



ACCESO A LA JUSTICIA

**DERECHOS HUMANOS
Y MECANISMOS ALTERNATIVOS
DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS**

Equipo editorial

Presidencia de la Revista

Maestra Karla Gabriela Alcaraz Olvera

Consejo editorial

Juan Martín Ramírez Durán

Agustín Eugenio Martínez Elías

Abril Adriana Guerrero Hernández

Diseño editorial

María Kenia Torres Belmont

Los contenidos presentados son responsabilidad de las y los autores y no de la PRODHEG, que los reproduce con carácter informativo.

Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.

Mayo 2026.

Perspectivas PRODHEG, *La revista digital de los Derechos Humanos*, año 1, número 1, es una publicación cuatrimestral editada por la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, a través de la Unidad editorial, Av. Guty Cárdenas #1444, Fracc. Puerta San Rafael, León, Guanajuato, C.P. 37480, teléfono 4777700845, Editor responsable Agustín Eugenio Martínez Elías, Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: (en trámite), ISSN: (en trámite). Responsable de la última actualización de este número: Agustín Eugenio Martínez Elías, Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, a través de la Unidad editorial, fecha de última modificación: 30 de abril de 2026.



PERSPECTIVAS

LA REVISTA DIGITAL DE LA
PRODHEG





ÍNDICE

PRESENTACIÓN

KARLA GABRIELA ALCARAZ OLVERA
PROCURADORA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO7

ACCESO A LA JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

MANUEL VIDAURRI ARÉCHIGA11

LA NATURALEZA DE LA PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y LA FUNCIÓN PEDAGÓGICA DE SUS RECOMENDACIONES EN EL SISTEMA OMBUDSPERSON EN MÉXICO

ELISEO HERNÁNDEZ CAMPOS39

TEMAS RELEVANTES DE DERECHOS HUMANOS EN EL CONGRESO DEL ESTADO

LUIS ALBERTO ESTRELLA ORTEGA55

EL CASO PATRICIA MELO TAPIA Y OTRAS CONTRA MÉXICO. LA CEDAW Y LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA CONTRA MUJERES

ANA WENDY MUÑOZ GÓMEZ71

UNA LECTURA CRÍTICA DEL DIAGNÓSTICO SOBRE DIVERSIDAD SEXUAL Y DE GÉNERO EN GUANAJUATO

CECILIA CATALINA VEGA VALERIO83

LAS OBSERVACIONES FINALES DEL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO A MÉXICO EN RELACIÓN CON LAS GARANTÍAS LEGALES DE PROTECCIÓN

CARLOS IVAN MEDRANO ESPITIA97





PRESENTACIÓN

“La educación es el arma más poderosa que puedes usar para cambiar el mundo.”

Nelson Mandela

Dentro de la educación en materia de derechos humanos se encuentra la investigación como una herramienta fundamental para comprender los contextos sociales y, a partir de ello, impulsar acciones que respondan de manera eficiente a las necesidades humanas. La Procuraduría realiza diversas acciones con la finalidad de generar una cultura de respeto a los derechos humanos, entre las que destacan su protección, defensa, promoción, estudio y divulgación.

Uno de los propósitos de este organismo es que este trabajo trascienda de lo técnico para convertirse en un ejercicio profundamente humano: escuchar, comprender y dar sentido a las experiencias de las personas. Realizar una investigación cercana, que se aproxime a las historias de las personas y a las realidades que enfrentan, para visibilizar aquello que muchas veces pasa inadvertido.

Con esa convicción, la creación de la revista digital de la **PRODHEG** representa un paso que nace del compromiso por compartir, dialogar y construir el conocimiento desde lo colectivo.

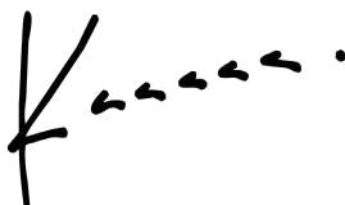
Inspirada en el poder transformador de la educación, esta publicación busca que la investigación y la divulgación se conviertan en un puente cercano entre el conocimiento y las personas, capaz de generar reflexión, empatía, pero sobre todo conciencia. Cada texto es una invitación a detenernos a mirar con mayor profundidad y a reconocer que, a través del aprendizaje, también es posible acompañar e impulsar cambios positivos.

Esta primera edición se enmarca en la conmemoración del Día Estatal de los Derechos Humanos, como un momento que nos convoca a reafirmar, desde distintos espacios, nuestro compromiso con su promoción, respeto y defensa.

En este número, agradecemos de manera especial la valiosa participación del doctor Manuel Vidaurri Aréchiga, cuya generosidad para colaborar de manera constante con esta **PRODHEG** enriquece este esfuerzo y nos recuerda la importancia de sumar voluntades para seguir construyendo, desde lo humano, una sociedad más respetuosa e incluyente.

Aspiramos a que este sea uno de muchos esfuerzos en los que la **PRODHEG** impulse investigaciones, análisis y reflexiones que aporten luces para comprender los desafíos actuales y futuros en materia de derechos humanos.

Deseo que esta revista llegue a muchas manos, a muchas instituciones y a muchos espacios de reflexión.



Karla Gabriela Alcaraz Olvera

Procuradora de los Derechos Humanos
del Estado de Guanajuato.



