales; VII. Fuentes de consulta.

I. Introducción

La evolución de la figura del *ombudsperson* y del papel de la sociedad civil así como los retos que enfrentan, son temas de vital importancia. Ha sido gracias al desarrollo e incidencia de la sociedad civil y la figura del *ombudsperson* que se ha avanzado significativamente en la protección y promoción de los derechos humanos.

Los derechos humanos son fundamentales para todas las personas, sin importar su origen, raza, religión o condición social; son inherentes a la dignidad humana y deben ser respetados y garantizados por los Estados. A lo largo de la historia se ha avanzado de forma significativa en la protección de estos derechos.

En nuestro país se reconoce y garantiza una amplia gama de derechos y libertades fundamentales; sin embargo, a pesar de los avances realizados, aún existen numerosos retos para la sociedad civil involucrada en su promoción y defensa. La sociedad civil –compuesta por organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y ciudadanos activos– tiene un papel trascendental en la vigilancia y exigencia de los derechos humanos.

Una de las herramientas que ha contribuido de manera significativa al fortalecimiento de la labor de la sociedad civil en la protección de los derechos humanos es la figura del *ombudsperson*, también conocida como *defensor del pueblo*, que representa a una institución independiente dedicada a la salvaguarda de los derechos y las libertades fundamentales de las personas.

En el presente trabajo se hablará sobre la naturaleza del *ombudsperson* en México, su evolución, desarrollo y consolidación como institución defensora cívica del pueblo; también se abordarán las diferentes etapas que la han definido como un órgano autónomo e independiente para la justiciabilidad de los derechos humanos.

Desde la mirada de diversos autores se tratarán temas relacionados con la esencia de la sociedad civil; por ejemplo, se expondrán aquellas agrupaciones cuyo desarrollo incide en la vida social y en la construcción de un sistema político, democrático y participativo. La consolidación de este sistema político exige abordar su estudio desde la perspectiva del tridimensionalismo jurídico que, vinculado con el defensor cívico de México, se proyecta como un cambio de paradigma para hacer frente en la defensa de los derechos humanos de carácter colectivo.

Este documento se desarrolló a través de una metodología cualitativa, utilizando leyes y doctrina jurídica, y abarcando artículos científicos y teorías jurídicas.

II. Naturaleza del *ombudsperson* en México

La Organización de las Naciones Unidas señala que la democracia, el desarrollo, el imperio de la ley y el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales están interrelacionados y se refuerzan mutuamente, procurando diversas finalidades, entre ellas: amparar y promover la dignidad y los derechos fundamentales,¹ hasta el impulso de la justicia social, el avance económico y social de la comunidad, el fortalecimiento de la cohesión social, el fomento de la estabilidad nacional y el establecimiento de un clima propicio para la paz internacional.

La democracia, en su función de régimen político, sirve como referente mundial en la protección de los derechos humanos, lo que proporciona un ambiente propicio para su defen-

¹ Naciones Unidas, "Desafíos globales. Democracia", <https://www.un.org/es/global-issues/democracy> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

sa y aplicación efectiva. Sin embargo, a pesar de una creciente expansión de la democracia a nivel global, todavía hay numerosas democracias que atraviesan dificultades.

Existen gobiernos que buscan limitar el escrutinio sobre su autoridad restringiendo la libertad de expresión y erosionando la democracia para mantenerse de manera indefinida en el poder. Esta situación, que atenta contra los derechos fundamentales, motivó la instauración del *ombudsperson*, que es una figura encargada de defender los derechos de la ciudadanía frente a los abusos del Estado.²

Es necesario destacar los principios compartidos en la sociedad de un país para entender que la esencia del *ombudsperson* va más allá de las variadas facetas políticas, culturales, sociales y económicas presentes. En México, el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales establecerán las entidades responsables de salvaguardar los derechos humanos de sus ciudadanas y ciudadanos, priorizando la transparencia y el compromiso en la consecución de la justicia.

En el ámbito internacional el *ombudsperson* se define como

una entidad independiente, generalmente unipersonal, que vela por la legalidad y regularidad procedimental en la administración pública, ejerciendo para este fin principalmente funciones investigativas, a las que solo con el tiempo se les ha agregado un mandato de promover y proteger los derechos humanos.³

En el caso mexicano, los mecanismos de defensa constitucional exigen la regulación de entidades encargadas de defender los derechos humanos, que están respaldadas por la legislación nacional. Entre sus funciones están atender reclamos frente a acciones u omisiones administrativas de cualquier autoridad o de personas funcionarias públicas que transgredan dichos derechos. Quien asuma el rol de defensor del pueblo deberá presentar atributos específicos para proteger a la sociedad de los excesos de poder de quienes conforman el sistema democrático mexicano.

² Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *La figura del Ombudsman. Guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios* (San José: IIDH, 2006), 18, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/22612.pdf> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

³ Sebastián López Escarcena, "Los Principios de París y las instituciones nacionales de derechos humanos en América Latina", *Revista Derecho del Estado*, núm. 52 (abril 2022): 72, DOI: [HTTPS://DOI.ORG/10.18601/01229893.n52.03](https://doi.org/10.18601/01229893.n52.03) (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es explícita al establecer las características de este organismo. Aunque están enmarcadas en la normativa constitucional, es esencial que en la operatividad sus decisiones sean reconocidas, respetadas y seguidas. Para lograrlo, debe poseer autonomía en su administración y presupuesto, tener personalidad jurídica y patrimonio propios, con el fin principal de proteger, observar, promover, investigar y difundir los derechos humanos respaldados por la legislación mexicana.⁴

Bajo el mandato de Ernesto Zedillo (1994-2000), México experimentó cambios significativos en la estructura de organismos de defensa de los derechos humanos con el objetivo de fortalecer su autonomía e independencia. Esta reforma se gestó a partir de la constatación de que tales entidades, anteriormente, carecían de una autonomía real, pues su función se limitaba a la emisión de recomendaciones públicas sin poder vinculante, esto menoscababa su capacidad de influencia y actuación en diversos ámbitos, en muchas ocasiones.

El año 1999 fue decisivo en este proceso de transformación. Se introdujeron modificaciones que dotaron a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) de características esenciales para garantizar su autonomía. Se le otorgó personalidad jurídica, es decir, que podía actuar en su propio nombre y en defensa de sus intereses. También se le asignó un patrimonio propio, hecho que le garantizó recursos y medios para llevar a cabo sus actividades de manera efectiva. Además, se amplió su capacidad para emitir recomendaciones, brindándole mayor alcance en sus funciones.

No obstante, a pesar de los avances en la consolidación de su autonomía, se decidió que ciertos temas permanecerían fuera de su jurisdicción. Específicamente, la CNDH no tendría competencia en asuntos electorales, laborales y judiciales. Esta decisión, quizás, se tomó para evitar conflictos de intereses o superposiciones con otras instituciones ya establecidas en el país.

En ese sentido, su actuación debe estar amparada a la luz de la imparcialidad como parte de los compromisos legales y éticos para actuar sin sesgos en sus determinaciones; esas decisiones deberán estar apegadas a la justicia evitando a toda costa recibir influencia al-

⁴ Véase el articulado reformado el 10 de junio de 2011 en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 22 de marzo de 2023), artículo 102, apartado B, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024); y Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de junio de 1992 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 1 de abril de 2024), artículo 2º.

guna que ponga en duda sus actuaciones.⁵ Este compromiso con la imparcialidad no sólo refuerza la confianza en el *ombudsperson*, sino que también fortalece la credibilidad y legitimidad del sistema en el que opera, asegurando una actuación justa y equitativa para la ciudadanía.

El *ombudsperson* o defensor del pueblo debe tomar decisiones con fundamentos legales y evaluar los hechos de forma exhaustiva y apegada a la verdad y al marco normativo. Por ello, busca la mediación y conciliación entre las personas afectadas en sus derechos y las autoridades denunciadas; su representación se basa en la promoción del respeto a los derechos fundamentales y en que las autoridades no sigan vulnerándolos.⁶

La Carta Magna señala que la justicia debe ser pronta y expedita, para ello la CNDH deberá dar celeridad a las investigaciones y los actos que brindarán confianza a la ciudadanía; en esencia, actúa como un puente entre las personas y la administración pública, enfocándose en ser una herramienta de resolución eficiente ante problemas y quejas. En este afán, busca desempeñar su papel, reduciendo la complejidad de los procesos y evitando las complicaciones de trámites innecesarios. Al implementar un método ágil y adaptable, la defensora o el defensor social se asegura de que las preocupaciones de las y los ciudadanos sean atendidas con rapidez y precisión. La minimización de formalidades no sólo agiliza el proceso, sino que también lo hace más accesible para las personas, eliminando barreras que podrían desalentar que busquen justicia o soluciones. Esta postura no burocrática es una respuesta directa a las críticas comunes sobre la lentitud y rigidez que a menudo se asocian con las entidades administrativas y gubernamentales.

Los servicios que ofrece la defensoría del pueblo son gratuitos, basta con presentar una queja o denuncia para recibir atención, como lo expresó la expresidenta de la CNDH Mireille Roccatti: Esta institución ofrece un mecanismo de defensa civil [cuyo] “profundo sentido humanitario, lo que hace accesible para todos, sin importar el estrato social al cual pertenezca el quejoso (sic)”.⁷

⁵ Mireille Roccatti V., “El *Ombudsman* mexicano; reflexiones acerca de la función, retos y perspectivas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núms. 55-56 (marzo 2022): 27, <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/1083> (Fecha de consulta: 3 de octubre de 2024).

⁶ Roccatti, “El *Ombudsman* mexicano; reflexiones acerca de la función, retos y perspectivas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, 27.

⁷ Roccatti, “El *Ombudsman* mexicano; reflexiones acerca de la función, retos y perspectivas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, 28.

Una característica importante que debe estar presente en todo momento es la neutralidad; las y los *ombudsperson* son designados o nombrados por una autoridad, pero también deben entregar cuentas a la sociedad; además están obligados a operar de manera imparcial, sin apoyar a ninguna persona con su actuación, mucho menos pueden respaldar a un partido político o a grupos que dejen en desventaja a la contraparte, también deben ubicarse como personas defensoras del pueblo.

Para avanzar como sociedad se requiere tener una educación sobre los derechos humanos. Es evidente que existe un desconocimiento en esta materia, por lo que este organismo también deberá ofrecer campañas de sensibilización, talleres, seminarios y materiales informativos; el defensor social educa a la sociedad sobre las responsabilidades ciudadanas y los mecanismos disponibles para abordar problemas relacionados con el gobierno y las instituciones públicas. Este enfoque educativo fortalece la capacidad de la ciudadanía para participar de manera activa en la toma de decisiones y en la resolución de conflictos, además contribuye a una mayor comprensión de los principios democráticos y la importancia de la protección de los derechos fundamentales.

Rosales Gutiérrez y Marcano Duran expresan que el *ombudsperson* representa una salvaguarda institucional y constitucional de los derechos esenciales, ya que su integración dentro del marco constitucional ofrece un mecanismo innovador para la defensa de estos derechos ante posibles excesos de las autoridades de la administración pública.⁸ Con ello se busca materializar el principio de una gestión eficaz y objetiva al servicio de todas las personas.

III. La transición de organismo desconcentrado a órgano constitucional autónomo

Las violaciones a los derechos humanos han sido una constante en las sociedades de todo el mundo. Estos actos han generado una profunda necesidad de establecer mecanismos y leyes que protejan a la población más vulnerable. México no ha sido la excepción.

En el siglo XIX el país atravesaba diversas transformaciones políticas y sociales. Fue en este contexto que, en 1847, el destacado constituyente Ponciano Arriaga reconoció la necesidad de proteger a las personas menos favorecidas. Así, con una visión progresista y un fuerte compromiso con la justicia social, promovió la creación de la Ley de Procuraduría

⁸ Jean-Denis Rosales Gutiérrez y María Virginia Marcano Duran, "El sentido histórico de la Institución del *Ombudsman*: orígenes", *Sapienza Organizacional*, año 6, núm. 12 (julio-diciembre 2019): 130, <https://www.redalyc.org/journal/5530/553066097007/553066097007.pdf> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

de Pobres.⁹ Esta legislación no sólo fue una respuesta a los abusos evidentes de la época, sino que también reflejaba una aspiración más grande: la de construir un México más justo y equitativo. Dicha ley se convirtió en pionera en el ámbito de la protección social y legal para quienes no tenían los medios para defenderse. Este esfuerzo representó un paso significativo por garantizar que los derechos de la ciudadanía fueran respetados, independientemente de su estatus socioeconómico.

En el contexto nacional de la década de 1970, cuando las y los consumidores se enfrentaban a desafíos y arbitrariedades por parte de algunas empresas y proveedores, se crea la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) en 1976.¹⁰ Esta institución, más allá de ser sólo un organismo de supervisión, se convirtió en un baluarte que defendía a la ciudadanía de las prácticas desleales y abusivas en el mercado, hecho que evidenció la determinación del Estado de proteger sus derechos.

Sin embargo, como suele ocurrir en los procesos de evolución y reforma, surgieron nuevas áreas de oportunidad. Mientras la Profeco se centraba en el ámbito comercial, se hizo evidente la necesidad de una institución que pudiera atender las violaciones cometidas por el propio poder público.

En respuesta a este vacío, en 1983 el municipio de Colima demostró estar a la vanguardia en materia de derechos humanos, e impulsó la creación de la Procuraduría de Vecinos, un organismo dedicado a escuchar y atender las quejas y preocupaciones de las ciudadanas y los ciudadanos con respecto a las acciones de las autoridades. De manera paralela, se promulgó la Ley Orgánica del Municipio de Colima, con lo que se consolidó el marco legal y se proporcionó una base sólida para la protección de los derechos de sus habitantes.¹¹

Estos esfuerzos, aunque focalizados en Colima, sirvieron de ejemplo e inspiración para otras entidades del país, y se logró reafirmar el compromiso de México con la defensa y promoción de los derechos humanos.

⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). 6 de junio", <https://www.cndh.org.mx/noticia/creacion-de-la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-cndh-6-de-junio> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

¹⁰ Aída Espinosa Torres, "CNDH, más de tres décadas de defender los derechos humanos", *Cámara periodismo legislativo* (3 de junio de 2022), <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/revista/index.php/a-profundidad/cndh-mas-de-tres-decadas-de-defender-los-derechos-humanos> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

¹¹ Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, "¿Qué es la CDHEC?", <https://cdhcolima.org.mx/historia/> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

Por otro lado, a medida que las sociedades evolucionan y toman mayor conciencia de la importancia de los derechos humanos, se hace imperativa la creación de organismos y estructuras dedicadas a su salvaguardia. En este sentido, las instituciones académicas, al ser espacios de reflexión, análisis y generación de conocimiento, tienen un papel fundamental para posicionarse a la vanguardia en esta lucha.

Al respecto, la Universidad Nacional Autónoma de México –una de las instituciones educativas más prestigiosas de América Latina– no ha sido omisa. Como pilar en la educación superior de México ha reconocido la necesidad de garantizar un entorno en el que los derechos de estudiantes, docentes y personal administrativo sean respetados y promovidos,¹² por ello, creó la Defensoría de los Derechos Universitarios. Dicha instancia representa un hito debido a que se dedica a proteger los derechos académicos y también atiende cuestiones relacionadas con la discriminación, la libertad de expresión, el acoso, entre otros asuntos que pueden surgir en el entorno universitario.¹³

El estado de Oaxaca, con una rica diversidad cultural y étnica, ha sido hogar de numerosas comunidades indígenas que han coexistido desde tiempos ancestrales. Estas comunidades, con sus tradiciones, lenguas y prácticas, son pilares fundamentales del tejido sociocultural de la región. Sin embargo, a lo largo de la historia han enfrentado numerosos desafíos y adversidades, desde el despojo de sus tierras hasta la afectación a sus tradiciones culturales. En respuesta a esta necesidad de proteger y reivindicar los derechos de estas comunidades, surge la Procuraduría para la Defensa del Indígena (Prodi),¹⁴ que no sólo representó un avance legal, sino también un compromiso ético y social para asegurar que las voces de los pueblos originarios fueran escuchadas y respetadas.

Aunque la Prodi implementó medidas significativas y mostró una clara intención de defender a las comunidades originarias, es fundamental recordar que su objetivo primordial fue la defensa y promoción de los derechos inherentes de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca, con enfoque en cuestiones legales para preservar y promover las culturas indígenas, garantizando el disfrute y aprendizaje de esta riqueza ancestral.

¹² Alexei Julio Estrada, *El ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Corte de Constitucionalidad República de Guatemala/Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994), 29.

¹³ Estrada, *El ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada*, 29-30.

¹⁴ Ley Orgánica de la Procuraduría para la Defensa del Indígena del 8 de octubre de 1994 (*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*), <https://mexico.justia.com/estatales/oaxaca/leyes/ley-organica-de-la-procuraduria-para-la-defensa-del-indigena/> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

Si bien es cierto que se notan avances en la consolidación de instituciones que trabajan en la defensa de los derechos humanos, es trascendental su prevalencia para promover y proteger los derechos de grupos de atención prioritaria, como las comunidades y los pueblos originarios; la defensa de sus derechos implica protegerlos de la discriminación y la marginalización, así como garantizar que sus voces sean escuchadas y que su forma de vida sea respetada y valorada.

El estado de Guerrero, también reconocido por su diversidad cultural y sus desafiantes contrastes socioeconómicos, tomó medidas significativas para respaldar los derechos de su población más vulnerable. En 1987, con un enfoque particular en una de sus zonas más desfavorecidas, se creó la Procuraduría Social de la Montaña. Esta instancia se erigió como un baluarte legal y representa el compromiso del estado con aquellas personas en situación de pobreza y marginación.¹⁵ La región de la Montaña de Guerrero ha enfrentado retos relacionados con el acceso a servicios básicos y oportunidades de desarrollo, y encontró en esta Procuraduría un aliado esencial, esto debido a que su principal objetivo es brindar protección legal e impulsar iniciativas para un cambio sustancial en las condiciones de vida de sus habitantes.

Por otro lado, la oficina de defensa ciudadana de Aguascalientes, establecida el 14 de agosto de 1988, representó un gran compromiso del estado con sus ciudadanas y ciudadanos. Fundada bajo el marco de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos,¹⁶ esta institución buscó asegurar que las acciones de las personas funcionarias públicas fueran transparentes y justas, con el objetivo de ser un canal efectivo de respuesta ante posibles abusos o negligencias.

El estado de Aguascalientes, también con una rica historia y amplia cultura, reconoció la necesidad de tener un mecanismo dedicado de manera exclusiva a la protección de los derechos de sus habitantes. Y más allá de ser sólo un órgano regulador, dicha Procuraduría de Protección Ciudadana se convirtió una oficina de escucha para aquellas personas que, en ocasiones, pueden ser marginadas o ignoradas por la maquinaria administrativa. A través de años de operación, esta instancia (hoy Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes) ha trabajado de manera incansable en fomentar un ambiente de respeto y

¹⁵ Gobierno del Estado de Guerrero, "Historial de la ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña", 21 de febrero de 2023, <https://www.guerrero.gob.mx/articulo/historial-de-la-ley-que-crea-la-procuraduriasocial-de-la-montana/> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

¹⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Se crea la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, figura prevista dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos", https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-08/FRN_AGO_14-1.pdf (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

justicia, a la vez que ha sido un pilar en la promoción de la cultura de la rendición de cuentas y la educación cívica y también ha incentivado la participación activa de la población en asuntos de interés público. Su existencia reafirma el compromiso del estado con la democracia, la transparencia y el bienestar de sus ciudadanas y ciudadanos.

En Querétaro también se dio un gran paso en la protección de los derechos fundamentales, pues en 1988 se instauró la Defensoría de los Derechos de los Vecinos, creada con el propósito de garantizar que los derechos de todas las personas fueran respetados y defendidos ante toda circunstancia.¹⁷ Desde su fundación se convirtió en una instancia vital para la comunidad queretana y desempeñó un papel activo en la promoción de la justicia y la equidad en el municipio. Las funciones de dicha instancia (hoy Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro) incluyen la atención de quejas y reclamaciones relacionadas con cuestiones de derechos humanos de las y los ciudadanos, así como la realización de investigaciones imparciales y exhaustivas para abordar de manera efectiva cualquier violación de derechos que se presente.

Aunado a sus funciones de atención y resolución de conflictos, dicha Defensoría desempeña un papel esencial en la educación y concientización de la ciudadanía sobre sus derechos y responsabilidades. A través de programas de divulgación y capacitación¹⁸ busca empoderar a la población de Querétaro para que comprenda sus derechos y pueda hacer valer sus voces en cuestiones de interés público. Con ello se ha marcado un hito en la promoción y protección de los derechos de las personas de esta región. Su labor continúa y contribuye de manera significativa en la construcción de una sociedad más justa, igualitaria y consciente de sus derechos y responsabilidades.

En la Ciudad de México la Procuraduría Social (Prosoc) fue fundada el 25 de enero de 1989 con la misión fundamental de salvaguardar y defender a las y los habitantes de la capital mexicana. Desde su creación ha desempeñado un papel crucial en la promoción de la justicia social y la equidad en la ciudad.¹⁹

¹⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Creación de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro", <https://www.cndh.org.mx/noticia/creacion-de-la-defensoria-de-los-derechos-de-los-vecinos-en-el-municipio-de-queretaro> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

¹⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Creación de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el municipio de Querétaro".

¹⁹ Procuraduría Social de la Ciudad de México, <https://www.prosoc.cdmx.gob.mx/>. Cabe señalar que la Prosoc no es el antecedente de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, la cual se creó hasta 1993 como organismo público autónomo encargado de la defensa de los derechos humanos.

Dicha institución trabaja para garantizar que los actos de autoridad en la prestación de servicios públicos se realicen en apego a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad. Además, la Prosoc trabaja en la promoción de políticas públicas y programas que buscan mejorar las condiciones de vivienda de la población de la Ciudad de México.²⁰

Con estos antecedentes surgió la necesidad apremiante de crear un organismo dedicado a respaldar a la ciudadanía en momentos en que su esfera jurídica se viera vulnerada. Como respuesta a esta demanda se creó una oficina especializada, cuyo propósito principal fue ofrecer apoyo a las personas afectadas y, al mismo tiempo, ejercer presión sobre las autoridades para que detuvieran cualquier violación a sus derechos humanos.

Así, esta oficina especializada derivó en la creación de la CNDH, un organismo que, aunque dependiente de la Secretaría de Gobernación, marcó el inicio de una etapa de transformación en la cultura gubernamental y social hacia el respeto y la protección de los derechos humanos.²¹ Esta institución se convirtió en defensora esencial de los derechos fundamentales que promueve la concienciación y rendición de cuentas en todos los niveles de la sociedad. Su labor no consiste sólo en responder denuncias individuales, sino también en abogar por cambios sistémicos que fortalezcan la protección de los derechos humanos en el país.

La creación de la CNDH marcó un parteaguas en el compromiso de México con los derechos humanos y representó un paso importante hacia una sociedad más justa y respetuosa de los derechos fundamentales de todos sus habitantes. El hecho de pasar de ser un órgano desconcentrado a uno con autonomía constitucional –mediante el decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B–²² no sólo representó un cambio estructural sino también una redefinición de su papel dentro del sistema de derechos humanos del país.

Esta notable reconfiguración potenció su capacidad de actuación y fortaleció su marco jurídico al adquirir facultades esenciales. La CNDH pudo entonces gozar de una libertad ope-

²⁰ Procuraduría Social del Distrito Federal, “Procuraduría Social del Distrito Federal”, https://www.prosoc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/Programa_%20Institucional_2013-2018_PROSOC.pdf (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

²¹ Doralicia Carmona Dávila, “Se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación”, en Memoria política de México, 6 de junio de 1990, <https://www.memoriapolitica.demexico.org/Efemerides/7/06071990-cndh.html> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

²² Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 13 de septiembre de 1999 (*Diario Oficial de la Federación*).

rativa que antes no tenía, así como disponer de un papel más protagonista en la defensa y promoción de los derechos humanos. Algunos de estos cambios fueron los siguientes:

- *Autonomía constitucional.*²³ Este elemento refleja el compromiso del Estado mexicano con la promoción y protección de los derechos humanos y permite que organismos como la CNDH realicen investigaciones y emitan recomendaciones de manera objetiva, sin interferencias políticas o presiones externas. Esta libertad de acción es esencial para que desempeñen eficazmente su papel como defensores de los derechos fundamentales de las y los ciudadanos. Además, les otorga la autoridad para supervisar y evaluar las acciones del gobierno y otras instituciones, para garantizar que se cumplan las obligaciones en materia de derechos humanos. También le permite abogar por reformas y mejoras en las políticas y prácticas gubernamentales que afectan los derechos de las personas en México. Esta autonomía constitucional es esencial para su capacidad de servir de contrapeso en la promoción y protección de los derechos humanos en el país, y asegura que se respeten y defiendan los derechos fundamentales de todas las personas de manera imparcial y efectiva.
- *Nuevas atribuciones.* Éstas representan un avance significativo en su capacidad para defender y promover los derechos humanos en México. Entre estas atribuciones destaca la facultad de promover demandas de acciones de inconstitucionalidad contra normas generales que se consideren violatorias de los derechos humanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁴ Esta nueva responsabilidad refleja la importancia de la protección de los derechos fundamentales en el país. Debido a la capacidad para impugnar normativas que vulneren los derechos humanos, se convierte en actor clave en la salvaguarda de la Constitución y la promoción de una legislación acorde con los estándares internacionales de derechos humanos. La promoción de acciones de inconstitucionalidad permite que este organismo desempeñe un papel proactivo en la corrección de leyes o reglamentos que puedan tener un impacto negativo en los derechos de las y los ciudadanos; además, contribuye a consolidar la independencia y autoridad de la CNDH como un órgano de control constitucional, capaz de velar por el respeto de los derechos humanos en todas las esferas de la sociedad y el gobierno.

²³ María Teresa Magallón Díez, "Reflexiones en torno a la construcción de la figura del *ombudsman* nacional en México", *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, año 12, núm. 152 (marzo 2003): 46, <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Gacetitas/152.pdf> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

²⁴ Cécile Lachenal, Juan Carlos Martínez y Miguel Moguel, *Los organismos públicos de derechos humanos en México. Nuevas instituciones, viejas prácticas* (México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2009), <https://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/ombudsman.pdf> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

- *Fortalecimiento de capacidades jurídicas.* El proceso de reforma tuvo como objetivo principal el fortalecer la autonomía y las capacidades jurídicas de decisión de los órganos desconcentrados de la administración pública, con un enfoque particular en instituciones cruciales como la CNDH.²⁵ Esta iniciativa fue en respuesta a la creciente demanda de una supervisión más efectiva y una mayor independencia de estos órganos en el ejercicio de sus funciones. La consolidación de las capacidades jurídicas de la CNDH se tradujo en cambios significativos que incluyeron la dotación de mayores recursos humanos y financieros para realizar investigaciones exhaustivas y emprender acciones legales con mayor eficacia. También se enfocó en el desarrollo de un marco legal que permitiera ejercer su autoridad de manera más efectiva en casos de violaciones a derechos humanos. Además, facilitó el cumplimiento de su mandato al recibir los recursos y la autonomía necesarios para abordar de manera efectiva las violaciones a derechos humanos y abogar por un sistema más justo y equitativo.
- *Cambios en la estructura organizacional.* La consolidación de la autonomía aseguró su capacidad para ejercer la toma de decisiones y emitir recomendaciones de manera independiente, sin verse sometida a interferencias políticas o presiones externas. Estos cambios ampliaron su capacidad de defensa y promoción de los derechos humanos en México,²⁶ fortalecieron su autonomía y autoridad como órgano de control constitucional. Su transformación fue esencial para garantizar que la institución desempeñara de manera efectiva su papel de defensora imparcial de los derechos humanos.

IV. La sociedad civil y el *ombudsperson*

Con el paso del tiempo el *ombudsperson* mexicano se ha ido consolidando como un agente protector de los derechos humanos que en su actuar prioriza la transparencia y el compromiso para lograr la justicia.

Como ya se comentó, parte del avance como país requiere incentivar la educación en derechos humanos, debido a que es una deuda que se ha tratado de atender a través de actividades de divulgación y sensibilización para llegar a los diferentes estratos sociales.

²⁵ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del 29 de junio de 1992 (*Diario Oficial de la Federación*), artículos 2º y 3º, https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/ley_CNDH.pdf (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, apartado B.

En estas tareas de enseñanza, divulgación, sensibilización y protección de los derechos fundamentales, la sociedad civil –a través de sus diferentes objetivos, premisas y acciones– puede ser un actor coadyuvante de la labor del *ombudsperson* mexicano en la protección de los derechos humanos; sin embargo, debido a que ambos tienen una configuración distinta respecto a su constitucionalización, efectos, procesos, patrimonio, entre otros rubros, esta labor conjunta conlleva una serie de retos a superar para lograr un mayor alcance de su objetivo principal: la defensa de los derechos humanos.

Al referir el tema de la sociedad civil es preciso traer a colación diversos textos históricos donde se abordan los sistemas jurídicos de las civilizaciones originarias, como la cultura griega y romana, las cuales podríamos considerar como parte del desarrollo de la sociedad civil, y que, citando a Hernández Samper, son elementos clave para comprender la razón del entramado político y social.²⁷

En ese primer momento de evolución de las culturas, en el ánimo de esbozar a la sociedad civil, aparece mediante una fuerza de presión que busca limitar la fuerza excesiva de los gobiernos tiranos, los cuales sólo atendían situaciones en beneficio propio, denostando el resto de la polis o sociedad. De manera similar podemos aludir la manera en que la sociedad civil y el defensor cívico buscan defender los derechos humanos a través de la limitación del actuar de las autoridades. Como consecuencia de dichas prácticas negativas derivadas del poder, se establecieron figuras dobles de las tiranías de los reyes.

Como ejemplo de lo anterior, Fix-Zamudio señala: “Los pensadores griegos reflexionaron sobre los fenómenos de poder, descubrieron que los poseedores de éste tendían naturalmente a abusar de él”.²⁸ Esto permite entender que era necesaria la protección en contra de los abusos de poder ante la falta de un órgano con la facultad de defender a los integrantes de la propia sociedad, y lo consideraron a tal grado que crearon figuras dobles o protectoras para evitar los conflictos.

De manera similar, desde el pensamiento de John Locke ya se iniciaban los esbozos del intrincado binomio entre la sociedad civil y los regímenes de poder arbitrarios propios de la cultura romana; en ese sentido, ello se resolvería mediante la propuesta de limitar el ejercicio conservador de los súbditos por medio de esas figuras dobles. De esta manera,

²⁷ Gadiel Fernando Hernández Samper, “La sociedad civil en Gramsci y Maritain, apuntes sobre una convergencia”, *UH*, núm. 281 (enero-junio 2016): 55-60, http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0253-92762016000100005 (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

²⁸ Héctor Fix-Zamudio, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano* (México: Porrúa, 2011), 1.

“el hecho de considerar a la sociedad civil como una fuente de regulación ante el estado absoluto –o tendiente al absolutismo– y limitadora de los poderes arbitrarios de este frente al individuo, sujeto de derechos”.²⁹

Para el caso específico de Roma, se utilizaron las figuras dobles cuyo objetivo era mantener ese equilibrio y evitar los poderes despóticos; éstas se materializaron por medio de dos senadores, dos ediles, dos cuestores y dos pretores, entre otras.³⁰

A la par de dichos mecanismos, cabe hacer mención del tribunal de la plebe, que revestía importancia en temas que se relacionaban con una sociedad organizada y participativa y la estructura del poder. Entre sus funciones principales estaba la defensa de los intereses populares; el tribuno de la plebe tenía la facultad de impedir la aplicación de las disposiciones legislativas contrarias a dichos intereses (*intercessio*) y daba protección personal a quienes eran perseguidos por las autoridades.³¹

En las culturas antiguas ya se presentaban ciertas características de lo que después vendría a ser una incipiente sociedad civil, la que entonces se organizaba para –de algún modo– subsistir al ejercicio del poder, es decir, procuraba la forma de articular las diferentes ideologías con los mandatos de poder, inclusive sin contar con alguna institución específica que evitara los abusos. Actualmente estas tareas competen a la justicia que proclama el *ombudsperson*.

Con el desarrollo de los sistemas jurídicos y las concepciones de la propia sociedad, no fue extraño que este escenario de la sociedad con una estructura incipiente evolucionara con el cambio de paradigma de la idea de un derecho natural a un derecho racionalista.

En la Edad Media también se impuso entre los pensadores políticos muy influidos por las ideas religiosas el criterio de que existía un derecho superior de carácter universal, el derecho natural que surgió de naturaleza humana como un reflejo de la revelación divina y se consideraba superior a las leyes expedidas por los monarcas ya fuera directamente o con la participación de los cuerpos legislativos estamentales en los que estaban representados los nobles y militares, el clero, los burgueses.³²

²⁹ Hernández Samper, “La sociedad civil en Gramsci y Maritain, apuntes sobre una convergencia”, 55.

³⁰ Fix-Zamudio, *Estudio de la Defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2.

³¹ Fix-Zamudio, *Estudio de la Defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 3.

³² Fix-Zamudio, *Estudio de la Defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 3.

Con base en lo anterior, podemos referir que en la Edad Media el papel preponderante residía sobre las ideas del iusnaturalismo religioso como posición superior de las normas de carácter humano y que su legitimidad permitió el abuso del poder sobre las y los súbditos, o lo que ahora llamaríamos parte de la sociedad civil.

Si bien los propios monarcas se consideraban por encima de las disposiciones legislativas que ahora calificaremos de ordinarias, estaban sometidos a los preceptos de derecho natural a tal punto que el tiranicidio se justificaba en casos extremos cuando los gobernantes violaban gravemente tal derecho superior e inmutable.³³

De esta manera, el papel que jugaba la sociedad quedaba en un plano secundario, bajo los imperios del monarca y de un pensamiento de derecho natural de tipo teológico que sería el inicio de la construcción de una sociedad civil con miras a fortalecer la protección de lo que hoy conocemos como derechos fundamentales. Tales derechos poco a poco se desarrollarían con la formación de los primeros textos constitucionales, como lo fueron

las Constituciones de varios Estados durante la guerra de independencia; la Constitución Federal de Estados Unidos de 1787, en particular las enmiendas que entraron en vigor de 1791; la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, así como las Constituciones francesas revolucionarias de 1791 a 1799.³⁴

Por otro lado, cabe mencionar las aproximaciones sobre el concepto de sociedad civil de la ideología de Kant, quien la considera como una institución que suele ser contraria a los ideales o fines con el que normalmente se concibe; incluso la hace ver como contraria al Estado político, es decir, la piensa como una especie de polarización entre la sociedad civil emergente frente al Estado como un oponente, de tal suerte que siempre estará en pugna por hacer valer aquellos escenarios normativos o de las leyes que se contrapongan con los fines últimos de una colectividad.³⁵

Los primeros textos constitucionales dejaron entrever las reminiscencias de la historia de las antiguas civilizaciones respecto de las limitaciones de exceso de poder. Dichos textos eran artículos que protegieron la integridad, la vida, la propiedad, la libertad, la expresión de las ideas, entre otros derechos. Las manifestaciones de limitación del poder se relacionan con el elemento del entramado social, de la parte que funge como limitante y, al mismo

³³ Fix-Zamudio, *Estudio de la Defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 3.

³⁴ Fix-Zamudio, *Estudio de la Defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 4.

³⁵ Hernández Samper, "La sociedad civil en Gramsci y Maritain, apuntes sobre una convergencia", 55.

tiempo, de la parte protectora de los principios mínimos para lograr el respeto entre las colectividades de antes y de ahora.

En la historia del desarrollo de la sociedad existe un parteaguas que permite analizar un antes y un después de lo que implica la sociedad civil o la agrupación inicial de la sociedad en la historia.

Los incipientes sistemas de poder carecieron de medidas de protección de lo que hoy conocemos como derechos humanos; tampoco existía una sistematización normativa que permitiera enlazarlos a un mecanismo que garantizara un mínimo de derechos o protección frente a las decisiones de las figuras en las que residía ese poder.

Después de la Edad Media, los primeros textos constitucionales permitieron el reconocimiento de un conjunto mínimo de derechos que debía ser respetado y protegido por las decadentes figuras de los monarcas. Aquellos textos tendrían el propósito de proteger la vida, la integridad, la propiedad, la libertad y la manifestación de las ideas, lo que de manera genérica fue parte importante para la redacción de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Dicho instrumento normativo -influenciado por el iusnaturalismo racionalista y desarrollado en un tiempo de crisis social por el estallido de la Toma de la Bastilla- permitió la protección y la visibilidad de la vida social frente a los sistemas de poder; en ese momento, incluso, se gestan los principios de la separación de poderes que, entre otros aspectos, fueron clave para la revalorización de lo que se concibe como sociedad civil.

Sin que se trate de un trabajo de historia o desarrollo exhaustivo de la sociedad civil, podríamos dejar entre líneas la aportación de Antonio Gramsci sobre el tema que nos ocupa, con un enfoque humanista que denota un grado de complejidad con el aparato del Estado.

Gramsci define a la sociedad civil como un “conjunto de organismos vulgarmente llamados privados que corresponden a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda sociedad”,³⁶ es decir, la considera separada de la relación pública o privada de la función de un gobierno, sin embargo, cabría aclarar que éste realiza funciones con respecto a las agrupaciones sociales que se relacionan con la administración de la vida pública.

³⁶ Hernández Samper, “La sociedad civil en Gramsci y Maritain, apuntes sobre una convergencia”, 58.

Por su parte, Carlos Mezones describe el “consenso de las grandes masas sociales hacia la aceptación mayoritaria de la dirección política dominante en una sociedad dada”³⁷ y con base en ello se entiende que la sociedad civil más antigua buscó el consenso para establecer medidas que salvaguardaran los derechos humanos, como hoy los conocemos. Por un lado, consideraba la limitación de los actos desmedidos de los órganos de poder dominante y, por otro, el consenso para establecer mecanismos de figuras dobles.

Hasta este punto dejamos como referencia las relaciones entre los órganos de poder y ponemos en el centro la lucha de aquel contenido normativo que garantiza el respeto y la aplicación de los derechos humanos en un Estado constitucional apoyado por órganos que puedan estar o no en una jurisdicción.

v. Retos de la sociedad civil y la participación ciudadana en relación con el *ombudsperson*

La evolución de las instituciones jurídicas, sociales y culturales se relacionan con las necesidades que la propia sociedad reclama a todo un sistema jurídico, con ello se asegura que todos los derechos insertos en las cartas fundamentales sean respetados. Esos cambios obedecen al dinamismo que siempre se ha visualizado en las sociedades, desde las antiguas hasta las modernas, pues en éstas incide la forma en que se percibe el derecho.

Al respecto, para hacer mención al dinamismo social se señala el enfoque del tridimensionalismo de Miguel Reale, que apunta que el derecho no es estático y que, por ende, tiende a tener implicaciones entre diversas instituciones con fines comunes.

Reale señala que el derecho es dinámico, es una realidad histórica cultural; el adjetivo histórico está allí para mostrar ese sentido dialéctico. El Derecho siempre está formando, porque los hombres buscan realizar valores nuevos, y cuando los alcanzan quieren mayores garantías para ellos.³⁸

Si se atiende el dinamismo del derecho es posible encuadrar la evolución de las sociedades civiles de las antiguas civilizaciones, cuya manera de ejercer el poder en relación con los

³⁷ Hernández Samper, “La sociedad civil en Gramsci y Maritain, apuntes sobre una convergencia”, 58.

³⁸ Miguel Reale, “El término ‘tridimensional’ y su contenido”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, núm. 50 (diciembre 1996): 7-8, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5085302> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

integrantes de una sociedad se ha ido modificando. Este hecho llevó a considerar a la sociedad civil con diferentes enfoques y distintos retos, incluso para lograr contextualizarla. Así, siguiendo el enfoque del tridimensionalismo jurídico se sugiere analizarla desde tres aspectos: como norma jurídica, como valor y como un hecho fáctico.

La sociedad civil es un producto social y, por lo tanto, está inmersa bajo la característica de un fenómeno del entramado social, así como está sujeta a una serie de normas y a conseguir ciertos fines relacionados con las cuestiones axiológicas.

Para un adecuado estudio y análisis de alguna institución del derecho es recomendable hacerlo desde este enfoque tridimensional, ya que cualquier fenómeno social que se relaciona con el derecho, casi de manera forzada tiende a centrarse en estas tres aristas.

Por lo anterior, es posible vincular dos esquemas: el primero sería que al analizar la sociedad civil bajo los tres aspectos del tridimensionalismo jurídico, ésta se vincula con el aspecto normativo, además de que los órganos están facultados para proteger el derecho tutelado, que se relaciona con los fines de las sociedades civiles. El segundo esquema sería de tipo axiológico, en donde los hechos sociales son producto de la organización y de diferentes agrupaciones sociales cuyos objetivos tienen que ver con la obtención del respeto, la integridad, el desarrollo y la evolución del ser humano, siempre en *consonancia* hacia una evolución conjunta con los valores que persigue la humanidad desde un sentido ético.

Aunque ambos esquemas tienen gran importancia, el último aspecto representa en sí mismo el actuar de la sociedad civil; que debe ser tangible, visible y con presencia. Lo anterior hace suponer que estamos ante una participación más activa que, por un lado, está regulada con un enfoque normativo que busca la consecución de un bien colectivo o bien común, y por otro, que se exterioriza mediante una participación democrática.

Como soporte concreto de lo expresado se puede mencionar la serie de resultados obtenidos en el proyecto La construcción de la constitucionalización de la sociedad civil como sustento de derechos de tercera generación en políticas públicas, democracia, medio ambiente y cultura educativa,³⁹ efectuado en la Región Centro Occidente de México, en donde se resalta la intervención de la sociedad civil, la cual tiene un papel preponderante debido a que coadyu-

³⁹ Dicho proyecto inició el 15 de junio de 2019, auspiciado por el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, cuyas beneficiarias fueron las personas becarias del proyecto, las organizaciones de la sociedad civil e integrantes de los cuerpos académicos UCOL-CA-72 y UCOL-CA-66 sobre Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, mediante la producción científica de una obra colectiva, la participación con ponencias en congresos locales y nacionales, la generación y defensa de tesis por parte de becarias y becarios en la temática.

vó como un vínculo con el *ombudsperson* mexicano para concientizar, sensibilizar, difundir y materializar los derechos humanos. Cabe señalar que en ese proyecto se incluyó una serie de instrumentos y técnicas que se aplicaron a diferentes organizaciones de la sociedad civil que atendieron temas relacionados con los derechos de grupos como las mujeres, niñas y niños, hombres, etc.; así como otros derechos, por ejemplo, a la educación, al trabajo, a la información, a la paz social y al debido proceso.⁴⁰

Por otro lado, es preciso referir otros proyectos en los que parte del actuar de la sociedad civil se realiza de manera independiente y en otras ocasiones se apoya de instituciones educativas como es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México por medio del Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud, así como de la CNDH, que respecto del trabajo conjunto realizado señalaron:

El programa [de Asuntos de la niñez y la familia] tiene como objetivos dar orientación jurídica, realizar actividades de prevención y promoción a través de la impartición de pláticas, talleres, conferencias para capacitar al personal de las instituciones públicas; así como la emisión de spots en los medios de comunicación para la población en general sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes, adultos jóvenes y adultos mayores.⁴¹

Los trabajos de investigación cuantitativos y cualitativos que se han desarrollado como parte del proyecto señalado en líneas arriba, nos evidencian que aún existen retos que se encuentran al margen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil⁴² establece en sus artículos 2º y 5º la definición de dichas organizaciones y enumera las actividades que son objeto de ser fomentadas: la participación ciudadana; la asistencia jurídica; el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas; la promoción de equidad de género; la defensa y promoción de los derechos humanos; por referir las más representativas y alineadas con las instituciones señaladas.

⁴⁰ Linda Estefany Illanes Gómez, "Sociedad civil organizada y su contribución a la democracia como un agente promotor de derechos humanos de tercera generación en la zona occidente de México" (Tesis de licenciatura, Universidad de Colima, 2021), 185.

⁴¹ Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud, Facultad de Medicina-Universidad Nacional Autónoma de México, *Análisis cuantitativo y cualitativo de las violaciones a los derechos humanos de grupos vulnerables. Informe final* (México: CNDH. 2018), 129, <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Analisis-Cuantitativo-Cualitativo-Violaciones-DH-Grupos-Vulnerables.pdf> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

⁴² Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil del 9 de febrero de 2004 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 1 de abril de 2024).

Por lo tanto, al señalar que la democracia participativa es uno de los medios en que se legitiman muchos sectores de la sociedad, incluyendo las diferentes agrupaciones civiles y los diversos fines que persiguen, es necesario enlazarlas con el dinamismo del derecho mencionado. De esta manera, al mismo tiempo que se enlazan los derechos humanos en un sentido progresista, la sociedad civil participa para su protección. Resulta vital que el actuar del *ombudsperson* mexicano se vincule con la sociedad civil porque así se establece un compromiso más grande en torno al contenido de los derechos colectivos: la paz y la libre autodeterminación de los pueblos, el medio ambiente, la cultura educativa, los derechos de solidaridad, el pluralismo, la inclusión, entre otros.

El desenvolvimiento de tales derechos –como varios de los objetivos del *ombudsperson* mexicano– tiene una razón histórica que, a manera de antecedente, se eslabona con las generaciones de derechos. Esto implica señalar que los derechos humanos de primera generación se basan en documentos como las declaraciones de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y las que constituyeron los textos normativos de Francia y Estados Unidos, considerados como derechos civiles y políticos.

En la segunda generación, cuya referencia histórica abarca el periodo posterior a la primera Guerra Mundial, se enlistan aquellos derechos con un contenido de tipo social, cultural, social y económico, entre otros.