PERSPECTIVAS

LA REVISTA DIGITAL DE LA
PRODHEG





ACCESO A LA JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Manuel
Vidaurri Aréchiga^{1,2}

Resumen

Se postula en este artículo que entre Derechos Humanos y mecanismos alternativos de solución de controversias (en adelante MASC) existe una sólida vinculación la cual, sin lugar a duda, no debe ser ignorada o desatendida por los operadores del sistema jurídico en general, especialmente cuando la posibilidad de acudir a estos mecanismos está prevista en la legislación de la materia respectiva. Teniendo en cuenta que uno de los principales objetivos de esta obra colectiva consiste en la búsqueda de conceptos o

1 Profesor-investigador de la Universidad La Salle Bajío. Doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla. Pertenece al Instituto Latinoamericano del Ombudsman. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y de la Sociedad Mexicana de Criminología. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (N. 1). Correo: mvidaurri@lasallebajio.edu.mx
ORCID: 0000-0002-4639-2535

2 Este texto fue publicado por primera vez en el Vol. 7 Núm. 14 (2020) de la revista electrónica Perfiles de las Ciencias Sociales, de la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, como: VIDAURRI ARECHIGA, M. (2020). DERECHOS HUMANOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS. LOS VÍNCULOS QUE CONDUCEN A LA JUSTICIA.

categorías jurídicas que permitan, llegado el caso, unificar la teoría y praxis de los MASC, se hace imprescindible reconocer que, bajo la denominación Derechos Humanos, suelen encuadrarse una multiplicidad de conceptos que no siempre tienen los mismos alcances, cuestión que al final determinaría la perspectiva de quien los invoca. Por otra parte, menos compleja parece la conceptualización y alcances que han recibido los MASC, lo anterior en virtud de contar con preceptos establecidos legalmente y, por ende, susceptibles de ser comprendidos de modo uniforme. En suma, se asume en el presente texto, que los MASC constituyen inmejorables mecanismos de acceso a la justicia, lo que equivale a sostener que son una pertinente vía para la materialización de los Derechos Humanos.

1.- SOBRE EL CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS

Con alguna frecuencia se siguen escuchando referencias a los Derechos Humanos utilizando como sinónimos conceptos que no necesariamente tienen tal categoría. Entre otras nociones se mencionan, por ejemplo, las siguientes: Derechos naturales³, Derechos de la personalidad⁴, Derechos individuales⁵, Derechos subjetivos⁶, Derechos del hombre y del ciudadano⁷ o el de libertades públicas fundamentales⁸. Claramente, las anteriores designaciones obedecen a criterios jurídicos, filosóficos o políticos bien determinados en el tiempo y con una delimitación puntual que no se asemeja realmente al que en el presente posee el de Derechos Humanos. Para evitar inconvenientes, entre los cuales pueden contarse la manipulación o la confusión, se impone detenerse, aunque sea brevemente, en la indagación del concepto más preciso que, en todo caso, permita sentar las bases o punto de partida de nuestra posición.

3 Conceptualización antigua y trascendida, utilizada por el iusnaturalismo, tendencia que en la actualidad prefiere utilizar en su lugar la de *Derechos morales*. La de Derechos naturales se corresponde en el tiempo con la Ilustración.

4 Que en el presente deben ser entendidos más como una parcela o expresión de los Derechos humanos en su totalidad.

5 Con tal concepto se destacaban aquellos derechos y libertades del individuo frente a una indebida injerencia del Estado en su esfera privada.

6 Se les entiende como el conjunto de facultades propias del sujeto, derivadas exclusivamente de un ordenamiento jurídico positivado.

7 Comprenden una doble perspectiva, la del individuo y la del ciudadano frente al poder del Estado, concepto propio del Estado liberal de Derecho.

8 Representan los derechos civiles y políticos individuales y colectivos frente el poder estatal.

1.1. DERECHOS HUMANOS O DERECHOS FUNDAMENTALES

Conformado por normas jurídicas provenientes de diversas fuentes, el Derecho internacional de los Derechos Humanos ha recibido infinidad de definiciones. De modo generalizado, se les identifica más brevemente como Derechos Humanos. Ahora bien, conforme a lo escrito por Peces Barba, el extendido uso de la expresión Derechos Humanos, tanto en el ámbito científico, político y social ha logrado que forme parte ya de una cotidianidad que adquiere variadas dimensiones conceptuales. Con esta sintética expresión -insiste el autor citado- se alude a dos cosas diferentes: por un lado, a una suerte de pretensión moral que debe ser atendida para propiciar una vida humana digna y, por otro, haciendo referencia a un sistema de Derecho positivo, en el sentido de que tales Derechos se consignan en algún texto jurídico, como podría ser el de una Constitución⁹.