Posterior a la segunda Guerra Mundial se pueden ubicar los derechos humanos de tercera generación, que dejan atrás el factor de la primera y segunda generación para pasar al factor de internacionalización, como sostiene Jorge Carpizo:

La promoción, protección y defensa de los mismos deja de ser una cuestión exclusiva del derecho interno, para convertirse también en un asunto de normatividad y competencia internacional en donde coexisten regulación interna e internacional y competencia de órganos estatales y de organismos internacionales.⁴³

Esta generación de derechos humanos con un enfoque internacional implica una serie de retos, sin que ello signifique la intromisión en el derecho doméstico o interno por parte de las organizaciones internacionales, instrumentos o pactos derivados de aquellos. Para tal caso, ante una visión más globalizadora o de localización de los fenómenos sociales deberá imperar el respeto a la soberanía de los Estados, de esta forma se agregan los grandes

⁴³ Jorge Carpizo, *Derechos humanos y ombudsman* (México: CNDH, 1993), 138, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3848/10.pdf> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

retos que se vislumbran en relación con la defensa de los llamados derechos de tercera generación como “el derecho a la paz, al desarrollo, a la libre determinación de los pueblos, a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad y el derecho a ser diferente”.⁴⁴

De este modo, el panorama es de grandes retos en el campo estructural, académico, económico, social, cultural y demás, que implican no sólo un cambio de paradigma sino cambio generacional, y con ello el reforzamiento de una de las instituciones más importantes y reconocidas en México por su labor en la defensa de los derechos humanos, el citado *ombudsperson* mexicano. En este sentido, las políticas públicas que provengan desde los diferentes sectores deberán estructurarse con un enfoque plural e incluyente en favor de la defensa de los derechos humanos.

En dicho reto se incluye la participación activa de los diferentes sectores de la sociedad civil, para que mediante una intervención comprometida puedan permear en todos los ámbitos de aplicación social. Sólo así se podrá avanzar hacia la consolidación de una democracia participativa.

vi. Reflexiones finales

El defensor del pueblo tiene un papel crucial en la defensa y el fomento de diversos derechos y libertades esenciales, y se esfuerza continuamente por asegurar su respeto y permitir que las personas vivan con dignidad y en total ejercicio de sus garantías. Su trabajo es fundamental para preservar la armonía social y robustecer la democracia y el imperio de la ley.

La promoción de la transparencia y la rendición de cuentas también es una parte esencial del mandato del *ombudsperson* y contribuye en gran medida a mantener la integridad de las instituciones gubernamentales, así como a prevenir la corrupción y garantizar que las voces de ciudadanas y ciudadanos sean escuchadas y atendidas en la construcción de democracias sólidas y justas.

Aunado a lo anterior, la sociedad civil puede ser una gran aliada en la creación de políticas públicas que favorezcan un desarrollo armónico y estructural para la promoción, respeto y justicia de los derechos humanos con enfoques plurales, de solidaridad e incluyentes.

⁴⁴ Carpizo, *Derechos humanos y ombudsman*, 138.

Para ello, se puede valer del análisis teórico del tridimensionalismo jurídico con el fin de desentramar los fenómenos y hechos sociales complejos y así concretar beneficios colectivos en la búsqueda de una mayor protección de los derechos humanos.

En la actualidad es primordial enfocar todos los esfuerzos y la atención hacia la comprensión y promoción de los derechos humanos, los cuales se insertan y entrelazan en la trama de los sistemas jurídicos integrales y sirven de puente entre las normativas y las realidades.

Los sistemas jurídicos, conscientes de la trascendencia de estos derechos, han hecho esfuerzos notables para garantizarlos y protegerlos. Una manifestación clara de ello es la tendencia creciente hacia su consolidación y fortalecimiento mediante acuerdos o convenios internacionales. Estas alianzas, lejos de ser meras formalidades, reflejan un compromiso global en razón del bienestar y la justicia. Sin embargo, es vital subrayar que, a pesar de esta cooperación internacional, la autonomía y la soberanía nacional de cada Estado involucrado se mantienen intactas. La colaboración y unificación de esfuerzos no significa la renuncia o el menoscabo de los derechos y prerrogativas inherentes a la condición soberana de cada nación. Esta dinámica balanceada asegura que, mientras trabajamos juntos por objetivos comunes, cada país conserva su identidad y capacidad de autodeterminación.

VII. Fuentes de consulta

Libros

- Carpizo, Jorge. *Derechos humanos y ombudsman*. México: CNDH, 1993. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3848/10.pdf> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).
- Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud, Facultad de Medicina-Universidad Nacional Autónoma de México. *Análisis cuantitativo y cualitativo de las violaciones a los derechos humanos de grupos vulnerables*. Informe final. México: CNDH. 2018. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Analisis-Cuantitativo-Cualitativo-Violaciones-DH-Grupos-Vulnerables.pdf> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*. México: CNDH. 2018.
- Fix-Zamudio, Héctor. *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*. México: Porrúa, 2011.

- Goslinga Remírez, Lorena, Adrián Hernández García y Mauricio I. Ibarra Romo. *Evolución del marco normativo del ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*. México, CNDH, 2002. <https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/BibliotecaV2/Documentos/Ombudsman/Libros/Evolucion%20del%20marco%20normativo%20del%20Ombudsman.pdf> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *La figura del ombudsman. Guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios*. San José: IIDH, 2006. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/22612.pdf> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).
- Julio Estrada, Alexei. *El ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Corte de Constitucionalidad República de Guatemala/Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994.
- Lachenal, Cécile, Juan Carlos Martínez Martínez, y Miguel Moguel Valdés. *Los organismos públicos de derechos humanos en México. Nuevas instituciones, viejas prácticas*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2009. <https://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/ombudsman.pdf> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).
- Narro Lobo, Joaquín, coord. *Autonomía de los organismos públicos de derechos humanos*. México: CNDH, 2019. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Autonomia-organismos.pdf> (Fecha de consulta: 13 de junio de 2024).

Revistas

- Hernández Samper, Gadiel Fernando. "La sociedad civil en Gramsci y Maritain, apuntes sobre una convergencia". *UH*, núm. 281 (enero-junio 2016): 54-65. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0253-92762016000100005 (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).
- López Escarcena, Sebastián. "Los Principios de París y las instituciones nacionales de derechos humanos en América Latina". *Revista Derecho del Estado*, núm. 52 (abril 2022): 67-95. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n52.03> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).
- Magallón Diez, María Teresa. "Reflexiones en torno a la construcción de la figura del ombudsman nacional en México". *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, año 12, núm. 152 (marzo 2003): 29-56. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Gacetatas/152.pdf> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).
- Reale, Miguel. "El término 'tridimensional' y su contenido". *Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, núm. 50 (diciembre 1996). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5085302> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

- Roccatti V., Mireille. "El Ombudsman mexicano; reflexiones acerca de la función, retos y perspectivas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos". *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 55-56 (marzo 2022): 11-32. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/1083> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).
- Rosales Gutiérrez, Jean-Denis, y María Virginia Marcano Duran. "El sentido histórico de la Institución del ombudsman: orígenes". *Sapienza Organizacional*, año 6, núm. 12 (julio-diciembre 2019): 108-147. <https://www.redalyc.org/journal/5530/553066097007/553066097007.pdf> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).
- Villaseñor Alonso, Isabel. "La democracia y los derechos humanos: una relación compleja". *Foro internacional*, vol. 55, núm. 4 (octubre-diciembre 2015): 1115-1138. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000401115&lng=es&tlng=es (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 22 de marzo de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).
- Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 13 de septiembre de 1999. *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de junio de 1992. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/ley_CNDH.pdf (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil del 9 de febrero del 2004. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada del 1 de marzo de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFFAOSC.pdf> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).
- Ley Orgánica de la Procuraduría para la Defensa del Indígena del 8 de octubre de 1994. *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*. <https://mexico.justia.com/estatales/oaxaca/leyes/ley-organica-de-la-procuraduria-para-la-defensa-del-indigena/> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).
- Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil del 7 de junio de 2005. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFFAROSC.pdf (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

Tesis

Illanes Gómez, Linda Estefany. "Sociedad civil organizada y su contribución a la democracia como un agente promotor de derechos humanos de tercera generación en la zona occidente de México". Tesis de licenciatura. Universidad de Colima, 2021.

Páginas de internet

Carmona Dávila, Doralicia. "Se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación". Memoria política de México, 6 de junio de 1990. <https://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/7/06071990-cndh.html> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima. "¿Qué es la CDHEC?". <https://cdhcolima.org.mx/historia/> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. "Se crea la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, figura prevista dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos". https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-08/FRN_AGO_14-1.pdf (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

_____. "Creación de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro". <https://www.cndh.org.mx/noticia/creacion-de-la-defensoria-de-los-derechos-de-los-vecinos-en-el-municipio-de-queretaro> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

_____. "Se crea la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, figura prevista dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos". https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-08/FRN_AGO_14-1.pdf (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

Espinosa Torres, Aida. "CNDH, más de tres décadas de defender los derechos humanos". Cámara de Diputados, LXV Legislatura (3 de junio de 2022). <https://comunicacion-social.diputados.gob.mx/revista/index.php/a-profundidad/cndh-mas-de-tres-decadas-de-defender-los-derechos-humanos> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

Gobierno del Estado de Guerrero. "Historial de la ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña", 21 de febrero de 2023. <https://www.guerrero.gob.mx/articulo/historial-de-la-ley-que-crea-la-procuraduria-social-de-la-montana/> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

Naciones Unidas. "Desafíos globales. Democracia". <https://www.un.org/es/global-issues/democracy> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

Procuraduría Social de la Ciudad de México. <https://www.prosoc.cdmx.gob.mx/> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

_____. "Procuraduría Social del Distrito Federal". https://www.prosoc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/Programa_%20Institucional_2013-2018_PROSOC.pdf (Fecha de consulta: 3 de junio de 2024).

ENSAYO

Núm. 26 enero-junio de 2024

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

Autonomía y efectividad: los dilemas del sistema *ombudsperson* en México

Autonomy and effectiveness: the dilemma of the *ombudsperson* system in Mexico

Julieta Morales Sánchez*

* Doctora y maestra en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), doctora en Derecho Constitucional y especialista en Derechos Humanos por la Universidad de Castilla-La Mancha y licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Chiapas. Profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Expreso un especial agradecimiento y reconocimiento a la Coordinación Editorial de la revista *métodhos*, por su invaluable apoyo en la revisión –puntual y experta– de este ensayo. Asimismo, manifiesto mi agradecimiento y reconocimiento a la Dirección Ejecutiva de Investigación e Información en Derechos Humanos por su extraordinario trabajo, apoyo y acompañamiento en la publicación de este escrito.

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 ni de la institución editora.

Resumen

En el marco de las tres décadas de existencia de la figura clásica del *ombudsperson* en México, este trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre la importancia de la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para lograr la efectividad en el ejercicio de sus facultades, al ser un aspecto que permite alcanzar una mayor legitimidad, autoridad moral e incidencia social. A manera de ejemplo, se revisan algunas atribuciones de la CNDH, como la presentación de acciones de inconstitucionalidad, las recomendaciones por violaciones graves, los informes especiales y las garantías de no repetición.

Palabras clave: *ombudsperson*; autonomía; efectividad; derechos humanos; legitimidad.

Abstract

Within the framework of three decades of the classic figure of the ombudsperson in Mexico, this work aims to reflect on the matter of autonomy of the Human Rights National Commission (CNDH) to achieve effectiveness in the exercise of its faculties since this allows to achieve greater legitimacy, moral authority and social incidence. By way of example, some of the CNDH's powers are reviewed, such as the actions of unconstitutionality, recommendations for serious violations, special reports, guarantees of non-repetition and public policies.

Keywords: ombudsperson; autonomy; effectiveness; human rights; legitimacy.

Sumario

I. Introducción; II. La autonomía y efectividad; III. Los retos de la autonomía como vías para la efectividad; IV. Conclusiones; V. Fuentes de consulta.

I. Introducción

En el marco de los 30 años del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México es fundamental discurrir sobre su impacto e incidencia. Por ello, en el presente texto se reflexionará acerca de la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para lograr efectividad¹ en el ejercicio de algunas de sus atribuciones.

Por mucho tiempo se ha creído que las comisiones de derechos humanos, como la CNDH, tienen como facultad exclusiva la emisión de recomendaciones; lo que es incorrecto. La gama de actividades que realizan o pueden realizar es amplia y debe fortalecerse con plena autonomía con el fin de lograr la efectividad de sus acciones. En este trabajo se hará mención particular a las recomendaciones por violaciones graves y a los informes especiales, porque representan la fuente principal en donde se establecen las medidas de garantía de no repetición que plantean directrices de políticas públicas para los gobiernos federal y locales. También se analizarán someramente las acciones de inconstitucionalidad y se ejemplificará sobre cómo la falta de autonomía puede limitar el pleno ejercicio de las facultades constitucionales del *ombudsperson*.

En ese sentido, este texto tiene como propósito revisar algunas tareas de la CNDH para valorar si a través de éstas se refleja o no su autonomía y, en consecuencia, la existencia de efectividad o falta de ella en el ejercicio de sus atribuciones. Para esto se realizará una revisión legislativa, documental y cualitativa.

II. La autonomía y efectividad²

Los organismos públicos de derechos humanos en la actualidad están regulados por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que estos órganos conocen de quejas por actos u omisiones de la autoridad o de personas servidoras públicas que violan los derechos humanos, además de que emi-

¹ Para efectos de este trabajo se entiende por *efectividad* a la “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”, véase Real Academia Española, “Diccionario de la Lengua Española 2021, efectividad”, <https://www.rae.es/drae2001/efectividad> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

² Para profundizar véase Julieta Morales Sánchez, “Cap. VII. El papel de la CNDH ante la violación de los derechos humanos”, en Marco Antonio Zeind Chávez y Raúl Contreras Bustamante, coords., *Organismos constitucionales autónomos como garantes de los derechos humanos* (México: UNAM/Tirant lo Blanch) [en prensa].

ten recomendaciones públicas y no vinculatorias, sin que sean competentes para conocer de casos de carácter electoral o jurisdiccional.³

Además, determina que la CNDH contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y que a nivel local se *establecerá y garantizará la autonomía* de los organismos de protección de los derechos humanos.⁴ Por su parte, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su artículo 2º señala que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios.⁵

Jorge Carpizo sostiene que “los *ombudsman* o son independientes o no son tales. El *ombudsman* sueco lo sintetizó con acierto al establecer que el *ombudsman* solo depende de la ley”.⁶

Cabe expresar que la autonomía tiene una doble dimensión:

Estos órganos son autónomos respecto de las demás instituciones de gobierno para crear normas sin la participación de aquéllas. Desde luego, normas o regulaciones asociadas con sus funciones específicas, cuyos ejes fundamentales fueron establecidos por la Constitución y las leyes secundarias. Al mismo tiempo pueden darse ordenamientos internos para organizarse y estructurarse de la forma más adecuada a fin de cumplimentar sus objetivos.⁷

Para José Fabián Ruiz los órganos constitucionales autónomos integran la estructura del Estado y su carácter de autonomía se dispone en la Carta Magna, lo que los convierte en poderes públicos diferentes de los poderes tradicionales. Además, indica que poseen personalidad jurídica, independencia presupuestaria y orgánica, lo que conlleva a la autonomía en su gestión.⁸

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 22 de marzo de 2024), artículo 102, apartado B.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, apartado B, párrs. 4 y 5.

⁵ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de junio de 1992 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 1 de abril de 2024), artículo 2º.

⁶ Jorge Carpizo, *Derechos humanos y ombudsman* (México: Porrúa, 2003), 75.

⁷ José Fabián Ruiz, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 37 (julio-diciembre 2017), 88, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085#fn15 (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

⁸ Véase Ruiz, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, 90; y José Luis Caballero Ochoa, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30 (2000): 158, <https://ri.ibero.mx/handle/ibero/4220> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Por su parte, Jaime Cárdenas Gracia afirma que los organismos públicos de derechos humanos no son conducidos por intereses partidistas, y para un correcto funcionamiento deben ser independientes de los poderes tradicionales y también de los partidos políticos u otros grupos de poder.⁹

Finalmente, Filiberto Valentín Ugalde Calderón señala que los órganos públicos de derechos humanos se crean de manera inmediata y con fundamento constitucional, sin pertenecer a ningún poder clásico, y actúan con independencia en la toma de decisiones y en su composición. Entre sus fines está desmonopolizar y transparentar las funciones estatales.¹⁰

En México, según el listado oficial de la Cámara de Diputados, los órganos constitucionales autónomos son el Banco de México; la Comisión Federal de Competencia Económica; la CNDH; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; la Fiscalía General de la República (FGR); el Instituto Federal de Telecomunicaciones; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Instituto Nacional Electoral (INE).¹¹

Así, la CNDH es el organismo especializado y autónomo en materia de derechos humanos en México. La ley de dicha institución sostiene que su objeto esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.¹²

Como se expresó anteriormente, por mucho tiempo se ha tenido la idea de que la CNDH sólo emite recomendaciones no vinculantes frente a violaciones a derechos humanos consumadas. En este trabajo se mostrará la diversidad de actividades y posibilidades que tiene ésta para erigirse en un ente realmente protector de los derechos humanos. Si bien es cierto que las recomendaciones no son vinculantes, su eficacia descansa en la autoridad

⁹ Jaime Cárdenas Gracia, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000), 244, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9022> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

¹⁰ Filiberto Valentín Ugalde Calderón, "Organismos constitucionales autónomos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29 (2010): 254, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32280/29277> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

¹¹ Véase Cámara de Diputados, LXV Legislatura, "Órganos Constitucionales Autónomos", http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/007_sitios_de_interes/005_organos_constitucionales_autonomos (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

¹² Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 2º.

moral del *ombudsperson*, cuyos elementos constitutivos son la legitimidad en el proceso de nombramiento de la persona titular¹³ y el ejercicio de su autonomía durante su mandato.

En 2011 se instauró un mecanismo político para coadyuvar al cumplimiento de las recomendaciones;¹⁴ sin embargo, por su propia naturaleza, en ocasiones ha sido nugatorio, tal fue el caso de la Recomendación 29/2019 relativa a la cancelación del Programa de Estancias Infantiles, donde la Comisión Permanente del Congreso de la Unión determinó no llamar a comparecer a quienes eran titulares de las secretarías de Bienestar, de Hacienda y Crédito Público, de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.¹⁵ He aquí la importancia de los pesos y contrapesos en todo Estado que aspire a ser democrático.

III. Los retos de la autonomía como vías para la efectividad

En este apartado se reflexionará brevemente en torno al carácter de la CNDH como organismo constitucional autónomo a partir de tres ejes de análisis de su actuación y atribuciones, cuyo ejercicio pleno podría mejorar su efectividad: 1. Recomendaciones por violaciones graves, 2. ¿CNDH vs. poderes legislativos?: el caso de las acciones de inconstitucionalidad y 3. Garantías de no repetición a través de políticas públicas.

¹³ Como un ejemplo de la complejidad y polémica surgida a raíz de los nombramientos de titulares de las comisiones de derechos humanos véanse Suprema Corte de Justicia de la Nación, Recurso de queja 69/2020, Quejosos: Mauricio Kuri González y otros, 3 de marzo de 2021, https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/PLIII3kBNHmckC8LnuvR/%22Casu%C3%ADstica%22%20 (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024); Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 121/2020, sobre los vicios producidos en el procedimiento de elección de la titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH para el periodo 2019-2024, previo a su toma de protesta)", <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=270464> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024). Asimismo, sobre el mismo tópico puede consultarse a Francisco José Parra Lara, "El amparo y la elección del titular de la CNDH", *Hechos y Derechos*, núm. 54, 20 de noviembre de 2019, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/14118/15330> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024); Eduardo Murillo, "SCJN desecha impugnación de Álvarez Icaza contra nombramiento en CNDH", *La Jornada*, 19 de mayo de 2021, <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/05/19/politica/scjn-desecha-impugnacion-de-alvarez-icaza-contra-nombramiento-en-cndh/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024); y "Entre jaloneos, Rosario Piedra rinde protesta como presidenta de la CNDH", *Forbes*, 12 de noviembre de 2019, <https://www.forbes.com.mx/entre-jaloneos-rosario-piedra-rinde-protesta-como-presidenta-de-la-cndh/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

¹⁴ Para conocer el mecanismo político instaurado en 2011 para coadyuvar al cumplimiento o respeto de las recomendaciones de la CNDH, véase Sergio García Ramírez y Julieta Morales Sánchez, *Constitución y derechos humanos. La reforma constitucional sobre derechos humanos*, 6ª ed. (México: Porrúa/UNAM, 2023), 224-230.

¹⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado de prensa núm. DGC/320/19, Lamenta la CNDH la determinación tomada por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión para impedir la comparecencia de los servidores públicos que no aceptaron la Recomendación 29/2019 sobre estancias infantiles, 22 de agosto de 2019, <https://www.cndh.org.mx/index.php/documento/lamenta-la-cndh-la-determinacion-tomada-por-la-comision-permanente-del-h-congreso-de-la> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Recomendaciones por violaciones graves

Los organismos públicos autónomos de derechos humanos son entidades especializadas que cuentan con personal experto, infraestructura física y tecnológica y personas peritas competentes, lo que les permite realizar investigaciones profundas de los casos con el fin de detectar las acciones y omisiones que pueden contrariar los derechos y dar indicios de responsabilidades.

Desde su comienzo, el sistema no jurisdiccional ha sido más abierto al derecho internacional y tiene más experiencia en el uso de las herramientas citadas, por ejemplo, desde antes de las reformas de 2011. Progresivamente, en múltiples recomendaciones se empezó a notar una mayor utilización de los tratados internacionales, las normas de *soft law* y la jurisprudencia interamericana. En México su empleo ha sido lento, pero dependiendo de cada administración al frente de las comisiones de derechos humanos se ha ido observando un mayor o un menor uso del derecho internacional. Este bagaje debe ser aprovechado por todas las autoridades del Estado mexicano con el fin de dar cumplimiento al mandato del artículo 1º constitucional.

Cabe señalar que, a pesar de los relevantes esfuerzos de capacitación y que la reforma de 2011 tiene ya más de una década de vigencia, para muchos órganos del Estado mexicano ha sido complicado operar y cumplir el principio pro persona y el contenido del párrafo tercero del artículo 1º de la Carta Magna.

Además, aunque la estructura y el contenido de las recomendaciones debería actualizarse, innovarse y ciudadanizarse, no puede negarse que éstas contienen una narrativa pormenorizada de los hechos, así como un análisis de contexto y uso abundante de tratados internacionales, *soft law* y jurisprudencia interamericana.¹⁶ Esto es fundamental para el ejercicio de la interpretación conforme y del principio pro persona, así como para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional.

¹⁶ Véase a nivel local y a manera de ejemplo: Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 02/2019, Falta de debida diligencia y de la aplicación de la perspectiva de género y del enfoque diferenciado en la investigación del transfeminicidio, 19 de junio de 2019, https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/06/Reco_022019.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024); y Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 01/2020, Violaciones al derecho a la seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda de mujeres mayores y otras personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria, 13 de octubre de 2020, <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/10/Recomendación-01-2020-2.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

En ese orden, para realizar el control de convencionalidad¹⁷ se requiere conocer y manejar no sólo las normas internacionales, tanto *soft law* como *hard law* o tratados propiamente dichos, sino también la interpretación realizada desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁸

Se ha expresado que las recomendaciones no son el único producto de la actividad de las comisiones de derechos humanos y que hay muchos otros que pueden lograr una mayor incidencia en la prevención de las violaciones a estos derechos. Para tener efectividad, el ejercicio de las atribuciones debe ser adecuado, independiente y realizado oportunamente. Por lo anterior, las recomendaciones, informes especiales y estudios de las comisiones de derechos humanos son fundamentales para el ámbito judicial, legislativo y ejecutivo, y para el diseño de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.¹⁹

El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos define en su artículo 2º a la *violación de derechos humanos* como:

La acción u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad, llevado a cabo por un servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas, o bien, este sea instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o que actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público.²⁰

¹⁷ Véase Julieta Morales Sánchez, “Prospectiva del control de convencionalidad en el sistema interamericano y su proyección nacional”, en María Elisa Franco Martín del Campo, Guillermo Zepeda Lecuona y Pedro Salazar Ugarte, comps., *Aportes de Sergio García Ramírez al sistema interamericano de derechos humanos*, vol. II (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro/El Colegio de Jalisco, 2022), 131-156, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6836/10.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024); y Julieta Morales Sánchez, “Propuestas para la aplicación del control de convencionalidad en sede legislativa y ejecutiva”, en Luis Felipe Guerrero Agripino y Leandro Eduardo Astrain Bañuelos, coords., *Para lo que sirve el Derecho. Estudios jurídicos sobre la obra de Sergio García Ramírez* (México: Porrúa/Universidad de Guanajuato, 2022), 149-176.

¹⁸ Julieta Morales Sánchez, *El sistema interamericano como fuente de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos*, Serie Reflexiones Académicas sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, núm. 1 (México: Observatorio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2022), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6740/7.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

¹⁹ Véase Julieta Morales Sánchez, *Políticas públicas y derechos humanos* (México: Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2020).

²⁰ 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), artículo 2º, fracción xxx, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Reglamento_CNDH.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

En tanto que el artículo 16 de la Ley de la CNDH determina que tiene competencia para

investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.²¹

Esta facultad deriva de la reforma de 2011, por la cual se sustrajo del artículo 97 constitucional que la confería a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y se le trasladó a la CNDH. Cabe decir que aún subsiste la discusión en torno a la utilidad y los efectos de esta reforma,²² así como sobre la complejidad²³ que persiste en la definición y determinación de los criterios cuantitativos y cualitativos para clasificar a una violación como grave.²⁴

Desde 2012, cuando la Comisión inició la emisión de las recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos, y hasta 2023, se han publicado un total de 149 de estos ins-

²¹ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 6º, fracción xv.

²² Véase García Ramírez y Morales Sánchez, *Constitución y derechos humanos*, 213-224.

²³ Véase Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Definición de las violaciones manifiestas y masivas de los derechos humanos como crímenes internacionales. Documento de trabajo elaborado por Stanislav Chernichenko de conformidad con la decisión de la Sub-Comisión 1992/109, UN doc. E/CN.4/Sub.2/1993/10, 8 de junio de 1993, párrs. 13-16, <https://digitallibrary.un.org/record/169733> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

²⁴ La Suprema Corte ha afirmado que “la gravedad de las violaciones a derechos humanos se acreditará mediante dos operaciones distintas: (i) la prueba de la existencia de violaciones a derechos fundamentales; y (ii) la calificación de esas violaciones como graves. Es necesario advertir que los criterios establecidos en esta materia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se han desarrollado, esencialmente, en ejercicio de la facultad de investigación prevista, hasta antes de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, en el párrafo segundo, del artículo 97 constitucional; sin embargo, resultan aplicables a la materia que nos ocupa, en los términos que a continuación se señalan. La prueba de la existencia de las violaciones no representa mayor problema, mientras que para demostrar que las violaciones a derechos fundamentales son “graves” se requiere de juicios de valor, reconducibles al terreno probatorio dotándolos de contenido descriptivo. Así pues, para acreditar este elemento la Suprema Corte ha exigido que se compruebe la trascendencia social de las violaciones, lo cual se podrá determinar con base en criterios cuantitativos o cualitativos. El criterio cuantitativo determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente, la combinación de varios de estos aspectos [...] la clasificación de violaciones a derechos humanos como “graves” atiende más a criterios cualitativos que cuantitativos. Aún y cuando en muchos casos dichas violaciones sí se presentan en contextos generalizados de violencia, se considera que la “gravedad” radica, esencialmente en que se presenten las siguientes características: (i) multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; (ii) especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y (iii) una participación importante del Estado (al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado)”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 168/2011, Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A. C., y otra, 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, pp. IX-XII, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=125250> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

trumentos.²⁵ De acuerdo con los datos reportados, se observa una tendencia de aumento en los pronunciamientos de esta naturaleza en cada año, como se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro. Recomendaciones de la CNDH por violaciones graves, 2012-2023

Año	Recomendaciones por violaciones graves
2012	1
2013	2
2014	2
2015	1
2016	1
2017	5
2018	8
2019	15
2020	12
2021	7
2022	36
2023	59
Total	149

Fuente: Elaborado con base en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre 2023*, 122 y 123.

Destaca que, tan sólo en 2023, se emitieron 59 recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos, las cuales estuvieron dirigidas a 36 autoridades y favorecieron a 1 147 personas agraviadas.²⁶

Es preciso decir que hubo autoridades que no aceptaron dichas recomendaciones, como la Secretaría de Marina; la FGR; la Fiscalía General de Justicia del Estado de México; el Go-

²⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre 2023* (México: CNDH, 2023), 122-124, <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-01/Informe2023.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

²⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre 2023*, 124.

bierno, la Secretaría de Seguridad Pública y la Fiscalía General del estado de Veracruz; la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México; el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Autónoma Metropolitana.²⁷

Llama la atención que autoridades como la Secretaría de Marina aparezca en más de una ocasión en recomendaciones no aceptadas o que, en el caso de Veracruz, varias autoridades reflejen una tendencia a no aceptarlas.²⁸

¿CNDH vs. poderes legislativos?: el caso de las acciones de inconstitucionalidad

Como resultado de la reforma constitucional del 14 de septiembre de 2006 –por la que se adicionó el inciso *g* a la fracción II del artículo 105 de la Constitución federal– la CNDH está facultada para presentar acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que México es parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas pueden presentar dicha acción en contra de leyes expedidas por las legislaturas.

Las acciones de inconstitucionalidad permiten expulsar del orden jurídico mexicano a aquellas normas que son contrarias a la Constitución y a los tratados internacionales; y al configurarse como un mecanismo abstracto de control constitucional-convencional permite proteger a toda la población, particularmente al contar con la mayoría de ocho o más votos en la SCJN; las sentencias por las que se resuelven las acciones de inconstitucionalidad tienen efectos generales o *erga omnes*. Por ello, la relevancia de que la CNDH ejerza su competencia sobre normas específicamente federales y de forma subsidiaria o supletoria a las comisiones locales, contra leyes de ese ámbito.

Sin menospreciar la relevancia de acciones de inconstitucionalidad locales, una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley federal tiene un posible universo de personas beneficiarias de más de 129 millones.²⁹

²⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre 2023*, 124-132.

²⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre 2023*, 124-132.

²⁹ Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comunicado de prensa núm. 395/23, Estadísticas a propósito del Día Mundial de la Población. Datos sociales, 6 de julio de 2023, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2023/EAP_DMPO23.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

También hay que considerar que realmente la CNDH es la única institución facultada para interponer la acción en su materia específica, además de 33% de alguna de las Cámaras (o en sus respectivas materias, los organismos garantes de transparencia, el INE o la FGR), por lo que el ejercicio de dicha atribución es fundamental.³⁰ Asimismo, es preciso entender que, si bien la interposición de la acción de inconstitucionalidad presupone una postura –que la norma es inconveniente o inconstitucional–, en el fondo la presentación de la acción solamente consiste en hacer un cuestionamiento a la SCJN: ¿tal norma es o no constitucional-convencional? Al final, quien determina, quien decide, quien emite el juicio, es precisamente la Suprema Corte.

Por supuesto que se comprenden las implicaciones políticas que para la persona que ocupe la Presidencia de la CNDH pueda tener la interposición de una acción de inconstitucionalidad contra una ley federal, ya que hace que se confronte con el Congreso de la Unión y con el Poder Ejecutivo federal –que participó en el proceso de emisión de la norma o fue el que presentó la iniciativa respectiva o la impulsó–. Aunque ello es entendible, la competencia de la Comisión es nacional, por lo que puede ser cuestionable que se centre en el ámbito local y que la gran mayoría de las acciones de inconstitucionalidad que presente sea en contra de normas locales, por eso la importancia de su autonomía y del ejercicio de sus funciones, que debe estar libre de presiones y negociaciones políticas.

Un ejemplo de lo anterior, que según varias voces mostró la falta de autonomía de la institución, fue la reforma en materia de la Guardia Nacional en 2022, ya que todos los integrantes de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos rechazaron la reforma legislativa, pero la CNDH decidió no presentar ninguna acción de inconstitucionalidad. Ante este hecho, la Federación Mexicana afirmó:

Sin el respaldo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), presidida por Rosario Piedra Ibarra, ni de las comisiones estatales de Chiapas, Coahuila y Guanajuato, 29 integrantes de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos (FMOPDH) rechazaron la aprobación en la Cámara de Diputados de reformas a leyes secundarias que “consolidan permanentemente a la Guardia Nacional bajo control militar en funciones de seguridad pública”. En un pronunciamiento encabezado por la presidencia de la FMOPDH, que le corresponde a

³⁰ Aunque la fracción II del artículo 105 constitucional prevé una serie de instancias con facultad para interponer acciones de inconstitucionalidad, en materia de derechos humanos solamente se cuenta con la CNDH y 33% de alguna de las cámaras; el INE y el INAI también pueden hacerlo, pero en los ámbitos exclusivos de sus competencias, lo que limita su facultad dejando fuera un amplio conjunto de derechos humanos. El Ejecutivo Federal puede ejercer el derecho de veto y suele contar con mayorías en el Congreso que le permiten aprobar reformas a leyes secundarias y a las propias leyes de origen; la Fiscalía podría hacerlo exclusivamente en el ámbito penal y procesal penal.

la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM), encabezada por Nashieli Ramírez, las comisiones estatales firmantes alertaron sobre “los impactos que tendrán las modificaciones legislativas en la esfera de derechos de las personas y comunidades derivados de la ruptura de la cadena de mando civil de la Guardia Nacional para sujetarla al mando militar a cargo de la Sedena”.³¹

El 9 de septiembre de 2022 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se pronunció en contra de las citadas reformas aprobadas y emitió un comunicado de prensa en el que afirmó que se estaba consolidando una institución de tipo militar y no civil, por lo que el paquete de reformas presentaba un sesgo de militarización de la seguridad ciudadana en México.³²

En el mismo sentido, la Organización de las Naciones Unidas expresó su preocupación en torno a que la Guardia Nacional de México pase a estar bajo el control militar, por lo que afirmó que:

las reformas dejan a México sin una fuerza policial civil a nivel federal, consolidando aún más el ya prominente papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en México. Los mecanismos de derechos humanos han señalado claramente que las Fuerzas Armadas sólo deben

³¹ Véase Gloria Leticia Díaz, “Sin respaldo de la CNDH, organismos de derechos humanos rechazan reforma sobre la Guardia Nacional”, *Proceso*, 5 de septiembre de 2022, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/9/5/sin-respaldo-de-la-cndh-organismos-de-derechos-humanos-rechazan-reforma-sobre-la-guardia-nacional-292806.html> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024); y Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, Pronunciamiento de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos con motivo de la aprobación en la Cámara de Diputados de diversas disposiciones que consolidan permanentemente a la Guardia Nacional bajo control militar en funciones de seguridad pública, 5 de septiembre de 2022, https://federacionombudsperson.org.mx/wp-content/uploads/2022/09/Pronunciamiento-FMOPDH_GN.docx.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de prensa núm. 201/22, CIDH: urge que México adopte una política de seguridad ciudadana que responda a las obligaciones internacionales en derechos humanos, 9 de septiembre de 2022, <http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/201.asp> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

intervenir en la seguridad pública de forma temporal, en circunstancias excepcionales, como último recurso, y siempre bajo la supervisión efectiva de órganos civiles independientes.³³

Al respecto, el 13 de septiembre de ese año, la CNDH dio a conocer en su página de internet el Pronunciamiento DGDDH/067/2022, denominado Posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el Senado respecto de la Guardia Nacional, donde destaca que *la CNDH no promoverá acción de inconstitucionalidad alguna* y, entre otras cosas, sostiene que en México no hay un mando militar arbitrario sino que se trata de una evolución para mejorar a la fuerza armada, debido a que antes se tenía un mando civil corrupto que había ejecutado violaciones a derechos humanos, así como otras violaciones graves a derechos humanos en menoscabo de la democracia.³⁴

Sobre dicho pronunciamiento, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez afirmó:

La @CNDH evidencia una vez más su falta de autonomía: abdica de su facultad de interponer acción de inconstitucionalidad vs las reformas a la #GuardiaNacional Las 16 págs. de su posicionamiento son muestra penosa de falta de independencia y desconocimiento de estándares de #DDHH.³⁵

En ese tenor, fueron senadoras y senadores quienes presentaron la acción de inconstitucionalidad respectiva en contra de dicha reforma, lo que dio lugar a la Acción de inconstitucionalidad 137/2022.³⁶ El 18 de abril de 2023 la SCJN invalidó el traslado del control

³³ Véase Naciones Unidas, "ONU Derechos Humanos preocupada porque la Guardia Nacional de México pase a estar bajo control militar", 9 de septiembre de 2022, <https://news.un.org/es/story/2022/09/1514201> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

³⁴ Véanse Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Pronunciamiento DGDDH/067/2022, Posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el Senado respecto de la Guardia Nacional: la CNDH no promoverá acción de inconstitucionalidad alguna, 13 de septiembre de 2022, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-09/PRONUNCIAMIENTO_2022_067.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024); @cndh, "Posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el @senadomexicano respecto de la #Guardia Nacional (@GN_MEXICO): La #CNDH no promoverá #AcciónDeInconstitucionalidad alguna", Twitter, 13 de septiembre de 2022, https://twitter.com/cndh/status/1569813356038737921?s=48&t=lkZV4MVP4_Md858EoU3kLA (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

³⁵ @CentroProdh, "La @CNDH evidencia una vez más su falta de autonomía: abdica de su facultad de interponer acción de inconstitucionalidad vs las reformas a la #GuardiaNacional", Twitter, 13 de septiembre de 2022, <https://twitter.com/CentroProdh/status/1569818060235874305?cxt=HHwWgoDRpazNjskrAAAA> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

³⁶ El engrose de dicha acción puede verse en Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de inconstitucionalidad 137/2022, promoventes: diversas senadoras y senadores integrantes del Congreso de la Unión, 10 de octubre de 2022, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=303354> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024). Para profundizar sobre este aspecto véase Karen Luna, "Recordando la reforma cons-

operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, en los siguientes términos: la corporación debe ser un ente civil y su adscripción le correspondería a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC); la facultad del secretario de la Defensa Nacional para nombrar a la persona titular de Comandancia de la Guardia Nacional violaba la regla de adscripción a la SSPC, y el régimen diferenciado del personal de la Guardia Nacional de policía militar distorsionaba su carácter civil e incumplía el artículo 13 constitucional, ya que extendía la jurisdicción militar a personas servidoras públicas que deben ser civiles.³⁷

Asimismo, el 20 de abril de 2023 la SCJN determinó que el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la SSPC se realizaría el 1 de enero de 2024, y señaló que esto

permitirá que las dependencias involucradas cuenten con el tiempo necesario para realizar de manera paulatina y ordenada las modificaciones al control administrativo, presupuestal y operativo de la Guardia Nacional, con el objetivo de garantizar la certeza jurídica en su operación y en el estatus jurídico de quienes integran esta institución civil.³⁸

Lo anterior sólo es un ejemplo de que el ejercicio de las atribuciones constitucionales debe ser producto del conocimiento experto y especializado de los organismos autónomos. Las comisiones de derechos humanos tienen el papel fundamental de escuchar a la sociedad; es decir, de cumplir con su papel de *defensoras del pueblo* y de no representar intereses de ciertos poderes. Así, tienen la responsabilidad de escuchar a las organizaciones de la sociedad civil, la academia, las instancias internacionales y demás. El ejercicio de las facultades debe ser democrático y ser muestra de autonomía; de esta manera se abona a su legitimidad y a la autoridad moral que caracteriza su naturaleza.

Así, el posicionamiento institucional autónomo de la CNDH en las coyunturas políticas más complejas es el que dota de legitimidad, credibilidad y autoridad moral a la institución. Los derechos humanos no son negociables, su defensa debe ser irrestricta.

titucional de la Guardia Nacional”, Nexos, 23 de mayo de 2024, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/recordando-la-reforma-constitucional-de-la-guardia-nacional/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

³⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado de Prensa núm. 140/2023, SCJN invalida el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, 18 de abril de 2023, <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7326> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

³⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado de Prensa núm. 145/2023, SCJN determina que el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana será el primero de enero de 2024, 20 de abril de 2023, <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7331> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

En suma, la Comisión, a través de la presentación de demandas de acción de inconstitucionalidad contra leyes federales puede propiciar el mantenimiento del orden constitucional-convencional y proteger a toda la población contra los errores, autoritarismos o vaivenes políticos prevalentes en los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Garantías de no repetición a través de políticas públicas

La CNDH tiene una amplia capacidad para sugerir y proponer garantías de no repetición,³⁹ las cuales se han definido como medidas “cuyo contenido está encaminado a eliminar de manera directa una deficiencia estructural del sistema nacional que está permitiendo o favoreciendo violaciones reitera(das) a los derechos humanos”.⁴⁰

Por lo tanto, a través de las garantías de no repetición se evita la reiteración de violaciones a derechos humanos, ya sea por acción, omisión, aquiescencia o negligencia. Adicionalmente, si se considera a la Comisión como la garantía no jurisdiccional por excelencia, entonces se entiende que en su actividad ésta sugiera la realización de políticas públicas⁴¹ a los poderes ejecutivos, federal y locales, así como a los órganos autónomos o legislativos. Christian Courtis afirma que las garantías “se tratan de instrumentos para que ese derecho declarado en el papel se convierta en un derecho operable, ejecutable, exigible”.⁴²

De esta manera, el papel de las comisiones de derechos humanos, como la CNDH, es ser entes de contrapeso para el poder, y coadyuvar a reformular políticas públicas que sean constitucionales y convencionales, y salvaguarden la dignidad humana.

Aunque hay garantías de no repetición propuestas en diversos instrumentos de los organismos públicos de derechos humanos –por ejemplo, en las recomendaciones específicas, las recomendaciones por violaciones graves o los pronunciamientos–, las recomendaciones generales y los informes especiales se consideran como los principales.

³⁹ Para profundizar en este concepto véase, entre otros, Julieta Morales Sánchez, “El control de convencionalidad como una garantía de no repetición en México”, en Laura Alicia Camarillo Govea y Andrés Javier Rousset Siri, coords., *Proteger y reparar: aportes de la jurisdicción interamericana. Libro homenaje al profesor emérito Sergio García Ramírez* (México: Universidad Autónoma de Baja California, 2021), 33-49.

⁴⁰ María Carmelina Londoño Lázaro, *Las garantías de no repetición en la jurisprudencia interamericana. Derecho Internacional y cambios estructurales del Estado* (México: Universidad de la Sabana/Tirant lo Blanch, 2014), 89.

⁴¹ Véase Morales Sánchez, *Políticas públicas y derechos humanos*.

⁴² Christian Courtis, *El mundo prometido. Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos* (México: Fontamara, 2009), 20.

RECOMENDACIONES GENERALES

En 2019, Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro afirmaron en una publicación que las recomendaciones generales surgen de la facultad de dirigirse a un grupo de autoridades por la reiteración de hechos que, en su momento, ya fueron materia de otras recomendaciones específicas. Por ello, es necesario emitir este tipo de instrumentos con el fin de prevenir violaciones y retomar la experiencia de la CNDH en la investigación de quejas reiteradas, de los informes y de otros diagnósticos que ha expedido este organismo.⁴³

En el Reglamento Interno de la CNDH se señala que podrá emitir recomendaciones generales a las autoridades del país para fomentar reformas legales y modificaciones de política pública y de prácticas administrativas que terminen en violaciones a derechos humanos.⁴⁴ Existe multiplicidad de recomendaciones generales⁴⁵ emitidas sobre diversos temas como salud,⁴⁶ personas jornaleras agrícolas,⁴⁷ salario mínimo,⁴⁸ medio ambiente,⁴⁹ libertad de

⁴³ Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, *Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos* (México: CNDH/UNAM, 2019). 51 y 52, <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/REC-CNDH.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

⁴⁴ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 140.

⁴⁵ Véanse todos los instrumentos recomendatorios en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Recomendaciones generales", <https://www.cndh.org.mx/tipo/226/recomendaciones-generales> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

⁴⁶ Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 32/2018 sobre las violaciones a los derechos humanos a la salud, un nivel de vida adecuado, medio ambiente sano, e información pública ocasionadas por la contaminación atmosférica urbana México, 24 de julio de 2018; y Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación General 26/2016 sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos, México, 13 de abril de 2016.

⁴⁷ Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 36/2019 sobre la situación de la población jornalera agrícola en México, México, 20 de mayo de 2019.

⁴⁸ Entre otras, véase Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación General 34/2018 sobre el efecto del monto del salario mínimo en la dignidad de las trabajadoras, los trabajadores y sus familias, y su relación con el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos, México, 14 de noviembre de 2018.

⁴⁹ Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 32/2018 sobre las violaciones a los derechos humanos a la salud, un nivel de vida adecuado, medio ambiente sano, e información pública ocasionadas por la contaminación atmosférica urbana, 24 de julio de 2018; y Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación General 26/2016.

expresión,⁵⁰ obesidad infantil,⁵¹ violencia obstétrica,⁵² virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y sida,⁵³ personas privadas de la libertad,⁵⁴ pueblos indígenas⁵⁵ y feminicidios.⁵⁶ En estas recomendaciones encontramos sugerencias de acciones públicas a realizar con el fin de mejorar la garantía de los derechos en México.

INFORMES ESPECIALES

El Reglamento Interno de la CNDH establece la facultad de emitir informes especiales cuando el caso lo amerite. Estos documentos se conforman por antecedentes, acciones, hechos y observaciones, que incluyen avances, situaciones graves o limitantes para las funciones de la Comisión, así como los resultados de las investigaciones y sus conclusiones.⁵⁷ La CNDH señala que no existe obligación de dar seguimiento a los informes especiales, pero en un expediente se puede hacer constar las medidas realizadas para atender los pendientes.⁵⁸

⁵⁰ Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 24/2016, sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México, México, 8 de febrero de 2016; y Comisión Nacional de Derechos Humanos; Recomendación General 47/2022 sobre la ausencia de regulación jurídica para la adquisición y uso de tecnologías para la vigilancia, intervención y recolección de datos de personas en territorio nacional: su impacto en la libertad de expresión, el derecho a defender derechos humanos y su vinculación al deber de cuidado a cargo del Estado mexicano, México, 24 de mayo de 2022.

⁵¹ Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 39/2019 sobre los Derechos de niñas, niños y adolescentes ante el incremento de sobrepeso y obesidad infantil, México, 15 de octubre de 2019.

⁵² Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 31/2017 sobre la violencia obstétrica en el Sistema Nacional de Salud, México, 31 de julio de 2017.

⁵³ Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 42/2020 sobre la situación de los derechos humanos de las personas con VIH y sida en México, México, 15 de enero de 2020.

⁵⁴ Entre otras, véase Recomendación General 44/2021 sobre el deber del Estado de garantizar el derecho al trabajo digno a las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios de la república mexicana, México, 22 de octubre de 2021.

⁵⁵ Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 45/2021 sobre el derecho de las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal a ser asistidas por personas intérpretes, traductoras y defensoras, que tengan conocimiento de su lengua y cultura, México, 5 de noviembre de 2021; Recomendación General 35/2019 sobre la protección del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana, México, 28 de enero de 2019; y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana, México, 11 de julio de 2016.

⁵⁶ Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 43/2020 sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias, México, 27 de noviembre de 2020.