Desde una perspectiva crítica, Peces Barba se inconforma con la expresión Derechos Humanos, misma que considera aparte de inadecuada, ambigua, ya que al utilizarla se puede estar haciendo referencia tanto a una pretensión moral como a un Derecho subjetivo protegido por una norma jurídica, cuestión que en la historia del pensamiento jurídico ha dado lugar a un enfrentamiento

⁹ Peces Barba, Gregorio, Lecciones de Derechos Fundamentales, Dykinson, Madrid, 2004, p. 19

entre iusnaturalismo y positivismo. Luego, en conclusión, afirma que, con independencia del “consentimiento universal” de su utilización generalizada, “no es razón para aceptarla como base de un proceso de reflexión que lleve la comprensión de lo que se quiere expresar”. Admite, no obstante, que la noción Derechos Humanos ha alcanzado cierto éxito con base en el “anhelo generalmente sentido por los seres humanos en la historia moderna”¹⁰.

En su personal perspectiva, Peces Barba prefiere valerse del concepto *Derechos fundamentales*, mismo que caracteriza como “las pretensiones morales justificadas que han sido incorporadas a un ordenamiento jurídico, en formato de derechos subjetivos”.¹¹ Entre otras razones, estima que tal definición es la más adecuado dado que:¹²

- a. Es más precisa que la expresión Derechos Humanos (la que considera ambigua).
- b. Abarca las dos dimensiones (moral y jurídica) en las que aparecen los derechos, sin reducciones iusnaturalistas o positivistas, ya que los Derechos fundamentales expresan tanto una moralidad básica como una juridicidad básica.
- c. Resulta más adecuada que la de *derechos naturales, derechos morales, derechos públicos subjetivos o libertades públicas*.

1.2. DERECHOS HUMANOS E HISTORICIDAD

Una definición orientada por la perspectiva histórica es aportada por Antonio Enrique Pérez-Luño, quien la presenta con estas palabras:

Los Derechos humanos aparecen como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.¹³

¹⁰ Peces Barba, Gregorio, Lecciones de [...], p. 21

¹¹ Peces Barba, Gregorio, Lecciones de [...], página 44 y siguientes; Una revisión profunda y analítica del concepto de Gregorio Peces Barba puede verse en: Alejandro González Piña, Los Derechos Humanos en perspectiva. El pensamiento de Gregorio Peces-Barba, Antonio E. Pérez Luño y Carlos S. Nino, Tirant Lo Blanch, México, 2015.

¹² Peces Barba, Gregorio, Lecciones de [...], página 28

¹³ Antonio Enrique Pérez Luño, Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución, Técnos, 9ª edición, (1ª ed. 1984), Madrid, 2005, página 50.



Indudablemente, una de las dimensiones propias de los Derechos humanos es la de su evolución histórica. Es común observar en los manuales o textos académicos un apartado específico dedicado a la revisión de los distintos momentos o etapas que caracterizan su desarrollo en el tiempo¹⁴. Se ha dicho, incluso, que los Derechos Humanos se han convertido en importante referente de la historia de la humanidad, siendo justamente la época denominada de la Ilustración (última parte del siglo XVIII), cuando se ubica el surgimiento de los primeros instrumentos jurídicos -cartas constitucionales- que registran disposiciones alusivas a la idea de dignidad humana. En palabras de Carbonell, “el desarrollo histórico de los Derechos Humanos, al menos hasta el presente, se ha realizado de manera acumulativa, es decir, ninguno de los derechos humanos que se había consagrado en el pasado ha sido repudiado o desconocido”¹⁵. A la vista de los acontecimientos, bien puede decirse que la historia de la humanidad no es lineal y ascendente pues, por el contrario, no han sido pocos los momentos en los que la humanidad ha experimentado episodios de gran crueldad e irracionalidad que dan cuenta de ataques innumerales a la dignidad de la persona humana, piénsese por ejemplo en el período nazi o en los crímenes de lesa humanidad perpetrados en Ruanda o en la ex Yugoslavia.

Al ocuparse del pensamiento de Pérez-Luño, González Piña¹⁶ se cuestiona sobre lo que aquél quiere decir cuando alude a la historicidad de los Derechos Humanos, llegando a la conclusión de que son dos cosas: de un lado, que entiende los Derechos Humanos como “categorías cuyo uso tiene sentido sólo en ciertos contextos históricos determinados, como el concepto de Estado que, a diferencia de otras categorías -como pueden ser las formales empleadas por las matemáticas o la geometría-, no tendrían sentido aplicar, por ejemplo a las comunidades primitivas o a las civilizaciones antiguas”; y por otra parte, en un segundo sentido, estima que la referencia a la historicidad de los Derechos Humanos tiene el propósito de significar que tales Derechos “son sensibles a las necesidades humanas que les sirven de fundamento, y como tales necesidades humanas son variables en el tiempo, el contenido de los Derechos Humanos necesariamente también lo es”.

De algún modo, esta idea de la historicidad de los Derechos Humanos se ha visto reflejada en su agrupamiento por generaciones¹⁷, propuesta según la cual, cada generación refleja el surgimiento de, por así decirlo, *nuevos derechos*, que resultan de nuevas necesidades sociales. Si acaso, el referido agrupamiento

¹⁴ Como mero ejemplo puede mencionarse los siguientes: Salvador Alemany Verdaguer, Curso de Derechos Humanos, Bosch, Barcelona, 1984; Nazario González, Los Derechos humanos en la historia, Universidad Autónoma de Barcelona, 2002; Juan Antonio Travieso, Historia de los Derechos Humanos y garantías, Heliasta, 3ª ed., Buenos Aires, 2005.