⁵⁷ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 174.

⁵⁸ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 175.

Hay también informes especiales sobre multiplicidad de rubros⁵⁹ y en todos se incluye una serie de recomendaciones y propuestas como ruta crítica a seguir en dichos temas.⁶⁰

IV. Conclusiones

Las instancias especializadas que integran el sistema no jurisdiccional de derechos humanos, como la CNDH, representan una alternativa para obtener justicia, verdad y reparación frente a las violaciones a derechos humanos de la autoridad. La infraestructura institucional y la gran diversidad de atribuciones que tiene esta Comisión le permitirían tener un papel protagónico en la defensa de los derechos de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional. Sin embargo, las facultades normativas, la experiencia de más de tres décadas y el amplio presupuesto no servirán si la actuación de quienes presidan la institución carecen de autonomía.

Esto es así porque la persona titular de un organismo público de derechos humanos abona a la fuerza moral con el apoyo de la sociedad civil, la cual se obtiene con resultados, defendiendo la verdad.⁶¹

La actuación de las instituciones públicas de derechos humanos debe estar fuera de la influencia del Poder Legislativo –quienes lo nombran– y del Poder Ejecutivo –a quien tiene que supervisar–; y han de responder a su mandato constitucional y legal; con el compromiso firme de proteger y defender la dignidad humana.

La defensa de los derechos humanos y su protección no está a la espera o a la expectativa de tiempos e intereses de otros poderes, su cumplimiento es inmediato y debe ser algo natural y cotidiano.⁶²

⁵⁹ Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Pronunciamientos, estudios e informes especiales”, <https://www.cndh.org.mx/pronunciamientos-estudios-informes-especiales> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

⁶⁰ Para profundizar sobre este tópico véase Julieta Morales Sánchez, “La deseable sinergia entre las Comisiones de Derechos Humanos y el Poder Judicial en México en la protección de los DESCAs. Propuestas de renovación para una relación inexistente”, en Christian Courtis, coord., *Manual sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*, t. 1 (México: SCJN, 2021), 147-193, https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2022-02/Manual%20sobre%20justiciabilidad%20de%20los%20DESCA_Tomo%20uno%20rev.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

⁶¹ Luis Raúl González Pérez y Julieta Morales Sánchez, “Artículo 102 B”, en José Ramón Cossío Díaz, coord., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada III* (México: Tirant lo Blanch, 2017), 1635.

⁶² Luis Raúl González Pérez, *Reflexiones sobre derechos humanos* (México: CNDH, 2019), 118 y 119.

La CNDH es una institución valiosa y fundamental para la defensa de los derechos humanos. Se trata de un organismo constitucional cuyo valor recae en su autonomía e independencia para el éxito de su labor, función y vocación.

v. Fuentes de consulta

Libros

- Camarillo Govea, Laura Alicia, y Andrés Javier Rousset Siri, coords. *Proteger y reparar: aportes de la jurisdicción interamericana. Libro homenaje al profesor emérito Sergio García Ramírez*. Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California, 2021.
- Cárdenas Gracia, Jaime. *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000.
- Carpizo, Jorge. *Derechos humanos y ombudsman*. México: Porrúa, 2003.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre 2023*. México: CNDH, 2023. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-01/Informe2023.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).
- Cossío Díaz, José Ramón, coord. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada t. III*. México: Tirant lo Blanch, 2017.
- Courtis, Christian, coord. *Manual sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), t. I*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021.
- _____. *El mundo prometido. Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos*. México: Fontamara, 2009.
- Fix-Zamudio, Héctor, y Héctor Fix-Fierro. *Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. México: CNDH/UNAM, 2019. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/REC-CNDH.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).
- Franco Martín del Campo, María Elisa, Guillermo Zepeda Lecuona y Pedro Salazar Ugarte, comps. *Aportes de Sergio García Ramírez al sistema interamericano de derechos humanos*, vol. II. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro/El Colegio de Jalisco, 2022.
- García Ramírez, Sergio, y Julieta Morales Sánchez. *Constitución y derechos humanos. La reforma constitucional sobre derechos humanos*, 6ª ed. México: Porrúa/UNAM, 2023.
- González Pérez, Luis Raúl. *Reflexiones sobre derechos humanos*. México: CNDH, 2019.
- Guerrero Agripino, Luis Felipe, y Leandro Eduardo Astrain Bañuelos, coords. *Para lo que sirve el Derecho. Estudios jurídicos sobre la obra de Sergio García Ramírez*. México: Porrúa, Universidad de Guanajuato, 2022.

Londoño Lázaro, María Carmelina. *Las garantías de no repetición en la jurisprudencia interamericana. Derecho Internacional y cambios estructurales del Estado*. México: Universidad de la Sabana/Tirant lo Blanch, 2014.

Morales Sánchez, Julieta. *El sistema interamericano como fuente de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos*. Serie Reflexiones Académicas sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, núm. 1. México: Observatorio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2022. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6740/7.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

_____. *Políticas públicas y derechos humanos*. México: Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2020.

Zeind Chávez, Marco Antonio. *Organismos constitucionales autónomos*. México: Tirant lo Blanch, 2018.

_____, y Raúl Contreras Bustamante, coords. *Organismos constitucionales autónomos como garantes de los derechos humanos*. México: UNAM/Tirant lo Blanch [en prensa].

Revistas

Caballero Ochoa, José Luis. "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes". *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30 (2000): 153-173. <https://ri.ibero.mx/handle/ibero/4220> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Díaz, Gloria Leticia. "Sin respaldo de la CNDH, organismos de derechos humanos rechazan reforma sobre la Guardia Nacional". *Proceso*, 5 de septiembre de 2022. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/9/5/sin-respaldo-de-la-cndh-organismos-de-derechos-humanos-rechazan-reforma-sobre-la-guardia-nacional-292806.html> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Luna, Karen. "Recordando la reforma constitucional de la Guardia Nacional". *Nexos*, 23 de mayo de 2024. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/recordando-la-reforma-constitucional-de-la-guardia-nacional/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Parra Lara, Francisco José. "El amparo y la elección del titular de la CNDH". *Hechos y Derechos*, núm. 54, 20 de noviembre de 2019. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/14118/15330> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Ruiz, José Fabián. "Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora". *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 37 (julio-diciembre 2017): 85-120. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085#fn15 (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. "Organismos constitucionales autónomos". *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29 (2010): 253-264. <https://revistas-colabora>

cion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32280/29277 (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

“Entre jaloneos, Rosario Piedra rinde protesta como presidenta de la CNDH”. *Forbes*, 12 de noviembre de 2019. <https://www.forbes.com.mx/entre-jaloneos-rosario-piedra-rinde-protesta-como-presidenta-de-la-cndh/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Periódico

Eduardo Murillo. “SCJN desecha impugnación de Álvarez Icaza contra nombramiento en CNDH”. *La Jornada*, 19 de mayo de 2021. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/05/19/politica/scjn-desecha-impugnacion-de-alvarez-icaza-contr-nombramiento-en-cndh/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Instrumento internacional

Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Definición de las violaciones manifiestas y masivas de los derechos humanos como crímenes internacionales. Documento de trabajo elaborado por Stanislav Chernichenko de conformidad con la decisión de la Sub-Comisión 1992/109. UN doc. E/CN.4/Sub.2/1993/10, 8 de junio de 1993. <https://digitallibrary.un.org/record/169733> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Recomendaciones

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Recomendación 02/2019, Falta de debida diligencia y de la aplicación de la perspectiva de género y del enfoque diferenciado en la investigación del transfeminicidio, 19 de junio de 2019. https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/06/Reco_022019.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024)

_____. Recomendación 01/2020, Violaciones al derecho a la seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda de mujeres mayores y otras personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria, 13 de octubre de 2020. <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/10/Recomendación-01-2020-2.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación General 24/2016 sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México. México, 8 de febrero de 2016.

_____. Recomendación General 26/2016 sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos. México, 13 de abril de 2016.

- _____. Recomendación General 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana. México, 11 de julio de 2016.
- _____. Recomendación General 31/2017 sobre la violencia obstétrica en el Sistema Nacional de Salud. México, 31 de julio de 2017.
- _____. Recomendación General 32/2018 sobre las violaciones a los derechos humanos a la salud, un nivel de vida adecuado, medio ambiente sano, e información pública ocasionadas por la contaminación atmosférica urbana. México, 24 de julio de 2018.
- _____. Recomendación General 34/2018 sobre el efecto del monto del salario mínimo en la dignidad de las trabajadoras, los trabajadores y sus familias, y su relación con el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos. México, 14 de noviembre de 2018.
- _____. Recomendación General 35/2019 sobre la protección del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana. México, 28 de enero de 2019.
- _____. Recomendación General 36/2019 sobre la situación de la población jornalera agrícola en México. México, 20 de mayo de 2019.
- _____. Recomendación General 39/2019 sobre los Derechos de niñas, niños y adolescentes ante el incremento de sobrepeso y obesidad infantil. México, 15 de octubre de 2019.
- _____. Recomendación General 42/2020 sobre la situación de los derechos humanos de las personas con VIH y sida en México. México, 15 de enero de 2020.
- _____. Recomendación General 43/2020 sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias. México, 27 de noviembre de 2020.
- _____. Recomendación General 44/2021 sobre el deber del Estado de garantizar el derecho al trabajo digno a las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios de la república mexicana. México, 22 de octubre de 2021.
- _____. Recomendación General 45/2021 sobre el derecho de las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal a ser asistidas por personas intérpretes, traductoras y defensoras, que tengan conocimiento de su lengua y cultura. México, 5 de noviembre de 2021.
- _____. Recomendación General 47/2022 sobre la ausencia de regulación jurídica para la adquisición y uso de tecnologías para la vigilancia, intervención y recolección de datos de personas en territorio nacional: su impacto en la libertad de expresión, el derecho a defender derechos humanos y su vinculación al deber de cuidado a cargo del Estado mexicano. México, 24 de mayo de 2022.
- _____. Recomendación 29/2019 sobre el caso de la violación a los derechos humanos de las personas usuarias y beneficiarias del "Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras". México, 31 de mayo de 2019.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 22 de marzo de 2024.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de junio de 1992. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 1 de abril de 2024.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 29 de septiembre de 2003. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 10 de agosto de 2023. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Reglamento_CNDH.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Amparos, acciones de inconstitucionalidad y recursos de queja

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de Inconstitucionalidad 137/2022. Promovientes: diversas senadoras y senadores integrantes del Congreso de la Unión, 10 de octubre de 2022. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=303354> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

_____. Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A. C., y otra, 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=125250> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

_____. Recurso de queja 69/2020. Quejosos: Mauricio Kuri González y otros, 3 de marzo de 2021. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/PLII3kBNHmckC8LnuvR/%22Casu%20ADstica%22%20 (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

_____. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 121/2020, sobre los vicios producidos en el procedimiento de elección de la titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH para el periodo 2019-2024, previo a su toma de protesta)". <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=270464> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Páginas de internet

Cámara de Diputados, LXV Legislatura. "Órganos Constitucionales Autónomos". http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/007_sitios_de_interes/005_organos_constitucionales_autonomos (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. "Pronunciamientos, estudios e informes especiales". <https://www.cndh.org.mx/pronunciamientos-estudios-informes-especiales> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

_____. "Recomendaciones generales". <https://www.cndh.org.mx/tipo/226/recomendaciones-generales> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Naciones Unidas. "ONU Derechos Humanos preocupada porque la Guardia Nacional de México pase a estar bajo control militar", 9 de septiembre de 2022. <https://news.un.org/es/story/2022/09/1514201> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Real Academia Española, "Diccionario de la Lengua Española 2021, efectividad", <https://www.rae.es/drae2001/efectividad> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

@CentroProdh. "La @CNDH evidencia una vez más su falta de autonomía: abdica de su facultad de interponer acción de inconstitucionalidad vs las reformas a la #Guardia Nacional". Twitter, 13 de septiembre de 2022. <https://twitter.com/CentroProdh/status/1569818060235874305?cxt=HHwWgoDRpazNjskrAAAA> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

@cndh. "Posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el @senadomexicano respecto de la #Guardia Nacional (@GN_MEXICO): La #CNDH no promoverá #AcciónDelInconstitucionalidad alguna". Twitter, 13 de septiembre de 2022. https://twitter.com/cndh/status/1569813356038737921?s=48&t=lkZV4MVP4_Md858EoU-3kLA (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Comunicados de prensa

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de prensa núm. 201/22. CIDH: urge que México adopte una política de seguridad ciudadana que responda a las obligaciones internacionales en derechos humanos, 9 de septiembre de 2022. <http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/201.asp> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comunicado de prensa núm. DGC/320/19. Lamenta la CNDH la determinación tomada por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión para impedir la comparecencia de los servidores públicos que no aceptaron la Recomendación 29/2019 sobre estancias infantiles, 22 de agosto 2019. <https://www.cndh.org.mx/index.php/documento/lamenta-la-cndh-la-determinacion-tomada-por-la-comision-permanente-del-h-congreso-de-la> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comunicado de prensa núm. 395/23, Estadísticas a propósito del Día Mundial de la Población. Datos sociales, 6 de julio de 2023, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2023/EAP_DMPO23.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Comunicado de Prensa núm. 140/2023. SCJN inválida el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, 18 de abril de 2023. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7326> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

_____. Comunicado de Prensa núm. 145/2023. SCJN determina que el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana será el primero de enero de 2024, 20 de abril de 2023. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7331> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Pronunciamientos

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Pronunciamiento DGDDH/067/2022. Posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el Senado respecto de la Guardia Nacional: la CNDH no promoverá acción de inconstitucionalidad alguna, 13 de septiembre de 2022. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-09/PRONUNCIAMIENTO_2022_067.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos. Pronunciamiento de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos con motivo de la aprobación en la Cámara de Diputados de diversas disposiciones que consolidan permanentemente a la Guardia Nacional bajo control militar en funciones de seguridad pública, 5 de septiembre de 2022. https://federacionombudsperson.org.mx/wp-content/uploads/2022/09/Pronunciamiento-FMOPDH_GN.docx.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Análisis de la política pública para población LGBTTTIQA+ en Jalisco

Analysis of the public policy for the LGBTTTIQA+ population in Jalisco

Carlos Regino Villalobos Espinosa*

Universidad de Guadalajara.

Jalisco, México.

carevies@hotmail.com

Recibido: 24 de octubre de 2023.

Aceptado: 3 de abril de 2024.

* Licenciado en Filosofía por la Universidad del Valle de Atemajac, en Teología por la Universidad Pontificia de México y en Administración de Organizaciones por la Universidad de Guadalajara (UdeG); maestro en Ciencia Política por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Asesor político en la UdeG.

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 ni de la institución editora.

Resumen

Las políticas públicas son acciones puestas en marcha por autoridades gubernamentales sobre un tema particular; algunas de ellas se enfocan en atender problemas públicos específicos de determinados grupos en situación de vulnerabilidad. En este artículo se analizan las políticas públicas implementadas por los poderes del estado de Jalisco para garantizar los derechos de la población sexualmente diversa. El resultado es un panorama descriptivo general de la actual política pública para esta población: para el Ejecutivo se enuncian las instituciones, áreas, programas, acciones y el presupuesto destinado a la atención sectorizada; en el Legislativo se refieren las propuestas de reforma, las leyes vigentes y las legislaciones pendientes; y en el ámbito del acceso a la justicia se señalan los casos atendidos y/o vinculados a proceso por medio de la Fiscalía del estado. El resultado sirve como hoja de ruta para activistas, políticos o legisladores, involucrados en la defensa de los derechos humanos de esta población.

Palabras clave: políticas públicas; gobierno; diversidad sexual; Jalisco.

Abstract

Public policies are actions implemented by government authorities on a particular issue; some of them focus on addressing specific public problems of certain groups in vulnerable situations. In this paper we analyze the public policies implemented by the government of the state of Jalisco to guarantee the rights of the sexually diverse population. The result is a general descriptive overview of the current public policy for this population: for the Executive branch, the institutions, areas, programs, actions, and budget allocated to sectorized attention are outlined; for the Legislative branch, reform proposals, existing laws, and pending legislation are outlined; and branch of access to justice, the cases addressed and/or linked to process through the State Prosecutor's Office are outlined. The result serves as a roadmap for activists, politicians, or legislators, involved in the defense of the human rights of this population.

Keywords: public policies; government; sexual diversity; Jalisco.

Sumario

I. Introducción; II. Derechos de la población LGBTTTIQA+; III. Intervenciones del Poder Ejecutivo; IV. Legislación actual; V. Acceso a la justicia; VI. Conclusiones; VII. Fuentes de consulta.

otros.⁶ Helen Ingram y Anne Schneider al analizar la adecuación de las políticas públicas y el principio de la democracia identificaron que algunos Estados diseñan *políticas degenerative* que más que impulsar el desarrollo equitativo buscan satisfacer las exigencias del mercado electoral, por lo que privatizan la función pública.⁷ El análisis no es evaluación. La evaluación –de carácter más específico, técnico y con fines de mejora continua– se construye en torno a indicadores que miden la eficacia y eficiencia del uso de los recursos. El análisis, por su lado, se dedica a entender la relación entre la comprensión pública del problema y la acción gubernamental efectivamente realizada.

En este artículo se analizarán las acciones de los poderes de gobierno que están relacionadas con la promoción y tutela de los derechos de la población LGBTTTIQA+ en Jalisco. Para ello se utilizarán tres nodos de análisis: 1) los aspectos implementados por el Poder Ejecutivo, a nivel estatal y municipal, para la institucionalización de la atención a la población sexualmente diversa y las acciones o los programas que ha emprendido; 2) los avances alcanzados en la legislación estatal en los últimos 10 años y los retos pendientes y 3) el acceso a la justicia para la población LGBTTTIQA+. Este conjunto de aspectos ofrece un panorama del estado actual de las políticas públicas para dicha población en el estado de Jalisco.

El análisis en el presente texto se realizó a partir de la consulta de información gubernamental, presupuestal, de legislación, así como del contenido de las respuestas a las 127 solicitudes de información pública enviadas a cada uno de los municipios del estado de Jalisco y a dos dependencias de dicha entidad.

II. Derechos de la población LGBTTTIQA+

No existe un criterio acordado sobre los términos y las siglas para nombrar a las personas y movimientos vinculados a las orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas; no obstante, dado que *persona es todo ser humano* –referido así en la Convención Americana sobre Derechos Humanos–,⁸ quienes manifiestan diversidad en su identidad de género, expresión de género y/u orientación sexual son sujetos plenos de derechos.

⁶ Véase Robert E. Godin, Michael Moran y Martin Rein, *The Oxford Handbook of Public Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2008), 109-203. Este manual ofrece una amplia gama de perspectivas teóricas y metodológicas sobre el estudio de las políticas públicas y cubre temas que van desde el análisis de las instituciones hasta los enfoques discursivos.

⁷ Helen Ingram y Anne Schneider, *Policy design for democracy* (Kansas: University Press of Kansas, 1997), 102-112.

⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita y adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, artículo 1º, numeral 2.

A nivel internacional, la población de la diversidad sexual ha vivido un proceso de lucha por el reconocimiento de sus derechos y sufrido represiones a manos de policías, en particular en centros de esparcimiento, lo que ha provocado resistencias y manifestaciones históricas, como el caso de Stonewall en Nueva York, Estados Unidos (1969), el de Ferro's Bar en Sao Paulo, Brasil (1983) o el de Admiral Duncan en Londres, Inglaterra (1999). Estos acontecimientos emblemáticos marcaron el inicio de la incidencia pública por el reconocimiento de los derechos humanos de esta población, en particular a la igualdad y no discriminación.

En este sentido, la ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, solicitó la elaboración de un instrumento con recomendaciones para los gobiernos, instituciones intergubernamentales, sociedad civil y otras entidades de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que sirviera como criterio para aplicar favorablemente la legislación internacional con perspectiva de diversidad sexual y coadyuvara al respeto de los derechos de la población LGBTTTIQA+. El resultado fueron 29 fundamentos denominados Principios de Yogyakarta,⁹ aprobados por unanimidad por 16 personas expertas. Aunque tales principios aún no han sido adoptados por los Estados miembros de la ONU en un tratado formal –por lo que no constituyen un instrumento vinculante del derecho internacional–, se han convertido en punta de lanza para promover y fomentar los derechos de las personas de la diversidad sexual.¹⁰

Aún sin un acuerdo internacional vinculante, en virtud de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 1º, 2º, 5º y 7º), a la que se suman la Declaración de Montreal¹¹ y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (casos: Atala Riffo vs. Chile; Anquel Duque vs. Colombia; Flor Freire vs. Ecuador; Ramírez Escobar vs. Guatemala y Rojas Marín vs. Perú),¹² los Estados tienen la obligación de legislar y facilitar el reconocimiento de los derechos de las personas sexualmente diversas para evitar violaciones a sus derechos por discriminación, así como asegurarles especialmente los derechos

⁹ Principios de Yogyakarta. Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos en relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género, aprobada en Yogyakarta, Indonesia, entre el 6 y 9 de noviembre de 2006, <https://yogyakartaprinciples.org/principles-sp/about> (Fecha de consulta: 7 de mayo de 2024).

¹⁰ José Benjamín González Mauricio, "La interseccionalidad de los derechos humanos de la población LGBTTTIQA+ en América Latina y el Caribe", en Francisco Manuel Morales Rodríguez y René Clares, coords., *Atención a la diversidad afectivo sexual-corporal y de género. Evidencias recientes* (Granada: Universidad de Granada, 2021), 102.

¹¹ Declaración de Montreal sobre los Derechos Humanos de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales, adoptada por la Conferencia Internacional sobre los Derechos Humanos LGBT, Montreal, Quebec, Canadá, 29 de julio de 2006, <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/declaracion-montreal> (Fecha de consulta: 13 de mayo de 2024).

¹² González Mauricio, "La interseccionalidad de los derechos humanos de la población LGBTTTIQA+ en América Latina y el Caribe", 104-107.

relacionados con la vida, la seguridad personal, la privacidad, el juicio justo, la salud, la seguridad social, el trabajo, la educación, la familia, la vida pública, entre otros.

En virtud de esta exigencia, todo esfuerzo que se implemente desde el gobierno para salvaguardar y promover los derechos de la población sexualmente diversa es trascendental, debido a que su objetivo es reducir las desigualdades generadas por la discriminación y garantizarles una vida digna. Así, en 2003, en México se fundó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) con la finalidad de cristalizar el compromiso para erradicar la discriminación en el país, además de comprender, prevenir y observar acciones relacionadas con la discriminación; no obstante, esta institución no tiene la atribución de coordinar toda la política pública en favor de los derechos de las poblaciones sexualmente diversas y fuera de ella no existe otra entidad nacional que establezca los lineamientos en esa materia, ni asuma esa coordinación interinstitucional.

En lo que se refiere al estado de Jalisco, la historia del movimiento LGBTTTTIQA+ ha sido documentada en el libro *La otra Guadalajara: personas, lugares y sucesos de la diversidad sexual tapatía*,¹³ donde se relatan las diversas redadas ocurridas entre las décadas de 1980 y 1990 en el bar Mónica's, y la incidencia pública del Grupo de Orgullo Homosexual de Liberación, que inició operaciones desde 1981, pero que fue formalmente conformado en 1983, y liderado por Pedro Preciado. La primera marcha de protesta se realizó el 8 de mayo de 1982 con la finalidad de detener la persecución policiaca contra las personas homosexuales y lesbianas; "no somos enfermos ni criminales", rezaban las pancartas.