¹⁵ Miguel Carbonell, Una historia de los derechos fundamentales, Porrúa-UNAM-CNDH, México, 2005, p. 9

¹⁶ Alejandro González Piña, Los Derechos Humanos en perspectiva [...], páginas 157-158.

¹⁷ Propuesta originalmente formulada por Karel Vasak en el Instituto Internacional de Derechos Humanos de Estrasburgo, según informa: Santiago Corcuera Cabezut, Los Derechos humanos. Aspectos jurídicos generales, Oxford University Press, México, 2015, página 39



en generaciones funciona para propósitos meramente didácticos, pero no significa sin más y de ningún modo que unos derechos sean más importantes que otros¹⁸.

Sobre este particular (el de la división de los Derechos Humanos en generaciones), Corcuera Cabezut también ha expresado su desacuerdo en relación con una explicación historicista de los mismos, puesto que no comparte la afirmación de que una generación de derechos propicia la creación de otra generación y así sucesivamente. Coincidimos con el autor mencionado cuando sostiene literalmente que “los derechos no se gestan ni se crean. Los derechos dimanar de la naturaleza humana, de la dignidad de la persona”, agregando que:

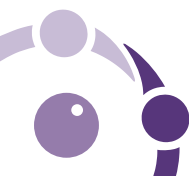
es falso que los Derechos humanos sean “producto” de la historia, o, mejor dicho, de la humanidad en diversos momentos de la historia. Los derechos no se han ido creando por la razón humana; más bien, esta ha venido descubriéndolos poco a poco y han ido recogidos en instrumentos jurídicos conforme se han descubierto. No es que Locke haya “inventado” los derechos humanos, como tampoco Colón “inventó” la redondez de la tierra o Newton la fuerza de gravedad¹⁹.

Al margen de la interesante discusión sobre la teoría planteada por Pérez-Luño²⁰, resulta aceptable asumir que más que una justificación de los Derechos Humanos su visión apunta más a una explicación de los mismos. En cualquier caso, es válida la crítica a la estructuración u organización en grupos de derechos (generaciones), que en nuestro parecer puede dar lugar a que -indebidamente, por supuesto- se ponga mayor énfasis en algunos derechos, dejando de lado otros. O bien, que ante el surgimiento de nuevos derechos que reclaman igualmente protección y garantía se destinen recursos y fortalezas institucionales a su defensa, en detrimento de aquellos otros que seguirían siendo mal o deficientemente garantizados.

18 Planteamiento que se aclara puntualmente en la: Declaración y Programa de Acción de Viena, Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del 25 de junio de 1993, en su numeral 5 que a la letra dice: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

19 Santiago Corcuera Cabezut, Los Derechos humanos [...], página 41, señalando otros argumentos para oponerse a la consideración de las “generaciones” en Derechos Humanos.

20 De la que da cuenta extensa y críticamente el citado Alejandro González Piña, Los Derechos Humanos en perspectiva [...], página 139 y siguientes.





1.3. LOS DERECHOS HUMANOS COMO DERECHOS MORALES

En la opinión de Carlos Santiago Nino, desglosada por González Piña con detallado análisis de por medio, los Derechos Humanos son una especie de derechos morales, basados en una serie de principios. En palabras del filósofo argentino, el concepto de derechos morales se explica del modo siguiente:

Se adscribe a alguien el derecho moral de acceder a una situación S (que puede ser la posibilidad de realizar cierta acción o la de disponer de determinados recursos o la de verse librado de ciertas contingencias) cuando el individuo en cuestión pertenece a una clase C y se presume que S implica normalmente para cada miembro de C un bien de tal importancia que debe facilitarse su acceso a S y es moralmente erróneo impedir tal acceso ... cualquiera que sean las consecuencias tal acceso respecto de valores agregativos²¹.

Siguiendo la explicación del jurista mexicano González Piña, en el planteamiento de Nino, *los Derechos Humanos son una especie de los derechos morales* y se caracterizan por ser aquellos derechos cuya única condición de atribución es la de ser persona moral (la clase C de la definición transcrita antes). Según Nino, una persona moral “se define en función de las capacidades que son fácticamente necesarias para gozar de la protección de los principios morales básicos, a saber, la capacidad para elegir y realizar libremente planes de vida y la capacidad para el sufrimiento y el gozo (principios de autonomía personal y hedonismo), la capacidad para percibirse como portador de intereses únicos

²¹ Alejandro González Piña, *Los Derechos Humanos en perspectiva* [...], página 321



e irremplazables (principio de inviolabilidad) y la capacidad para consentir y asumir consecuencias normativas (principio de dignidad)²².

La evaluación de la tesis de Nino sobre la persona moral corre a cargo de González Piña, quien explica que:

El concepto de persona moral es entonces normativo y gradual, porque no todos los seres de la especie humana tienen personalidad moral en el mismo grado y, por tanto, los mismos derechos. Esto permite tratar adecuadamente problemas como el aborto, la eutanasia, el trato debido a otros seres vivos no-humanos, etc., pero riñe con intuiciones muy difundidas que tienden a sacralizar la pertenencia a la especie humana, cualesquiera que sean las condiciones mentales y físicas de sus miembros²³.