De acuerdo con el sentir del activista Jesús Jáuregui, la incidencia pública ha cambiado en la última década al ser absorbida por los partidos políticos y los políticos de carrera. Desde este tenor se abre la necesidad de analizar y conocer si en estas condiciones la política pública para la población LGBTTTTIQA+ (como una actividad orquestada por el gobierno de Jalisco) ha logrado verdaderos avances y cuáles son.

¹³ Rob Hernández, *La otra Guadalajara: personas, lugares y sucesos de la diversidad sexual tapatía* (Guadalajara: Libros invisibles, 2023).

III. Intervenciones del Poder Ejecutivo

Institucionalización

Las políticas públicas se materializan especialmente cuando existe una institución encargada de guiar, coordinar y evaluar una política sectorial, a eso se le conoce como *criterio de institucionalidad*.¹⁴ Este criterio permite verificar, por medio de las instituciones, si se ha formalizado un compromiso público en la reestructuración de la administración pública con la creación de organismos o áreas especializadas en la tutela de un derecho determinado. Con este criterio se investigó si existen dependencias o áreas encargadas de la tutela o la promoción de los derechos de la diversidad sexual en el estado de Jalisco y, en un primer momento, se analiza eso mismo a nivel nacional.

En 2014 surgió el primer esfuerzo por crear una dependencia nacional dedicada a la tutela de los derechos de la diversidad sexual. La propuesta fue lanzada por la senadora Luz María Beristain Navarrete del Partido de la Revolución Democrática, quien ingresó un proyecto de iniciativa de ley para crear el Instituto Nacional para la Diversidad Sexual;¹⁵ sin embargo, en 2018 la Mesa Directiva la desechó al carecer de dictamen. En 2021 los colectivos del orgullo LGTBTTTIQA+, el Comité de la Diversidad Sexual Morelos y la Marcha del Orgullo Guadalajara entregaron al presidente de México una propuesta de ley para la creación de un instituto con el mismo nombre, pero no ha tenido éxito.¹⁶ Otro proyecto de ley se ingresó el 5 de julio de 2023 por la diputada Reyna Celeste Ascencio Ortega del partido político Movimiento de Regeneración Nacional con el nombre de Ley General para la Promoción y Respeto a la Cultura de la Diversidad Sexual, que contempla la conmemoración de festividades LGTBTTTIQA+, el apoyo en las marchas del orgullo y la erradicación de la discriminación desde el gobierno, pero no sugiere la apertura de ninguna dependencia, ni de programas o acciones concretas; esta iniciativa tampoco ha avanzado.¹⁷

¹⁴ Adolfo Eslava Gómez, "Análisis neoinstitucional de políticas públicas", en André-Noël Roth Deubel, ed., *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010), 97-122.

¹⁵ Luz María Beristain Navarrete, Proyecto de decreto por el que se crea la Ley del Instituto Nacional sobre la Diversidad Sexual (*Gaceta Parlamentaria del Senado*, abril de 2014).

¹⁶ Infobae, "Colectivos LGBT+ buscan crear Instituto Nacional para la Diversidad en México", 8 de junio de 2021, <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/06/08/colectivos-lgbt-buscan-crear-instituto-nacional-para-la-diversidad-en-mexico/#:~:text=En%20el%20marco%20del%20mes,los%20derechos%20de%20la%20comunidad>. (Fecha de consulta: 19 de junio de 2024).

¹⁷ Reyna Celeste Ascencio Ortega, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para la Promoción y Respeto de la Cultura de la Diversidad Sexual, 5 de julio de 2023 (*Gaceta Parlamentaria del Senado*, 5 de julio de 2023).

A nivel del estado de Jalisco es hasta 2019 que se institucionalizó una área específica para la coordinación de la política pública para la diversidad sexual. Fue creada por acuerdo del gobernador Enrique Alfaro, que conformó la Dirección de Diversidad Sexual adscrita a la Subsecretaría de Derechos Humanos que pertenece a la Secretaría General de Gobierno.¹⁸

Durante 2023, esa Dirección de Diversidad Sexual ejerció un presupuesto total de \$3,061,633.00,¹⁹ que equivale a 0.0019% del total estatal. Sin considerar el recurso asignado al Programa de Fortalecimiento de OSC's LGBT+: Rumbo a un Jalisco de Iguales, el presupuesto ejercido baja a \$1,561,633.00, que corresponde a 0.0009% del presupuesto del estado de Jalisco. El dato es relevante considerando que el fondo para la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría General de Gobierno fue de \$955,552,686.00, es decir, 0.60% del total del presupuesto de Jalisco, por lo que el área estatal para la diversidad sexual apenas recibió 0.32% del presupuesto de dicha Subsecretaría. Lo anterior indica que los recursos asignados a la promoción, tutela y salvaguarda de los derechos de la diversidad sexual, por medio de una área especializada, aún son muy bajos.

Cuadro 1. Área específica para la atención a población LGTBTTIQA+ en el gobierno de estado de Jalisco, 2023

Área	Presupuesto ejercido (pesos mexicanos)	Presupuesto estatal (pesos mexicanos)	% del presupuesto estatal
Dirección de Diversidad Sexual	\$3,061,633.00	\$158,860,431,006.00*	0.0019

* Presupuesto de egresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2023, *Periódico oficial*, 1 de diciembre de 2022, <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Ingresos/Presupuesto%20de%20Egresos%201%202023%20-260123.pdf> (Fecha de consulta: 7 de mayo de 2024).

Fuente: Elaboración propia con base en solicitud de información pública.

Asimismo, en 2019 se creó la Coordinación Especializada de Atención a Delitos por Diversidad Sexual de la Fiscalía del Estado de Jalisco. Esta Coordinación se analizará con mayor detalle en el apartado sobre el acceso a la justicia.

Para conocer las instituciones, áreas, personal asignado, programas y acciones para la atención a la diversidad sexual en los 125 municipios de Jalisco, entre 2022 y 2023 se enviaron 127 solicitudes de información pública a las unidades de transparencia de cada municipio y a dos dependencias estatales, de las que sólo 79 se respondieron con la primera solicitud

¹⁸ Acuerdo del ciudadano gobernador constitucional del Estado de Jalisco, mediante el cual se modifica el Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno (*Periódico Oficial*, 30 de abril de 2019).

¹⁹ Dirección de Diversidad Sexual, oficio de respuesta UT/OAST-SGG/2241/2023. N. de la E.: Todas las cifras en el presente texto están expresadas en pesos mexicanos.

y 48 tras un recurso de revisión. Las respuestas se sistematizaron en una base de datos que consideraba si la solicitud fue respondida en tiempo y forma o en el marco de un recurso de revisión interpuesto por ausencia de respuesta o información incompleta o extemporánea; para los municipios o dependencias que cuentan con alguna oficina o personal asignado para la atención de la diversidad sexual, éstas se clasificaron de acuerdo con su autonomía o adscripción a otras dependencias; para las que no tienen oficina o personal asignado se les solicitó precisar si aún así contaban con algún programa, acción o presupuesto etiquetado.

Con este ejercicio se identificó que siete de los 125 municipios cuentan con una área o personal asignado a la atención de la diversidad sexual. Otras refieren que las acciones para atender a esta población se efectúan por medio de las coordinaciones de Igualdad Sustantiva, del Combate contra la Desigualdad, de los Derechos Humanos, o por la Unidad de Atención y Prevención del Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH).

En cuanto a los siete municipios del estado de Jalisco que reportaron contar con una área o personal asignado para la atención de la diversidad sexual, cabe señalar que todas fueron creadas después de 2022 y, al surgir, lo hicieron con presupuesto etiquetado para recursos materiales y humanos; sólo el municipio de Zapopan reportó contar con fondos para el desarrollo de programas o acciones específicas.

En este sentido, el municipio de Autlán de Navarro²⁰ dio a conocer que la Jefatura de Inclusión Social creada en 2022 tuvo un presupuesto de \$179,404.00, mientras que en 2023 esa área fue incorporada a la Dirección de Desarrollo Humano y Social, a la cual se le asignó un presupuesto de \$3,120,407.00, sin especificar si se destinó a sueldos y salarios, ni cuántas son las personas que se encuentran adscritas a dicha área.

En el caso del municipio de Concepción de Buenos Aires, el ayuntamiento dio a conocer que dentro de su personal cuenta con un representante de la población LGBTTTIQA+ que, a su vez, es trabajador social del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Jalisco; sus funciones están relacionadas con la representación y son consultivas y honoríficas, pero no funcionales en el sentido ejecutivo, por lo que no percibe un presupuesto o sueldo adicional.

²⁰ Municipio de Autlán de Navarro, oficio de respuesta 407/08/2023.

A su vez, el municipio de El Salto²¹ informó que la Jefatura de Inclusión y Diversidad cuenta con seis personas en su estructura y que el presupuesto asignado es aplicado al pago de sueldos.

Con respecto al municipio de Guadalajara,²² éste reportó que la Dirección de Diversidad Sexual inició funciones el 16 de marzo de 2023 y que el resto del año funcionó sin presupuesto asignado, por lo que operó a través de partidas de la Coordinación General de Combate a la Desigualdad.

Por su parte, el municipio de Lagos de Moreno²³ notificó que se trata de un área de nueva creación, aún sin presupuesto asignado. Asimismo, informó que allí laboran dos personas, un director y un auxiliar.

El municipio de Tonalá inicialmente²⁴ negó la existencia de un área específica, aunque en una comunicación posterior²⁵ reconoció la existencia de la Jefatura de Diversidad Sexual y de Género sin proporcionar detalles sobre el número de personas que la conforman, el presupuesto asignado o los egresos correspondientes a sueldos y salarios. No obstante, de acuerdo con los datos publicados en la plataforma de transparencia,²⁶ se identificó que hay una persona asignada a esa jefatura.

En cuanto al municipio de Zapopan, éste informó²⁷ que en 2022 se designaron \$60,000.00 a actividades de visibilización, y en 2023 fueron \$75,000.00. Si bien señaló que la Jefatura de Atención a Personas de la Diversidad Sexual se encuentra adscrita a la Dirección de Derechos Humanos y Grupos Prioritarios, cuyo presupuesto anual en 2023 fue de \$4,101,963.96, no existe un desglose del presupuesto específico para dicha jefatura. Este municipio tampoco proporcionó ni publicó su estructura orgánica ni los egresos por concepto de sueldos o salarios del personal de esa área.

Con excepción de la Dirección de nivel estatal y del municipio de Autlán de Navarro, no hay información que permita conocer puntualmente el presupuesto asignado a las oficinas

²¹ Municipio de El Salto, oficio de respuesta JID/24/2023.

²² Municipio de Guadalajara, oficio de respuesta CGCG/DDS/073/2023.

²³ Municipio de Lagos de Moreno, oficio de respuesta 1216/2023 y recurso de revisión 1235/2023.

²⁴ Municipio de Tonalá, oficio de respuesta DT/1559/2023.

²⁵ Municipio de Tonalá, recurso de revisión DT/1630/2023.

²⁶ Instituto Municipal de la Mujer en Tonalá, "Lista de raya", 30 de septiembre de 2023, <https://mujer.tonala.gob.mx/wp-content/uploads/2023/10/SEPTIEMBRE-23.xlsx> (Fecha de consulta: 8 de abril de 2024).

²⁷ Municipio de Zapopan, oficio de respuesta TRANSPRENCIA/2023/8753 y recurso de revisión 4927/2023.

enfocadas en la atención a la población sexualmente diversa. Esa omisión impide obtener datos certeros sobre el gasto total ejercido por cada área.

Además, se observa que la decisión de crear una área o designar a alguna persona encargada de los derechos de la población sexualmente diversa depende de la iniciativa de cada ayuntamiento, ya que no existe obligación alguna de designar a una persona representante, establecer un comité o institucionalizar una área o entidad específica.

Programas y acciones públicas

ANÁLISIS A NIVEL ESTATAL Y MUNICIPAL

En materia de políticas públicas las acciones y los programas son la manifestación más tangible, inmediata y medible de la atención a un sector en particular. En el caso del estado de Jalisco resulta importante señalar que en toda la administración pública estatal y municipal, sólo se han llevado a cabo cuatro acciones o programas relacionados con la diversidad sexual (véase cuadro 2); por ejemplo, la promoción de la marcha del orgullo y el Programa de Fortalecimiento ya mencionado.

Cuadro 2. Acciones realizadas a favor de la población LGTBTTIQA+ por los municipios y gobierno de Jalisco, 2022-2023

Nivel de gobierno	Dependencia	Acción/programa	Presupuesto (pesos mexicanos)
Municipio de Ocotlán	Dirección de Educación	Amor sin etiquetas	\$10,771.24
Municipio de Tepatitlán de Morelos	Dirección de Igualdad Sustantiva	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	\$200,000.00
Municipio de Tototlán	Comité Municipal Contra el Sida	Día del Orgullo	\$5,235.00
Estado de Jalisco	Dirección de Diversidad Sexual	Apoyo a las OSC LGBT (Programa de Fortalecimiento de OSC's LGBT+: Rumbo a un Jalisco de Iguales)	\$1,500,000.00

Fuente: Elaboración propia con base en respuestas a solicitudes de información pública.

Del caso de Tepatitlán de Morelos se destaca que el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género 2022 tuvo el presupuesto más elevado, no obstante, como se informó por medio de la respuesta a la solicitud de información pública, éste se llevó a cabo con recursos del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género a nivel federal,²⁸ y su objetivo fue mejorar la inclusión de mujeres y personas sexualmente diversas, por lo que es complejo determinar hasta dónde y en qué medida se focalizó la implementación para beneficiar a la población LGBTTTIQA+.

Debido a que el programa de Tepatitlán de Morelos no se realizó con recursos propios del municipio, el total del egreso de las acciones de la administración pública de los municipios de Jalisco a favor de la diversidad sexual fue de \$16,006.24 (sumando el presupuesto ejercido en los municipios de Ocotlán y Tototlán), que corresponde a 0.0000005% del presupuesto asignado a los municipios, cuyo total es de \$29,407,000,000.00.

Algunos ayuntamientos, como Poncitlán y Puerto Vallarta, refirieron haber colaborado en el desarrollo de la marcha del orgullo, en torneos deportivos o en actividades recreativas para la población LGBTTTIQA+, pero no destinaron ningún presupuesto para la realización de dichas actividades, sino que éstas fueron llevadas a cabo con financiamiento particular o patrocinios, en tanto que las dependencias otorgaron los permisos o participaron con su personal, sin embargo, no erogaron recurso público alguno.

A través de la Dirección de Diversidad Sexual del gobierno estatal de Jalisco sólo ha existido un programa para la atención a la población LGBTTTIQA+, se trata del Programa de Fortalecimiento de OSC's LGBT+: Rumbo a un Jalisco de Iguales, con el que se benefició a 10 organizaciones de la sociedad civil (OSC) con un monto total de \$1,500,000.00, es decir, \$150,000.00 para cada una.²⁹ El recurso fue destinado de acuerdo con la naturaleza de cada asociación y mediante el siguiente orden de distribución:

²⁸ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de las Mujeres, "Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género", 28 de octubre de 2021, <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/fortalecimiento-a-la-transversalidad-de-la-perspectiva-de-genero?idiom=es> (Fecha de consulta: 13 de mayo de 2024).

²⁹ Dirección de Diversidad Sexual, oficio de respuesta UT/OAST-SGG/2187/2023.

Cuadro 3. Beneficiarios del Programa de Fortalecimiento de OSC's LGBT+ en Jalisco, 2022-2023

Nombre de la osc	Ámbito de intervención	Monto (pesos mexicanos)
Amicus DH, A. C.	Atención a violencia	\$150,000.00 c/u
Impulso Trans A. C.	Asistencia jurídico-psicosocial	
Yaaj Transformando tu Vida A. C.	Atención a violencia	
FM4 Paso Libre, A. C.	Migrantes	
Traza Social, A. C.	Proyecto sociocultural	
Colectivo Ser, Mejor Ser A. C.	Salud	
Mesón de la Misericordia, A. C.	Salud	
Asociación por las Infancias Trans A. C.	Educación	
Taller Ciudad, A. C.	Proyecto sociocultural	
Laboratorio de Narrativas Divergentes A. C.	Proyecto sociocultural	

Fuente: Dirección de Diversidad Sexual, oficio de respuesta UT/OAST-SGG/2187/2023.

Si bien, este estado ha sido pionero y vanguardista en la institucionalización para la atención a la población de la diversidad sexual, la inversión que éste y los municipios destinan para atender las necesidades sectorizadas (salud, educación, seguridad y justicia, inclusión laboral, entre otras) es insuficiente. Como se observa, el porcentaje de asignación de recursos es mínimo en comparación con 4.7% que representa la población diversa.

EL CASO ESPECÍFICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS DE SALUD

En materia de salud, la población LGBTTTIQA+ demanda dos grandes tipos de servicios: la prevención de enfermedades de transmisión sexual, especialmente del VIH y el virus del papiloma humano (VPH), y el tratamiento hormonal de afirmación de género.

De acuerdo con el INEGI, en lo que respecta a los servicios de salud, 19.4% de la población sexualmente diversa acude al Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi); 26% a instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Petróleos Mexicanos y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; 24.2% a consultorios, clínicas u hospitales privados; 2.1% no se atiende y 2.6% acude a otras opciones.³⁰ Asimismo, enun-

³⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comunicado de prensa núm. 340/22, Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG), 2021, 28 de junio de 2022, 7 y 8, https://www.inegi.org.mx/contenidos/salade prensa/boletines/2022/endiseg/Resul_Endiseg21.pdf (Fecha de consulta: 13 de mayo de 2024).

cia que sólo 7.96% concreta su servicio en el Insabi, accediendo más las mujeres trans (9.5% de su población) y hombres cisgénero y trans (7.48 y 7%, respectivamente).³¹ Cabe señalar que no hay cifras diferenciadas para Jalisco.

Aunque el tratamiento hormonal de afirmación de género forma parte de los servicios del IMSS, de acuerdo con la Encuesta sobre Discriminación por Motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género de 2018 realizada por el Conapred y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 76.7% de las personas LGBTTTIQA+ encuestadas vivió alguna experiencia de discriminación durante la atención médica, 49.4% tuvo que ocultar su identidad de género y a 38.3% le negaron el servicio o tratamiento adecuado.³²

Con respecto al VIH, según la Encuesta sobre Salud Sexual de Mujeres Trans en México 2021 del Instituto Nacional de Salud Pública, la prevalencia de VIH en mujeres trans se estimó de 18.3% en 2018, en contraste con la población general que fue de 0.3%.³³ En ese mismo año sólo 39% de las mujeres trans conocía la profilaxis preexposición y antirretrovirales para prevenir la adquisición del virus, y únicamente 35% dijo conocer la profilaxis posexposición y el uso de antirretrovirales después de una exposición de riesgo.³⁴ Aunque ambos tratamientos son cubiertos por el IMSS, en nueve entidades federativas ninguna persona recibió tratamiento preexposición en 2021 y 2022, mientras que en 15 estados menos de 50 personas tuvieron acceso a estos medicamentos debido al desabasto. La cifra más alta se ha registrado únicamente en la Ciudad de México, donde más de 5 500 personas han sido usuarias de tratamientos preexposición en esos dos años; periodo en el que 732 personas de Jalisco también los recibieron a través del IMSS.³⁵

³¹ Miguel Fuentes Carreño, *Encuesta: Impacto diferenciado de la COVID-19 en la comunidad LGBT en México* (México: Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México/Yaaj, 2021), 48.

³² Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Encuesta sobre Discriminación por Motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género 2018. Informe Ejecutivo 2018* (México: Conapred, s. f.), 13, <https://sindis.conapred.org.mx/estadisticas/endosig/> (Fecha de consulta: 8 de mayo de 2024).

³³ Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta sobre Salud Sexual de Mujeres Trans en México 2021* (México: INSP, 2023), 2, <https://www.insp.mx/avisos/personas-trans-y-las-barreras-en-el-acceso-a-servicios-de-salud> (Fecha de consulta: 8 de mayo de 2024).

³⁴ Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta sobre Salud Sexual de Mujeres Trans en México 2021*, 7.

³⁵ Marcela Nochebuena, "Desabasto y falta de acceso a tratamientos para prevenir contagios de VIH prevalecen en estados", *Animal Político*, 27 de febrero de 2023, https://animalpolitico.com/salud/desabasto-falta-acceso-tratamientos-prep-estados?rtbref=rtb_nglqmls4otnhkxfo6wqj_1713827234102 (Fecha de consulta: 19 de junio de 2024).

Por otro lado, de acuerdo con el activista Ricardo Baruch,³⁶ el VPH está presente en más de 70% de los hombres gay con vida sexual activa en México; además, existen más de 150 tipos de VPH, de los que el 16 y 18 son causa de 80% de cáncer anal. Asimismo, es muy común que la comunidad gay busque tratamiento por medio de asociaciones civiles o de servicios privados y no mediante el IMSS.

A través de la respuesta a las solicitudes de información pública a nivel municipal y estatal, se detectó que no se reportaron acciones ni programas para el acceso a servicios de salud dirigidas a población LGBTTTIQA+, quedando ese pendiente para los municipios y el gobierno del estado de Jalisco.

UNA DEUDA IGNORADA: EL EMPLEO

En relación con el acceso al empleo de la población LGBTTTIQA+, se advierte que es un tema no considerado por la administración pública, y dada su relevancia, es una deuda que debe considerarse en las políticas públicas para esta población.

Según la *Encuesta sobre Diversidad y Talento LGBT en México. Agosto 2018* de la Alianza por la Diversidad e Inclusión Laboral, "77% de las mujeres transexuales han sido discriminadas al tratar de acceder a un puesto laboral".³⁷ En 2000, el INEGI reportó que menos de 1% de la población trans en México tiene un empleo fijo y más de 70% tiene como único ingreso fijo el trabajo sexual; además, que 87% de la población sexualmente diversa cree necesario ocultar su orientación sexual y/o identidad de género en una entrevista de trabajo. La discriminación no sólo afecta el desarrollo de este sector vulnerable, sino que podría representar una pérdida de hasta 1.7% del producto interno bruto nacional.³⁸

Tampoco en las respuestas a las solicitudes de información pública hubo mención a programas o acciones para fomentar el acceso al empleo para personas LGBTTTIQA+.

Mientras no existan políticas integrales y transversales en todos los niveles de gobierno para la promoción económica y laboral de la población LGBTTTIQA+, que sean obligatorias o

³⁶ Ana Flores, "VPH: Por qué recomiendan vacuna a hombres gay y bisexuales", *Homosensual*, 4 de abril de 2022, <https://www.homosensual.com/sexualidad/salud-sexual/vph-por-que-recomiendan-vacuna-a-hombres-gay-y-bisexuales/> (Fecha de consulta: 8 de mayo de 2024).

³⁷ Carlos Regino Villalobos Espinosa y Venus Xochiquetzal Villalobos Hernández, "Políticas de inclusión laboral para población LGBTIQ+: un análisis contextual", en Christian Israel Huerta Solano, *Tópicos en inclusión, derechos humanos, cultura y sociedad: estudios interinstitucionales* (Barcelona: Heriberto Daniel Camacho Fernández, 2023), 155.

³⁸ Villalobos Espinosa y Villalobos Hernández, "Políticas de inclusión laboral para población LGBTIQ+: un análisis contextual", 154-156, 158.

incentiven económicamente a las empresas para que las implementen, la inclusión social de la diversidad sexual no será una realidad.