Ciertas conceptualizaciones de los derechos humanos entendidos como aquellos que le son inherentes a la persona por el solo hecho de pertenecer al género humano omiten referencias al principio de autonomía que, entendido al modo de Nino, significa que:

Siendo valiosa la libre elección individual de planes de vida y la adopción de ideales de excelencia humana, el Estado (y los demás individuos) no deben interferir en esa elección o adopción, limitándose a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno sustente e impidiendo la interferencia mutua en el curso de tal persecución²⁴.

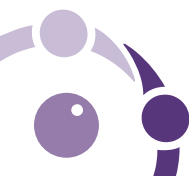
Conjuntamente al anterior, cobra sentido el principio de inviolabilidad de la persona que proscribe imponer a los hombres, contra su voluntad, sacrificios y privaciones que no redunden en su propio beneficio, dicho con otras palabras, prohíbe la instrumentalización de la persona, y en lugar de ello pondera la individualidad frente a la estandarización humana. A los dos anteriores, habría que adicionarle un principio más: el de *dignidad de la persona*, consistente en un mandato de tratar a las personas morales según sus decisiones, intenciones o manifestaciones de consentimiento y no según propiedades fuera de su control voluntario (características biológicas, circunstancias de su nacimiento, clase social, etc.)²⁵.

22 Alejandro González Piña, Los Derechos Humanos en perspectiva [...], páginas 497-498

23 Alejandro González Piña, Los Derechos Humanos en perspectiva [...], página 498

24 Alejandro González Piña, Los Derechos Humanos en perspectiva [...], página 505

25 Alejandro González Piña, Los Derechos Humanos en perspectiva [...], página 506



La concepción de Carlos Santiago Nino se presenta, pues, a partir de una fundamentación sustentada en los principios normativos básicos mencionados, propios de la concepción liberal de la sociedad, y que se oponen a concepciones morales totalitarias traducidas en nociones tales como el de determinismo normativo o el de perfeccionismo moral.

1.4. LOS DERECHOS HUMANOS COMO GARANTÍA FRENTE AL PODER DEL ESTADO

Una definición formulada por la UNESCO establece que los Derechos Humanos son:

Una protección de manera institucionalizada de los derechos de la persona humana contra los excesos del poder cometidos por los órganos del Estado y de promover paralelamente el establecimiento de condiciones humanas de vida, así como el desarrollo multidimensional de la persona humana²⁶.

Claramente, se trata de una definición que apela a la eficacia de estos derechos, como mecanismos de protección contra el actuar de los órganos o instituciones estatales que, eventualmente vulneren los derechos propios de la persona. Esta definición resalta, por otra parte, dos cuestiones: una, que corresponde al Estado proteger y garantizar los Derechos Humanos; y otra, que es el Estado -a través de sus órganos- el ente que vulnera o impide el goce y disfrute de los mismos. No es del todo correcto sostener que los particulares violan Derechos Humanos, ya que esto conlleva “confundir los términos y diluir la grave responsabilidad estatal de crear un ambiente que los asegure”²⁷. Dicho de otro modo, siguiendo el pertinente ejemplo de Corcuera Cabezut, si un particular atenta contra la integridad corporal de otro particular habrá cometido un delito (lesiones), pero si un servidor público hace lo mismo, habrá cometido una conducta que podría ser constitutiva del tipo penal de tortura. En el primer caso sería simplemente un delito, pero en el segundo, además de ser un delito, es una violación a los derechos humanos.

1.5. UNA DEFINICIÓN AMPLIA DE DERECHOS HUMANOS

Con pretensiones más bien didácticas, Jesús Rodríguez y Rodríguez redactó la voz Derechos Humanos para el Diccionario Jurídico Mexicano, bajo la siguiente redacción:

²⁶ Salvador Alemany Verdaguer, Curso de Derechos Humanos, página 15; UNESCO, Les dimensions internationales des droits de l’homme, 1978.

²⁷ Santiago Corcuera Cabezut, Los Derechos humanos [...], página 26



Conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente²⁸.

De esta propuesta llama la atención la referencia a los recursos y mecanismos de garantía para la eficacia de los Derechos Humanos, los que podrían identificarse en jurisdiccionales -juicio de amparo- y no jurisdiccionales -organismos públicos autónomos de defensa de los derechos humanos-.

Hasta aquí se han presentado algunas de las conceptualizaciones que revelan la complejidad de describir el contenido y las finalidades que se buscan con la alusión a los Derechos Humanos. Más complejo si se quiere será identificar los fundamentos sobre los que estos derechos descansan, aspecto que por ahora queda fuera del punto de interés, esto en virtud de los objetivos pretendidos en el opúsculo.

2.- CONSIDERACIONES SOBRE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

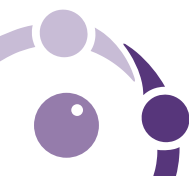
El texto constitucional mexicano²⁹ prevé el establecimiento de los MASC, los que luego encuentran clarificación y desarrollo en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal³⁰ y en diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales³¹. De modo particular, se advierte que en la esencia de los MASC subyace un interés por la víctima, especialmente de cara a la reparación de la afectación padecida por los efectos del delito sufrido. Al mismo tiempo, es notoria la impregnación

28 Jesús Rodríguez y Rodríguez, Diccionario Jurídico Mexicano, IIJ- UNAM-PORRÚA, 4ª ed., México, 1991, página 1063

29 Fundamentalmente los artículos 17, párrafo cuarto, que a la letra indica: “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”; y 18, en su párrafo sexto donde se lee: “Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito”.

30 Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2014.

31 Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de junio de 2016.





del sentido y alcances que en los referidos MASC dejan dos principios capitales del Derecho penal y procesal penal: por un lado, el de mínima intervención y, por otro, el de oportunidad, de cuyo análisis y teleología se arriba a una conveniente alternativa a la pura y simple criminalización del conflicto, postura tradicionalmente adoptada, aunque no siempre la más adecuada.

Las sociedades se caracterizan más por el conflicto permanente, antes que por un coexistir meramente pacífico o idílico; sin embargo, tal cosa no significa que todo conflicto deba ser, sin más, cubierto o intervenido por el sistema penal, el que, dicho sea de paso, debe conservarse única y exclusivamente para aquellos supuestos que lesionen gravemente la convivencia social o afecte aquellos bienes jurídicos de la mayor relevancia para el individuo o el colectivo en su conjunto. Dígase una vez más: el sistema penal, el Derecho penal, debe ser la *última ratio*, esto es, la última medida a utilizar por el Estado de cara a la resolución de la problemática criminal. Solamente ante la falla o incapacidad de otros mecanismos es que la respuesta penal deviene pertinente y tal vez podría decirse que hasta legítima.

Es, pues, en el ámbito de la justicia penal donde los MASC muestran una refulgente significación. Que los principios penales de mínima intervención y de oportunidad sean mencionados como consustanciales a los MASC robustece, según pensamos, la idea de que éstos contribuyen enormemente a la resolución de conflictos en beneficio de la víctima, pero al mismo tiempo soslayan la recurrencia al Derecho penal. Claramente, la justa dimensión de *última ratio* penal emerge de la oportuna utilización de los MASC.



La pregonada intervención mínima jurídico-penal constituye una acción previa que corre a cargo del legislador, quien deberá meditar -valdría más decir evaluar- la conveniencia de valerse del Derecho penal ante una problemática concreta; dicho de otro modo, corresponde al legislador considerar seriamente si la eventual medida jurídico-penal sea la opción más adecuada ante el conflicto que la comisión del delito trae aparejada. La tipificación penal siempre constituye un espacio para el conflicto entre víctima y victimario, con obvias repercusiones sociales en muchos casos. Por lo antes dicho, antes de acudir al Derecho penal se impone la utilización de medios menos lesivos por parte del Estado. Se sostiene, en suma, que el Derecho penal no ha de proteger todos los bienes jurídicos, ni penar toda acción u omisión que los vulnere, de manera que se evidencia el carácter fragmentario propio del Derecho penal³².

Bien visto, los MASC son evidencia contundente de la aplicación del principio de intervención mínima y, al mismo tiempo, prueba de que al momento actual en México se asume en este punto una política criminal menos expansiva o excesivamente abarcadora, en beneficio de la perspectiva que alienta la posibilidad de que, en determinados casos, sean las partes involucradas las que encuentren la solución idónea al conflicto suscitado en la interacción criminal.

En cuanto al principio de oportunidad éste surge como una forma de flexibilizar el principio de legalidad, lo que logra mediante la autorización dada al Ministerio Público para que deje de lado la acción pública y en su lugar disponga medidas diversas -alternativas- al juicio penal tradicional. En palabras de Neuman³³, el principio de oportunidad adquiere primacía “cuando el fiscal decide trasladar o devolver el conflicto a sus protagonistas, al decretar la mediación penal, confiriendo sentido trascendente a la justicia restaurativa y la convivencia pacífica a satisfacción de todos: víctima, victimario y la propia sociedad”.

Con la implantación en nuestro sistema jurídico del modelo procesal penal acusatorio llegaron, en buena hora, una serie de medidas alternativas al procedimiento jurisdiccional seguido para imponer una sanción³⁴. Conciliación, mediación o arbitraje³⁵, por ejemplo, son algunas de las medidas consideradas

32 Decir que el Derecho penal posee un carácter *fragmentario* significa que, de todas las acciones prohibidas por el ordenamiento jurídico general, el Derecho penal se ocupa (o debe ocuparse) única y exclusivamente de una parte (un fragmento), siendo aquellas que revistan mayor entidad o importancia, en este sentido, véase, Manuel Vidaurri Aréchiga, Compendio temático de Derecho penal, Porrúa, México, 2011, página 135.

33 Elías Neuman, La mediación penal y la justicia restaurativa, Porrúa, México, 2005, página 100.

34 Se suele indicar que es con la reforma constitucional del año 2008 cuando se introducen los mecanismos alternos de solución de conflictos, sin embargo, debe tenerse en cuenta que ya en el año 2005, con la reforma al artículo 18 publicada en el DOF del 12 de diciembre del año señalado, relativa al sistema de justicia penal de adolescentes se establecieron las formas alternativas de justicia.