IV. Legislación actual

El 6 de abril de 2023 la legislación sufrió un giro a favor de la población de la diversidad sexual, y desde entonces se protegieron y reconocieron algunos de sus derechos. En este apartado se presentan cinco aspectos relevantes: 1) la prohibición de terapias de conversión, 2) el reconocimiento a la identidad autopercebida, 3) el matrimonio igualitario y concubinato, 4) la adopción y 5) la representación en cargos de elección popular.

La prohibición de terapias de conversión

La primera entidad en prohibir las terapias de conversión fue la Ciudad de México, el 24 de julio de 2020.³⁹ Recientemente aprobó una iniciativa impulsada en 2022 por la asociación Yaaj para incorporar al Código Penal Federal el capítulo IX denominado “Delitos contra la Orientación Sexual o la Identidad de Género de las Personas”, que contempla las penas de cárcel y multa.⁴⁰ La reforma avanzó con dificultad por dos motivos: el primero, porque a un grupo parlamentario le preocupó que los padres o tutores fueran los principales impulsores de las terapias; y, el segundo, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió que era inválido retirar definitivamente la cédula profesional a quien reincidiera en la participación de las terapias de conversión, pues la ley no admite penas permanentes, por lo que habría que indicar un plazo definido para la penalización con el fin de que la iniciativa avanzara en el Congreso. Finalmente, la reforma fue aprobada el 22 de marzo de 2024 con 275 votos a favor, 102 en contra y 30 abstenciones. De acuerdo con la ley, se multará con entre 1 000 a 2 000 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) a quienes pretendan corregir la orientación sexual o identidad de género.

³⁹ Congreso de la Ciudad de México, Dictamen a la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 206 Bis del Código Penal de la Ciudad de México en materia de tipificación a los contratos, tratamientos, terapias o servicios, tareas o actividades que pretendan corregir la orientación (*Gaceta Parlamentaria*, núm. 356, 24 de julio de 2020).

⁴⁰ Senado de la República, LXV Legislatura, Coordinación de Comunicación Social, “Aprueba Senado proyecto para prohibir terapias de reorientación sexual”, 11 de octubre de 2022, <https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/3907-aprueba-senado-proyecto-para-prohibir-y-penalizar-terapias-de-reorientacion-sexual> (Fecha de consulta: 8 de abril de 2024).

Por otra parte, y a manera de antecedente, el Congreso de Jalisco en su 39ª sesión extraordinaria del 6 de abril de 2022 resolvió prohibir los Esfuerzos para Corregir la Orientación Sexual y la Identidad de Género (ECOSIG) utilizados para cambiar la identidad o preferencias sexuales de las personas, adicionando el artículo 202 Ter al Código Penal estatal. Actualmente, en Jalisco estas prácticas son acreedoras a sanciones económicas de 50 a 300 UMA y la sanción es 25% mayor cuando la víctima no cuenta con la capacidad para comprender el hecho. Cabe destacar que la propuesta original⁴¹ era diferente de la que resultó aprobada:

Cuadro 4. Comparación de propuesta original y legislación vigente en Jalisco sobre terapias de conversión

Propuesta original	Legislación vigente
Se impondrá de <i>1 a 3 años de prisión y la inhabilitación de su ejercicio profesional</i> por el mismo tiempo a la <i>persona física o moral</i> que imparta, promueva, emplee, aplique, obligue o financie cualquier tipo de método, tratamiento, terapia, práctica no quirúrgica o servicio, con o sin fines de lucro con el objeto de modificar, reorientar, menoscabar, restringir o anular la orientación sexual o identidad sexual de una persona.	Se impondrá <i>una multa por el equivalente de cincuenta a trescientas veces el valor de la unidad de medida y actualización</i> o de treinta a cien jornadas de trabajo a favor de la comunidad, a la persona que obligue a otra que tenga <i>definida su identidad</i> o expresión de género y orientación sexual, a someterse a tratamientos que pretenda modificar o imponer la expresión o identidad de género, o la orientación sexual de la persona a través de las llamadas terapias de conversión o los ECOSIG.
Se aumentará hasta una cuarta parte de la sanción prevista en el párrafo anterior, en los casos en que esta conducta se realice en contra de personas menores de 18 años o personas que no cuenten con la capacidad de comprender el hecho.	La sanción aumentará hasta una cuarta parte de la ya señalada en el párrafo anterior, en los casos en que esta conducta se realice en contra de personas que no cuenten con la capacidad de comprender el hecho.

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria*. [Las cursivas son énfasis del autor].

Anticipándose a la federación, Jalisco se convirtió en uno de los estados pioneros en la prohibición de las terapias de conversión.

⁴¹ Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales, LXII Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Jalisco, Dictamen de la Iniciativa de decreto que adiciona al artículo 202 TER al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, 27 de noviembre de 2019, <https://congresoweb.congresoal.gob.mx/servicios/sistemas/agenda/Documentos/SistemaIntegral/Estados/105597.pdf> (Fecha de consulta: 8 de abril de 2024).

El reconocimiento a la identidad autopercebida

Otro de los avances es el reconocimiento público y jurídico de la autoadscripción de las personas a su identidad de género. En México, hasta finales de 2023, un total de 22 entidades han emitido modificaciones a sus códigos civiles o leyes de registro civil para reconocer el derecho a la identidad de género; sin embargo, aún faltan los estados de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán. Jalisco y Oaxaca son las únicas que incluyen a personas menores de 18 años como sujetos de derecho a cambiar su identidad de género y nombre en su acta de nacimiento.

En Jalisco la iniciativa de reforma fue incorporada a la agenda legislativa en 2018, pero fue votada hasta el 6 de abril de 2022 en la 39ª sesión extraordinaria. Entonces se adicionó la fracción VIII al artículo 23 de la Ley de Registro Civil del Estado de Jalisco sobre las funciones de los oficiales del registro civil, que expresa: “VIII. Levantamiento de una nueva acta de nacimiento de persona mayor de edad, para el reconocimiento de identidad de género, previa la anotación correspondiente al acta de nacimiento primigenia”.

La propuesta original incluía en el mismo número la ausencia del requisito de acreditar intervención quirúrgica alguna, terapias u otro diagnóstico o procedimiento para el reconocimiento de la identidad; así como la permanencia de los derechos y las obligaciones contraídas antes del proceso administrativo. Al creer que eran evidentes ambos elementos fueron omitidos.

Por otro lado, la propuesta original no incluía restricciones en torno a la edad, no obstante, la reforma final incluyó la mayoría de edad para acceder al derecho. El 3 de agosto de 2022 la SCJN admitió la inconstitucionalidad de la restricción de edad promovida por la CNDH y la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), otorgándole un plazo de 12 meses al Congreso de Jalisco para hacer la modificación.

A pesar del debate legislativo, el reconocimiento de las infancias trans sucedió en Jalisco a partir de la modificación del Reglamento del Registro Civil por decreto del gobernador Enrique Alfaro, el cual fue publicado en el periódico estatal el 27 de octubre de 2020.⁴² El artículo 40 del reglamento indica que: “las personas que tengan menos de 18 años de edad

⁴² Acuerdo del gobernador constitucional del estado de Jalisco, mediante el cual se modifica el Reglamento del Registro Civil del Estado de Jalisco (*Periódico Oficial*, 27 de octubre de 2020).

cumplidos al momento de iniciar el trámite, además deberán presentar escrito de quien ejerza la patria potestad o tutor en el que exprese su consentimiento para la modificación”.

Actualmente, el Congreso local no ha realizado las modificaciones a la Ley del Registro Civil ni al Código Civil para acatar la disposición de la SCJN, tampoco el Reglamento del Registro Civil está plenamente armonizado en lo que se refiere a las infancias trans. Desde 2020, un total de 103 personas menores de edad y 1 170 mayores de 18 años han realizado el trámite para el reconocimiento de su identidad, de las cuales 302 provienen de otros estados.⁴³

Los casos de Jalisco y Oaxaca, así como las disposiciones de la SCJN constituyen precedentes que sentarán las bases para el reconocimiento a la identidad autopercibida a nivel federal.

El matrimonio igualitario y concubinatio

En 2010, la Ciudad de México fue la primera entidad en legislar para hacer posible el matrimonio igualitario, pasaron 12 años para que fuera legal en todo el país, siendo Tamaulipas la última en aprobarlo, el 26 de octubre de 2022. Al ser el matrimonio un asunto civil es propio que sea la legislación local la que determine esta materia, y no a nivel federal.

En Jalisco, el antecedente más remoto al matrimonio igualitario se cuenta con la adopción de la Ley de Libre Convivencia estatal, aprobada por el Congreso local en octubre de 2013, según la cual, sin importar el sexo o la existencia de lazos familiares puede establecerse una unión por medio de un contrato notariado que permita adquirir beneficios de seguridad social y patrimonial. Por otro lado, desde 2015, por medio de una acción promovida por la CNDH,⁴⁴ la SCJN declaró inconstitucional el artículo 260 del Código Civil del Estado de Jalisco al privar el derecho del matrimonio a las parejas del mismo sexo. Durante seis años el amparo fue la única vía para acceder a éste.

En la sesión extraordinaria 39ª del 6 de abril de 2022, el Congreso local modificó los artículos 258, 260 y 267 Bis del Código Civil del Estado de Jalisco. La propuesta inicial era mucho más ambiciosa e incluía la derogación de aquellos artículos que describían al matrimonio

⁴³ Gobierno del Estado de Jalisco, “Gobierno de Jalisco celebró el segundo aniversario del Decreto de reconocimiento de Identidad de Género en el Estado”, 29 de octubre de 2022, <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/151037> (Fecha de consulta: 8 de mayo de 2024).

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 28/2015 (26 de enero de 2016).

como una unión “natural” o que utilizaban el calificativo *biológico* para determinar la complementariedad de la pareja; dichos artículos no fueron modificados.⁴⁵

En lo que se refiere al concubinato, éste se encuentra definido en el artículo 778 del Código Civil jalisciense⁴⁶ y, a pesar de que la propuesta original de reforma incluía el matrimonio igualitario, no sufrió modificaciones, por lo que sigue aplicándose exclusivamente entre un hombre y una mujer solteros que vivan como si fueran cónyuges durante tres años o más. Reconocer el concubinato entre personas de un mismo sexo significaría otorgar derechos patrimoniales a sus miembros y a sus hijas e hijos. Jalisco es uno de los tres estados –junto con Aguascalientes y Durango– que no han ampliado el concubinato a parejas del mismo sexo, mientras que Baja California, Chiapas, Chihuahua, Colima y Guanajuato siguen siendo ambiguos con respecto a sus alcances.

También se ignoraron las modificaciones a los artículos 42 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco y el 107 de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.⁴⁷ En la primera se buscaba que el acta de nacimiento incluyera la información de ambos padres o madres y no de abuelos paternos y maternos, en el entendido de que los padres pudieran ser una pareja homoparental. El segundo incluía a las madres o padres como beneficiarios de la persona pensionada y no exclusivamente a el padre y la madre como se supone en las relaciones heteroparentales.

A nivel federal, en 2020 el Senado de la República aprobó por unanimidad la reforma para garantizar el acceso pleno a seguridad social integral de miembros de matrimonios homoparentales, aún por concubinato.⁴⁸ No obstante, continúan las denuncias o los amparos por la negativa del IMSS de hacer efectivo el derecho a pensión por viudez para personas concubinarias del mismo sexo. El 6 de septiembre de 2023 la SCJN declaró la inconstitucionalidad

⁴⁵ Decreto por el que se reforman los artículos 258, 260 y 267 Bis del Código Civil del Estado de Jalisco, respecto de la figura jurídica del matrimonio igualitario, <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/servicios/sistemas/agenda/Documentos/SistemaIntegral/Estados/130964.pdf> (Fecha de consulta: 8 de abril de 2024).

⁴⁶ Código Civil del Estado de Jalisco del 25 de febrero de 1995 (*Periódico Oficial*, última reforma de 25 de marzo de 2023), artículo 778.

⁴⁷ Comisión de Igualdad Sustantiva y de Género, Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales; y Comisión de Estudios Legislativos y Reglamentos, Dictamen INFOLEJ 275/LXIII, que reforma diversos artículos del Código Civil, Ley del Registro Civil y Ley del Instituto de Pensiones, todas las leyes del estado de Jalisco, en materia de matrimonio igualitario, 6 de abril de 2022, <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/servicios/sistemas/agenda/Documentos/SistemaIntegral/Estados/130894.pdf> (Fecha de consulta: 8 de abril de 2024).

⁴⁸ Senado de la República, LXV Legislatura, Coordinación de Comunicación Social, “Aprueba Senado reforma para garantizar seguridad social a cónyuges o concubinos del mismo sexo”, 6 de diciembre de 2022, <https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/4567-aprueba-senado-reforma-para-garantizar-seguridad-social-a-conyuges-o-concubinos-del-mismo-sexo> (Fecha de consulta: el 8 de abril de 2024).

de que la Ley del IMSS niegue la pensión por viudez a personas del mismo sexo unidas en matrimonio o concubinato.⁴⁹

Aunque la legislación ha ofrecido una solución inmediata al vínculo entre dos personas del mismo sexo, todavía quedan pendientes sus consecuencias en torno a la translación patrimonial o a los beneficios de la seguridad social que deberán ser resueltos en un futuro no muy lejano.

La adopción

De la concepción jurídica del matrimonio se desprende la facultad de adoptar. Igualar el matrimonio homoparental al heterosexual implícitamente debería otorgarle los mismos derechos, no obstante, la legislación no es concordante al respecto.

En 2009, el entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, fue la primera entidad en permitir la adopción homoparental. A partir de la Sentencia judicial 852/2017, la SCJN⁵⁰ señaló que no se puede limitar el derecho a desarrollar una vida familiar, es decir, no puede negarse el derecho a la adopción. El interés superior de las infancias no puede ser utilizado para amparar la discriminación en contra de los padres o madres por su orientación sexual. No obstante, los congresos locales no lo han incorporado en la legislación. A la fecha sólo 10 estados la permiten: Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Campeche, Colima, Morelos, San Luis Potosí, Aguascalientes, Yucatán y Guanajuato.

Con respecto a Jalisco, la misma propuesta de reforma sobre el matrimonio igualitario, votada el 6 de abril de 2022, incluía modificaciones al Código Civil para permitir explícitamente la adopción homoparental, no obstante, el Congreso local omitió hacer las modificaciones a los artículos 539, 578, 641 y 642.⁵¹

⁴⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia que declara inconstitucionalidad que Ley del IMSS niegue el otorgamiento de pensión por viudez a personas del mismo sexo unidas en matrimonio o concubinato 311/2023, dictada el 6 de septiembre de 2023.

⁵⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo 852/2017 sobre el derecho a la igualdad y no discriminación de una pareja de mujeres al ejercer la comaternidad de la hija biológica de una de ellas, otorgado el 8 mayo de 2019.

⁵¹ Decreto que reforma los artículos 258, 260 y 267 Bis del Código Civil del Estado de Jalisco, respecto de la figura jurídica del matrimonio igualitario.

Cuadro 5. Comparación de iniciativa y legislación vigente en Jalisco sobre matrimonio igualitario

Propuesta original	Legislación vigente
Art. 539. La adopción Plena confiere al adoptado todos los efectos jurídicos, derechos y obligaciones que corresponden a la relación paterno filial consanguínea. I. Los adoptantes sean cónyuges y que vivan juntos.	Art. 539. La adopción Plena confiere al adoptado todos los efectos jurídicos, derechos y obligaciones que corresponden a la relación paterno filial consanguínea. I. Los adoptantes sean un hombre y una mujer casados entre sí y que vivan juntos.
Art. 578. Se entiende por patria potestad la relación de derechos y obligaciones que recíprocamente tienen, por una parte, los padres o las madres, y por otra, los hijos menores de edad no emancipados o mayores incapaces, cuyo objeto es garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, su guarda y custodia y representación legal.	Art. 578. Se entiende por patria potestad la relación de derechos y obligaciones que recíprocamente tienen, por una parte, el padre y la madre, y por otra, los hijos menores de edad no emancipados o mayores incapaces, cuyo objeto es garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, su guarda y custodia y representación legal.
Art. 641. Son tutores de sus padres o madres libres de matrimonio que estén incapacitados sus hijos mayores de edad.	Art. 641. Son tutores de su padre y de su madre libres de matrimonio que estén incapacitados sus hijos mayores de edad.
Art. 642. Cuando haya dos o más hijos, será preferido el que viva en compañía de alguno de las madres o los padres; y siendo varios los que estén en el mismo caso, el juez elegirá al que le parezca más apto.	Art. 642. Cuando haya dos o más hijos, será preferido el que viva en compañía del padre o de la madre; y siendo varios los que estén en el mismo caso, el juez elegirá al que le parezca más apto.

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria*.

El 24 de mayo de 2021, el Juzgado Séptimo de lo Familiar resolvió la primera adopción homoparental en el estado de Jalisco, cuyo trámite fue consumado en la Oficialía núm. 1 del Registro Civil de Zapopan. La resolución se obtuvo por medio de un amparo. A la fecha, el Hospicio Cabañas tiene 10 solicitudes de parejas homoparentales, y la Unión Diversa de Jalisco, A. C., ha acompañado a las personas involucradas en 22 procesos que recurrieron al amparo.⁵²

⁵² Elizabeth Ríos, "Lamentan discriminación en parejas homoparentales al registrar hijos", *El Occidental*, 10 de febrero de 2022.

La representación en cargos de elección popular

El Tribunal Electoral del Estado de Jalisco (TEEJ) concedió al Colectivo Diverso UDG y a la asociación Yaaj: Transformando tu vida, A. C., una sentencia (JDC-011/2021) en contra del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC Jalisco) por omitir la emisión de acciones afirmativas para que las personas LGTBTTTIQA+ estén en igualdad de condiciones de aspirar a ocupar cargos de elección popular. El TEEJ reconoce que dicho Instituto no cuenta con los trabajos necesarios y focalizados para determinar cuáles son las medidas compensatorias, razonables y proporcionales para revertir los escenarios de desigualdad histórica; para ello se le instó a que, una vez terminados los comicios de 2020-2021, se subsanara la ausencia de criterios para emitir acciones afirmativas para las elecciones de 2024.

El 14 de julio de 2023 sucedieron dos acontecimientos relevantes: por un lado, el TEEJ reiteró la necesidad de que el IEPC Jalisco emitiera acciones afirmativas en favor de la población LGTBTTTIQA+ para el proceso electoral de 2023-2024; pues determinó que ya poseía la información necesaria para seleccionar las medidas compensatorias, razonables y proporcionales para revertir la desigualdad. Por otro lado, ese mismo día, el Congreso del Estado emitió una serie de reformas al Código Electoral del Estado de Jalisco (artículos 2º, 4º, 24, 134, 237, 241 y 251), así como la adición al título tercero del Capítulo Primero Bis sobre Disposiciones Generales Aplicables en Favor de Diversos Grupos en Situación Vulnerable.

El Congreso se antepuso al IEPC Jalisco y elevó a nivel legislativo las acciones afirmativas para favorecer a grupos vulnerables. Así, para las diputaciones los partidos políticos deberán postular por lo menos a una persona de la diversidad sexual dentro de los primeros 10 lugares de la totalidad de postulaciones por el principio de representación proporcional (artículo 237 Bis 1, fracción III). En caso de que la postulación se refiera al principio de mayoría relativa se da por cumplida la obligación. En cuanto a la elección del Ejecutivo, los partidos políticos o coaliciones deben postular una fórmula de personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual dentro de las planillas de un porcentaje de municipios equivalente a la población del grupo en situación de vulnerabilidad (artículo 24, fracción IV) tomando en consideración el censo del INEGI.

A nivel país, el Instituto Nacional Electoral por medio de los acuerdos INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021 aprobó una cuota de dos personas de la diversidad sexual para mayoría relativa en cualquiera de los 300 distritos y una persona para representación propor-

cional, ubicada en los primeros 10 lugares, en cualquiera de las cinco circunscripciones del país en las elecciones de 2020-2021.⁵³

v. Acceso a la justicia

En septiembre de 2022 la SCJN emitió el Protocolo para juzgar con perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género, y características sexuales,⁵⁴ que tiene como máximo criterio el respeto a la dignidad de las personas, la igualdad, la no discriminación, el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la identidad sexual y de género.

De acuerdo con el informe *Los rastros de la violencia por prejuicio: violencia letal y no letal contra personas LGBT+ en México, 2022*, nuestro país ocupa el segundo lugar mundial en transfeminicidios, con siete casos mensuales en promedio. Se estima una tasa de 15 homicidios por cada 100 000 habitantes transgénero, la que es mayor a la de mujeres cisgénero, de seis por cada 100 000 mujeres según reportó el INEGI en 2021.⁵⁵ También en los últimos cinco años se registraron 453 homicidios motivados por odio a la orientación sexual; 55% contra mujeres trans y 25% contra hombres gays; 27 de los casos incluyen violencia sexual, indicios de tortura o ensañamiento *post mortem*, como decapitación, quemaduras o remate con auto en movimiento.⁵⁶ Sólo 11 de 87 casos de 2022 están vinculados a proceso.⁵⁷

Aunado a lo anterior, a nivel federal se identificaron 354 incidentes violentos o agresiones contra personas LGBTTTIQA+; 50.6% verbales, 20.3% físicas, 19.8% psicológicas, 6.5% sexuales y 2.8% detenciones injustificadas.⁵⁸ A pesar del esfuerzo de la sociedad civil organizada, es complicado establecer métricas certeras debido a la ausencia de unidades

⁵³ Consejo General del Instituto Nacional Electoral, Acuerdo INE/CG18/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante Acuerdo INE/CG572/2020, 15 de enero de 2020, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/116389> (Fecha de consulta: 8 de mayo de 2024).

⁵⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para juzgar con perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género, y características sexuales* (México: SCJN, 2022), <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-09/Protocolo%20OSIEGCS%20digital%2012sep22.pdf> (Fecha de consulta: 8 de abril de 2024).

⁵⁵ Alejandro Brito, *Los rastros de la violencia por prejuicio: violencia letal y no letal contra personas LGBT+ en México, 2022* (México: Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana, 2023), 25.

⁵⁶ Brito, *Los rastros de la violencia por prejuicio: violencia letal y no letal contra personas LGBT+ en México, 2022*, 26, 31, 34.

⁵⁷ Brito, *Los rastros de la violencia por prejuicio: violencia letal y no letal contra personas LGBT+ en México, 2022*, 27.

⁵⁸ Brito, *Los rastros de la violencia por prejuicio: violencia letal y no letal contra personas LGBT+ en México, 2022*, 27.

especializadas en la atención a la población LGBTTTIQA+ o a la clasificación específica de los delitos.

El 13 de diciembre de 2019 el Congreso del Estado de Jalisco reformó el artículo 219 del Código Penal estatal con el fin de considerar como homicidio y lesiones calificadas los delitos cometidos por odio y motivados por la orientación sexual, identidad o expresión de género, condición socioeconómica, origen étnico, nacionalidad, religión, ideología, discapacidad, color de piel o profesión.⁵⁹

Con el afán de erradicar los crímenes de odio en contra de las personas LGBTTTIQA+, en 2019 se creó en Jalisco la Coordinación Especializada de Atención a Delitos por Diversidad Sexual adscrita a la Fiscalía del Estado de Jalisco, lo que convirtió a esta entidad en la primera en contar con una instancia de este tipo; el resto de los estados sólo disponen de protocolos de atención a víctimas LGBTTTIQA+. Esta Coordinación Especializada en promedio atiende 100 casos al año; en 2022 atendió 104 casos que a continuación se desglosan.