35 Con un detenido análisis de cada figura, véase: Sergio Arnoldo Morán Navarro y otros, Justicia alternativa en México. Mediación, conciliación y arbitraje. Un estudio referido al sistema

para alcanzar lo que se denomina como justicia restaurativa³⁶ y acuerdos reparatorios³⁷, que es la perspectiva u orientación que se centra en la reparación más que en la punición. Según Sampedro:

La justicia restaurativa constituye una visión alternativa al sistema penal que, sin menoscabar el derecho del Estado en la persecución del delito busca, por una parte, comprender el acto criminal en forma más amplia y en lugar de defender el crimen como simple transgresión de las leyes reconoce que los infractores dañan a las víctimas, comunidades y aún a ellos mismos; y por la otra, involucrar más partes en respuesta al crimen; en vez de darles papeles clave solamente al Estado y al infractor, incluye también a las víctimas y a la comunidad. En pocas palabras, la justicia restaurativa valora de forma diferente el éxito frente al conflicto, en vez de medir cuanto castigo fue infringido, establece si los daños sin reparados o prevenidos”.³⁸

Un concepto más puntual de justicia restaurativa puede encontrarse en los Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal³⁹, que en su numeral 2 la caracteriza como un proceso donde la víctima, el delincuente y cualquier otra persona involucrada, participan en forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito, por lo general

mexicano, Universidad Autónoma de Nayarit, México, 2009. Una obra especialmente interesante es la coordinada por Arnulfo Sánchez García y Patricia López Peláez, Tipología contractual de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, Thompson Reuters Aranzadi, España, 2016. Explicación sintética de estos conceptos se localiza en Francisco Javier Gorjon Gómez y Arnulfo Sánchez García, Vademecum de mediación y arbitraje, Tirant lo Blanch, México, 2016.

36 En palabras de María Guadalupe Márquez Algara, Mediación penal en México [...], Una visión hacia la justicia restaurativa, Porrúa, México, 2013, página 1: la justicia restaurativa puede ser considerada “como una nueva teoría o modelo de respuesta ante el delito, como un nuevo movimiento en el campo de la Victimología y Criminología, como un nuevo paradigma que solucionará aquellas anomalías que el Derecho penal retributivo no ha resuelto”.

37 El artículo 186 del Código Nacional de Procedimientos Penales indica que los acuerdos reparatorios “son aquéllos celebrados entre la víctima u ofendido y el imputado que, una vez aprobados por el Ministerio Público o el Juez de control y cumplidos en sus términos, tienen como efecto la extinción de la acción penal”; y según dispone el artículo 187, los acuerdos reparatorios proceden únicamente en los siguientes casos: I. Delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido; II. Delitos culposos, o III. Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas. No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativas. Tampoco serán procedentes en caso de que el imputado haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto.

38 María Guadalupe Márquez Algara, Mediación penal en México [...], página 3, énfasis añadido.

39 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Principios básicos para la aplicación de programas de justicia restaurativa en materia penal, Resolución 2002/12, 7 de enero de 2002.



con ayuda de un facilitador. Como puede observarse, el énfasis se pone en la víctima a quien se procura reparar en los derechos o daños causados por la acción delictiva, pero también alcanza al victimario quien estaría en condiciones de comprender el daño causado y sus consecuencias en la vida de la víctima.

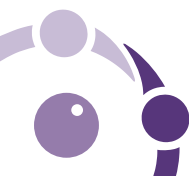
Resulta más que claro que, hablar de los MASC es hablar de vías idóneas de acceso a la justicia, luego entonces, se alude a un derecho fundamental al que legítimamente aspira la víctima del delito, y derecho que también ampara al autor de los hechos por cuanto hace a la responsabilidad que le incumbe por el acto ilícito perpetrado y la forma en la que debe resarcir la afectación producida⁴⁰. El sistema penal acusatorio en México establece como mecanismos alternos de solución de conflictos a los acuerdos reparatorios⁴¹, la suspensión condicional del proceso o suspensión a prueba⁴². Los señalados mecanismos, consignados en el artículo 184 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se concretan a través de la conciliación y la mediación⁴³.

40 Sobre esta perspectiva, partiendo de la hipótesis de que “el reconocimiento por parte del Estado de las soluciones que los ciudadanos dan a sus conflictos por medio de los métodos alternos de solución de conflictos, trae como consecuencia la instrumentalización, la generación de ciencia nueva y acuerdos vinculantes más equitativos y justos”, Francisco Javier Gorjón Gómez construye la por el denominada teoría de la impetración de la justicia, misma que tiene como punto de partida los MASC y la influencia que éstos tienen en los procesos de procuración y administración de justicia, del autor citado véase su artículo: *Teoría de la impetración de la justicia*. Por la necesaria ciudadanización de la justicia y la paz, en Comunitania, Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales, 2015, julio, número 10, obtenido en línea: DOI <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.10.7>

41 Conforme al artículo 186 del Código Nacional de Procedimientos Penales: “Los acuerdos reparatorios son aquéllos celebrados entre la víctima u ofendido y el imputado que, una vez aprobados por el Ministerio Público o el Juez de control y cumplidos en sus términos, tienen como efecto la extinción de la acción penal”. Según dispone el artículo 187, estos acuerdos sólo proceden en los casos siguientes: “I. Delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido; II. Delitos culposos, o III. Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas. No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativas. Tampoco serán procedentes en caso de que el imputado haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto”.