Cuadro 6. Casos de la Coordinación Especializada de Atención a Delitos por Diversidad Sexual de la Fiscalía del Estado de Jalisco, 2022

Delito	Núm. de casos	Edad promedio de las víctimas
Abuso sexual	4	27
Acoso sexual	2	24
Amenazas	18	41
Ciberacoso	3	34
Daño a las cosas	2	44
Delitos contra la dignidad de las personas	30	34
El que resulte	4	37
Extorsión	2	32
Golpes simples	2	30
Homicidios	3	23
Lesiones	19	31

⁵⁹ Decreto que reforma el artículo 219 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco del 13 de diciembre de 2019, <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/servicios/sistemas/agenda/Documentos/SistemaIntegral/Estados/107870.pdf> (Fecha de consulta: 8 de abril de 2024).

Cuadro 6. Casos de la Coordinación Especializada de Atención a Delitos por Diversidad Sexual de la Fiscalía del Estado de Jalisco, 2022 (continuación)

Delito	Núm. de casos	Edad promedio de las víctimas
Robo calificado	2	30
Suicidio	3	22
Suplantación de identidad	1	SD
Violación	9	27
Total	104	33

SD: Sin datos.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitud de información pública.⁶⁰**Cuadro 7.** Estatus de los casos de la Coordinación Especializada de Atención a Delitos por Diversidad Sexual de la Fiscalía del Estado de Jalisco, 2022

Estatus del caso	Número de casos	Porcentaje
Abstención de investigar	30	29
Archivo por acuerdo reparatorio	25	24
Archivo temporal	26	25
En investigación	2	2
En integración	5	5
En trámite ante juez de control	4	4
Remitida	7	6
Se acumuló a la C.I.N.J. 30670/2022	1	1
Vinculación a proceso	4	4
Total	104	100

C.I.N.J.: Carpeta de Investigación No Judicialable.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitud de información pública.⁶¹

En 2022 sólo 4% de los casos concluyeron con vinculación a proceso penal y 78% se quedó en el archivo. De los casos de violencia letal, homicidio y suicidio, en ese mismo año

⁶⁰ Fiscalía del Estado de Jalisco, oficio FE/UT/4185/2023, Expediente administrativo LTAIPJ/FE/1856/2023, respuesta de información pública folio 140255823001930 del 11 de septiembre de 2023.

⁶¹ Fiscalía del Estado de Jalisco, oficio 140255823001930 del 11 de septiembre de 2023.

hubo seis donde el promedio de edad de las víctimas fue de 22 años. La Coordinación Especializada informó que dos casos de homicidio y uno de suicidio se encuentran vinculados a proceso, en dos casos de suicidio se solicitó la abstención de investigación y en un caso de homicidio todavía está en integración la carpeta de investigación. Entre 2022 y 2023 la Fiscalía estatal manifestó haber concluido un caso de acción penal por su propio medio, se trata de un transfeminicidio cuyo responsable recibió sentencia el 24 de enero de 2023.

Por otro lado, en 2022 la CEDHJ participó en 30 acompañamientos, seis quejas y actas de investigación, cinco medidas cautelares, una recomendación y un pronunciamiento. De acuerdo con dicha Comisión, las violaciones más recurrentes son la discriminación y el ejercicio indebido de la función pública. En lo referido a medidas cautelares destacan dos dirigidas a la Secretaría de Transporte y al ayuntamiento de Guadalajara para el desarrollo de la marcha del orgullo; dos dirigidas al ayuntamiento de Tlajomulco y a la Dirección de Registro Civil por la negativa de emisión de actas de nacimiento de hijas e hijos de familias homo y lesboparentales; y una por la emisión de discursos de odio en Zapopan. Asimismo, la CEDHJ emitió la Recomendación 32/2022 al Congreso del Estado de Jalisco, por omisión legislativa al reconocimiento de derechos básicos o indispensables para la población de la diversidad sexual, en donde se contempló el caso de 25 personas desaparecidas en 16 quejas, y en una de ellas se acreditó que la investigación no se efectuó con perspectiva de género y enfoque diferenciado hacia la población LGBTTTIQA+.⁶²

VI. Conclusiones

De acuerdo con nuestra investigación de campo, en Jalisco sólo siete de los 125 municipios cuentan con una área o personal asignado a la atención de la diversidad sexual, por lo que la institucionalización de entidades encargadas de implementar la política pública para esta población apenas ha comenzado.

En la administración pública del estado de Jalisco se han llevado a cabo cuatro actividades en favor de la población LGBTTTIQA+, las cuales utilizan recursos públicos municipales o estatales. Sin embargo, hasta ahora los municipios no están invirtiendo en la inclusión de dicha población; el porcentaje es mínimo en comparación con 4.7% que representa la población diversa en la entidad.

⁶² Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, *Informe anual 2022* (Guadalajara: CEDHJ, 2023), 42 y 181, https://cedhj.org.mx/assets_web/doc/presidencia/informe/2022.pdf (Fecha de consulta: el 8 de mayo de 2024).

En cuanto al acceso de las personas de la diversidad sexual a los servicios de salud, sigue siendo motivo de estigma, por lo que es necesario emitir una regulación contundente al respecto y promover la atención a nivel estatal y municipal en Jalisco. Así como para erradicar la discriminación en el acceso al empleo.

En lo que se refiere al Congreso del Estado de Jalisco, se lograron avances memorables el 6 de abril de 2022, pero aún faltan varios aspectos por avanzar. La prohibición de las terapias de conversión es un triunfo inmenso, pero el ajuste de las sanciones se determinará por el Código Penal Federal. Y, aunque, Jalisco inició tarde el proceso para reconocer la identidad de género, es pionero en el reconocimiento de las infancias trans.

Por otro lado, aunque el matrimonio igualitario es una realidad, aún es necesario legislar sobre sus efectos patrimoniales y el concubinato. También se tiene una deuda enorme con la adopción homoparental y, a pesar de la presión de instituciones y activistas internacionales y nacionales, no ha habido avances en esta materia.

Aunque la determinación legislativa para salvaguardar la representatividad en cargos de elección popular es un gran logro, el hecho de dejar a la institución electoral el criterio para determinar la proporcionalidad puede ser perjudicial en el largo plazo.

Se destaca que, a pesar de los avances, y aun conociendo la jurisprudencia, las disposiciones y las sentencias de la SCJN, el Poder Legislativo local hace caso omiso y sigue aplazando de manera deliberada las reformas de ley que está obligado a regular y que afectan el reconocimiento y ejercicio de los derechos de la población LGBTTTIQA+. Este tipo de omisiones desgastan de forma innecesaria al Poder Judicial y hacen que activistas y personas interesadas accedan a sus derechos únicamente por la vía del amparo.

La conformación de la Coordinación Especializada de Atención a Delitos por Diversidad Sexual en la Fiscalía estatal es innovadora; tan sólo de enero a abril de 2023 ha atendido 75 casos; no obstante, como ya se expuso, la inversión para la operatividad resulta insuficiente, pues en 2022 sólo 4% de los casos concluyeron en la acción penal contra el perpetrador y 78% se quedó en el archivo, 25% de éstos por ausencia de información durante la investigación.

La CEDHJ también ha sido importante para el acceso a la justicia de la población LGBTTTIQA+, pues por medio de cinco medidas cautelares instó a dependencias estatales a no entorpecer el ejercicio de sus derechos.

Como puede constatararse, en muchos aspectos, Jalisco es un estado de vanguardia en la implementación de políticas públicas que favorecen a la población sexualmente diversa. Destaca la creación de áreas especializadas en la atención a la población de este sector y la persecución de delitos contra ésta, así como el reconocimiento de las infancias trans; no obstante, la intervención en su conjunto no supera un estatus de visibilidad pública del problema, pues las acciones son insuficientes para hacer efectivos los derechos de la población LGBTTTIQA+. Como déficit se menciona la limitada asignación de recursos de la administración pública municipal y estatal, las omisiones del Poder Legislativo para la adopción homoparental y la impunidad en los casos atendidos por la Fiscalía.

La transición electoral de 2024 es una oportunidad para refrendar y fortalecer la política pública municipal y estatal para la población LGBTTTIQA+.

VII. Fuentes de consulta

Libros

- Alianza por la Diversidad e Inclusión Laboral. *Encuesta sobre Diversidad y Talento LGBT en México. Agosto 2018*. México: ADIL, 2018.
- Brito, Alejandro. *Los rastros de la violencia por perjuicio: violencia letal y no letal contra personas LGBT+ en México*, 2022. México: Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana, 2023.
- Dye, Thomas R. *Policy Analysis. What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*. Alabama: University of Alabama Press, 1976.
- Fuentes Carreño, Miguel. *Encuesta: Impacto diferenciado de la COVID-19 en la comunidad LGBT en México*. México: Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México/Yaaj, 2021.
- Godin, Robert, Michael Moran y Martin Rein. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Hernández, Rob. *La otra Guadalajara: Personas, lugares y sucesos de la diversidad sexual tapatía*. Guadalajara: Libros invisibles, 2023.
- Huerta Solano, Christian Israel. *Tópicos en inclusión, derechos humanos cultura y sociedad: estudios interinstitucionales*. Barcelona: Heriberto Daniel Camacho Fernández, 2023.
- Ingram, Helen, y Anne Schneider. *Policy design for democracy*. Kansas: University Press of Kansas, 1997.
- Instituto Nacional de Salud Pública. *Encuesta sobre Salud Sexual de Mujeres Trans en México 2021*. México: INSP, 2023. <https://www.insp.mx/avisos/personas-trans-y-las-barreras-en-el-acceso-a-servicios-de-salud> (Fecha de consulta: 8 de mayo de 2024).

- Meny, Yves, y Jean-Claude Thoenig. *Las políticas públicas*, trad. de Salvador del Carril. Barcelona: Ariel, 1992.
- Morales Rodríguez, Francisco Manuel, y René Clares. *Atención a la diversidad afectivo sexual-corporal y de género. Evidencias recientes*. Granada: Universidad de Granada, 2021.
- Roth, André-Noel, ed. *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Encuesta sobre Discriminación por motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género 2018. Informe Ejecutivo 2018*. México: Conapred, s. f. <https://sindis.conapred.org.mx/estadisticas/endosig/> (Fecha de consulta: 8 de mayo de 2024).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Protocolo para juzgar con perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género, y características sexuales*. México: SCJN, 2022. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-09/Protocolo%20OSIEGCS%20digital%2012sep22.pdf> (Fecha de consulta: 8 de abril de 2024).

Revistas

- Nochebuena, Marcela. "Desabasto y falta de acceso a tratamientos para prevenir contagios de VIH prevalecen en estados". *Animal Político*, 27 de febrero de 2023. https://animalpolitico.com/salud/desabasto-falta-acceso-tratamientos-prep-estados?rtbref=rtb_nglqmls4otnhkxfo6wqj_1713827234102 (Fecha de consulta: 19 de junio de 2024).
- Thoenig, Jean-Claude. "Política pública y acción pública". *Gestión y política pública*, vol. VI, núm. 1 (1997): 19-37.

Legislación y normatividad

- Acuerdo del gobernador constitucional del estado de Jalisco, mediante el cual se modifica el Reglamento del Registro Civil del Estado de Jalisco. *Periódico Oficial*, 27 de octubre de 2020.
- Acuerdo del ciudadano gobernador constitucional del estado de Jalisco, mediante el cual se modifica el Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno. *Periódico Oficial*, 30 de abril de 2019.
- Ascencio Ortega, Reyna Celeste. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para la Promoción y Respeto de la Cultura de la Diversidad Sexual, 2023. *Gaceta Parlamentaria del Senado*, 5 de julio de 2023.
- Beristain Navarrete, Luz María. Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley del Instituto Nacional sobre la Diversidad Sexual. *Gaceta Parlamentaria del Senado*, abril de 2014.

Código Civil del Estado de Jalisco del 25 de febrero de 1995. *Periódico Oficial*, última reforma del 25 de marzo de 2023.

Comisión de Igualdad Sustantiva y de Género, Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales; y Comisión de Estudios Legislativos y Reglamentos. Dictamen INFOLEJ 275/LXIII, que reforma diversos artículos del Código Civil, Ley del Registro Civil y Ley del Instituto de Pensiones, todas las leyes del estado de Jalisco, en materia de matrimonio igualitario, 6 de abril de 2022. <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/servicios/sistemas/agenda/Documentos/SistemaIntegral/Estados/130894.pdf> (Fecha de consulta: 8 de abril de 2024).

Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales, LXII Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Jalisco. Dictamen de la Iniciativa de decreto que adiciona al artículo 202 *TER* al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, 27 de noviembre de 2019. <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/servicios/sistemas/agenda/Documentos/SistemaIntegral/Estados/105597.pdf> (Fecha de consulta: 8 de abril de 2024).

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. *Informe anual 2022*. Guadalajara: CEDHJ, 2023. https://cedhj.org.mx/assets_web/doc/presidencia/informe/2022.pdf (Fecha de consulta: 8 de mayo de 2024).

Congreso de la Ciudad de México. Dictamen a la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 206 *Bis* del Código Penal de la Ciudad de México en materia de tipificación a los contratos, tratamientos, terapias o servicios, tareas o actividades que pretendan corregir la orientación. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 356, 24 de julio de 2020.

Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Acuerdo INE/CG18/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante Acuerdo INE/CG572/2020, 15 de enero de 2020. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/116389> (Fecha de consulta: 8 de mayo de 2024).

Decreto por el que se reforma el artículo 219 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, 13 de diciembre de 2019. <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/servicios/sistemas/agenda/Documentos/SistemaIntegral/Estados/107870.pdf> (Fecha de consulta: 8 de abril de 2024).

Decreto por el que se reforma los artículos 258, 260, 267 *Bis* del Código Civil del Estado de Jalisco, respecto de la figura jurídica del matrimonio igualitario. <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/servicios/sistemas/agenda/Documentos/SistemaIntegral/Estados/130964.pdf> (Fecha de consulta: 8 de abril de 2024).

Instituto Nacional Electoral. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados. México, 2021.

Presupuesto de egresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2023. *Periódico oficial*, 1 de diciembre de 2022. <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Ingresos/Presupuesto%20de%20Egresos%20I%202023%20-260123.pdf> (Fecha de consulta: 7 de mayo de 2024).

Sentencias y amparos

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo 852/2017 sobre el derecho a la igualdad y no discriminación de una pareja de mujeres al ejercer la comaternidad de la hija biológica de una de ellas, otorgado el 8 mayo de 2019.

_____. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 28/2015 (26 de enero de 2016).

_____. Sentencia que declara inconstitucionalidad que Ley del IMSS niegue el otorgamiento de pensión por viudez a personas del mismo sexo unidas en matrimonio o concubinato 311/2023 (6 de septiembre de 2023).

Tratados internacionales

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita y adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

Declaración de Montreal sobre los Derechos Humanos de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales. Adoptada por la Conferencia Internacional sobre los Derechos Humanos LGBT. Montreal, Quebec, Canadá, 29 de julio de 2006. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/declaracion-montreal#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20de%20Montreal%20sobre,de%20los%20primeros%20Outgames%20mundiales> (Fecha de consulta: 13 de mayo de 2024).

Principios de Yogyakarta. Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos en relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género. Aprobada en Yogyakarta, Indonesia, entre el 6 y 9 de noviembre de 2006. <https://yogyakartaprinciples.org/principles-sp/about/#:~:text=Los%20Principios%20de%20Yogyakarta%20son,que%20los%20Estados%20deben%20cumplir> (Fecha de consulta: 7 de mayo de 2024).

Periódicos

Ríos, Elizabeth. "Lamentan discriminación en parejas homoparentales al registrar hijos". *El Occidental*. 10 de febrero de 2022.

Infobae. "Colectivos LGBT+ buscan crear Instituto Nacional para la Diversidad en México", 8 de julio de 2021.

Páginas de internet

Flores, Ana. "VPH: Por qué recomiendan vacuna a hombres gay y bisexuales". *Homosensual*, 4 de abril de 2022. <https://www.homosensual.com/sexualidad/salud-sexual/vph-por-que-recomiendan-vacuna-a-hombres-gay-y-bisexuales/> (Fecha de consulta: 8 de mayo de 2024).

Gobierno del Estado de Jalisco. "Gobierno de Jalisco celebró el segundo aniversario del Decreto de reconocimiento de Identidad de Género en el Estado", 29 de octubre de 2022. <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/151037> (Fecha de consulta: 8 de mayo de 2024).

Instituto Municipal de la Mujer en Tonalá. "Lista de raya", 30 de septiembre de 2023. <https://mujer.tonal.gob.mx/wp-content/uploads/2023/10/SEPTIEMBRE-23.xlsx> (Fecha de consulta: 8 de abril de 2024).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG) 2021". <https://www.inegi.org.mx/programas/endiseg/2021/> (Fecha de consulta: 7 de mayo de 2024).

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de las Mujeres. "Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género". 28 de octubre de 2021. <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/fortalecimiento-a-la-transversalidad-de-la-perspectiva-de-genero?idiom=es> (Fecha de consulta: 13 de mayo de 2024).

Senado de la República, LXV Legislatura, Coordinación de Comunicación Social. "Aprueba Senado proyecto para prohibir terapias de reorientación sexual", 11 de octubre de 2022. <https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/3907-aprueba-senado-proyecto-para-prohibir-y-penalizar-terapias-de-reorientacion-sexual> (Fecha de consulta: 8 de abril de 2024).

_____. "Aprueba Senado reforma para garantizar seguridad social a cónyuges o concubinos del mismo sexo", 6 de diciembre de 2022. <https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/4567-aprueba-senado-reforma-para-garantizar-seguridad-social-a-conyuges-o-concubinos-del-mismo-sexo> (Fecha de consulta: el 8 de abril de 2024).

Comunicado de prensa

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Comunicado de prensa 340/22. Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG) 2021, 28 de junio de 2022. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/endiseg/Resul_Endi_seg21.pdf (Fecha de consulta: 13 de mayo de 2024).

Oficios de respuesta a solicitudes de información pública y recursos de revisión

Dirección de Diversidad Sexual. Oficio de respuesta UT/OAST-SGG/2187/2023.

_____. Oficio de respuesta UT/OAST-SGG/2241/2023.

Fiscalía del Estado de Jalisco. Oficio FE/UT/4185/2023. Expediente administrativo LTAIPJ/FE/1856/ 2023. Respuesta de información pública folio 140255823001930 del 11 de septiembre de 2023.

_____. Oficio 140255823001930 del 11 de septiembre de 2023.

Municipio de Autlán de Navarro. Oficio de respuesta 407/08/2023.

Municipio de El Salto. Oficio de respuesta JID/24/2023.

Municipio de Guadalajara. Oficio de respuesta CGCG/DDS/073/2023.

Municipio de Lagos de Moreno. Oficio de respuesta 1216/2023

_____. Recurso de revisión 1235/2023.

Municipio de Tonalá. Oficio de respuesta DT/1559/2023.

_____. Recurso de revisión DT/1630/2023.

Municipio de Zapopan. Oficio de respuesta TRANSPRENCIA/2023/8753.

_____. Recurso de revisión 4927/2023.

CONVOCATORIA ESPECIAL 2024

La protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia: acciones y retos para los Estados

Los contextos de emergencia ocasionados por desastres naturales, conflictos armados, crisis ambientales, económicas, entre otras causas, suelen acompañarse de afectaciones severas al goce y ejercicio de los derechos humanos, generando necesidades humanitarias aumentadas y agravando la brecha de desigualdad.

El Estado y toda su estructura juega un papel fundamental ante estos fenómenos, pues su intervención desde un enfoque de derechos humanos es imprescindible para mitigar y evitar los riesgos y daños previsibles de manera integral. Al mismo tiempo, el despliegue de acciones estatales resulta necesario para contrarrestar las consecuencias prolongadas y que incluso lleguen a afectar a las futuras generaciones.

En consecuencia, se convoca a analizar las capacidades estatales para reforzar sus obligaciones de protección en estos contextos, con sustento en el marco jurídico local, regional e internacional, y con el fin de prevenir violaciones a derechos humanos, garantizar su ejercicio y trabajar en acciones de recuperación y mantenimiento de la paz.

Asimismo, es necesario alertar sobre la obligación de considerar y atender las condiciones específicas que viven las personas y los grupos, por la situación de vulnerabilidad y desigualdad que experimentan, generando impactos diferenciados y mayores retos para el ejercicio de sus derechos. Por ejemplo, las autoridades estatales tienen obligaciones reforzadas hacia las niñas, niños, mujeres, personas con discapacidad, indígenas, migrantes y sujetas de protección internacional.

En ese tenor, el Comité Editorial de *métodhos* lanza la presente convocatoria a fin de incentivar al estudio de los avances y pendientes para la prevención de violaciones a derechos humanos y la garantía de éstos en escenarios de emergencia, y al examen de las obligaciones estatales y las acciones reforzadas frente a personas y grupos de atención prioritaria. Para ello, se invita a las personas interesadas a postular artículos que aborden esta temática con las siguientes líneas de análisis, que son enunciativas más no limitativas:

- Crisis hídrica en ciudades y ámbitos rurales: el ejercicio del derecho al agua en riesgo.
- Los impactos de las crisis económicas en las brechas de desigualdad y en el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
- Acciones y respuestas frente al cambio climático: análisis desde la perspectiva de los derechos humanos.
- Los derechos humanos en conflictos armados: el impacto en la población y el desplazamiento de las personas.

Para la presentación de artículos, quienes participen se sujetarán a las siguientes

BASES

PRIMERA. "Personas destinatarias". Podrán participar aquellas personas profesionales, académicas e investigadoras, 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. "Tema". Con la finalidad de contribuir a los objetivos de la revista, se considerarán aquellos artículos inéditos que hagan aportaciones teóricas, empíricas, crítico-analíticas, evaluativas o propositivas que abonen a la reflexión sobre los avances y pendientes en la prevención de violaciones a derechos humanos, así como su garantía frente a contextos de emergencias, analizando las obligaciones estatales y el impacto diferenciado a personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

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 persona autora. Este proceso incluirá la verificación de su grado de similitud con fuentes de internet, a través de las plataformas electrónicas disponibles. Las personas dictaminadoras 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 presentarse de acuerdo con los requisitos formales establecidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*, disponible en: <https://revista-metodhos.cdchcm.org.mx>.

QUINTA. "Presentación de artículos". Los artículos deberán remitirse a la dirección de la plataforma OJS <https://revista-metodhos.cdchcm.org.mx>; y se recibirán de manera excepcional en el correo electrónico: revistametodhos@cdchcm.org.mx.

SEXTA. "Plazo de presentación". El periodo para recibir los artículos de esta convocatoria especial será desde la emisión de ésta y hasta el 15 de septiembre de 2024, y se publicarán los artículos que obtengan dos dictámenes favorables, en las siguientes ediciones de la revista.

SÉPTIMA. "Propiedad intelectual". El envío del artículo por parte de las personas autoras para su dictaminación implica el otorgamiento de la licencia no exclusiva a favor de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, para la publicación y 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, ext. 2207, o escriba al correo electrónico revistametodhos@cdchcm.org.mx



Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Sede

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

Delegaciones de la CDHCM en cada una de las alcaldías

Consulta el directorio en <https://bit.ly/44jYU7D>

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>