42 Indica el artículo 191 del Código Nacional de Procedimientos Penales que “por suspensión condicional del proceso deberá entenderse el planteamiento formulado por el Ministerio Público o por el imputado, el cual contendrá un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño y el sometimiento del imputado a una o varias de las condiciones que refiere este Capítulo, que garanticen una efectiva tutela de los derechos de la víctima u ofendido y que en caso de cumplirse, pueda dar lugar a la extinción de la acción penal”; por su parte, el artículo 192 establece que “la suspensión condicional del proceso, a solicitud del imputado o del Ministerio Público con acuerdo de aquél, procederá en los casos en que se cubran los requisitos siguientes: I. Que el auto de vinculación a proceso del imputado se haya dictado por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años; II. Que no exista oposición fundada de la víctima y ofendido, y III. Que hayan transcurrido dos años desde el cumplimiento o cinco años desde el incumplimiento, de una suspensión condicional anterior, en su caso. Lo señalado en la fracción III del presente artículo, no procederá cuando el imputado haya sido absuelto en dicho procedimiento”.

43 Orientado al sistema jurídico panameño, concretamente al sistema procesal penal acusatorio, véase: Ricaurte, Soler Mendizábal, Procedimientos alternos de solución de conflictos, Editorial



3. ACCESO A LA JUSTICIA, MASC Y DERECHOS HUMANOS

En el espacio doctrinal es común afirmar que el acceso a la justicia debe ser comprendido como un derecho humano. Así parece desprenderse de la definición contenida en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁴⁴, donde se lee que “es el derecho de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política o creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas”, en consecuencia y con razón sostiene González Martín que el de acceso a la justicia es un derecho humano de “importancia primordial” debiendo ser, por ende, “una de las preocupaciones del poder público”⁴⁵.

Al hilo de lo antes dicho, es de hacerse notar que el derecho de acceso a la justicia reclama el establecimiento de vías accesibles para todas las personas, rutas que permitan que, en efecto, ante una necesidad sentida de justicia, tengan disponibles canales idóneos para obtener la satisfacción de sus pretensiones. Es obvio que no basta con la pura regulación normativa, sino que es absolutamente imprescindible que se instrumenten las condiciones que faciliten el ejercicio de este derecho. Normas claras y procedimientos ágiles y efectivos, sin más, es lo que procede de cara al beneficio social.

Esquemáticamente, con base en lo anotado por González Martín⁴⁶, el derecho de acceso a la justicia se vislumbra en una perspectiva tridimensional, compuesta a saber por tres planos: a) el del acceso a un sistema judicial o extrajudicial competente; b) acceso a un servicio eficaz de justicia, y; c) el conocimiento por parte del ciudadano de sus derechos y la manera de ejercerlos.

Si los anteriores elementos los perfilamos hacia los MASC, es posible comentar lo siguiente: con la incorporación en el año 2018 al texto constitucional de los MASC, la posterior promulgación de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal (2014) y del Código Nacional de Procedimientos Penales (2016) se cuenta ya con un andamiaje normativo que establece esas mencionadas vías o rutas legales para que el ciudadano haga efectivo sus derechos. Por otro lado, existen en las instancias públicas áreas especializadas en salidas alternas (unidades de mediación), con personal

Barrios & Barrios, Panamá, 2017.

⁴⁴ Nuria González Martín, Un acercamiento al acceso a la justicia a través de la mediación como medio alternativo de solución de conflictos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://biblio-juridicas.unam.mx>, página. 118; Wendolyne Nava González y Jorge Antonio Breceda Pérez, Mecanismos alternativos de resolución de conflictos: un acceso a la justicia consagrado como derecho humano en la constitución mexicana, en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 37, julio-diciembre de 2017, consultado en línea: DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11457>

⁴⁵ Nuria González Martín, Un acercamiento al acceso a la justicia [...], página 118

⁴⁶ Nuria González Martín, Un acercamiento al acceso a la justicia [...], página 120



(facilitadores) entrenados para auxiliar al usuario y demandante del derecho a la justicia⁴⁷.

Ahora bien, al respecto del conocimiento por parte del ciudadano de sus derechos y mecanismos para hacerlos efectivos, sin tener a la mano por ahora un dato empírico que lo compruebe, nos atrevemos a señalar que el déficit de conocimientos en el tema puede ser elevado. Identificar cuáles derechos nos son propios puede, en algunos casos, no ser complicado, pero no siempre esto es así. Por diversas razones, habría que reconocer que el efectivo acceso a la justicia no siempre está al alcance de todos los sectores sociales pues depende, en buena medida, de las condiciones socioeconómicas y culturales, así como de las propiamente estructurales (igualdad o discriminación) en las que la persona se encuentre inmersa⁴⁸.

Como puede notarse, en la mayoría de los casos y ante el supuesto de atravesar la circunstancia de ser víctima de un delito, es posible que la persona tenga una percepción, aunque sea mínima o difusa, de aquello que en compensación le corresponde (reparación del daño, disculpas por parte del agresor, compromiso de no reincidir, etc.), así como estar en condiciones de recibir asesoría puntual sobre donde y cómo recibir atención jurídica. Sin embargo, habrá casos donde, por desgracia, la persona carezca del conocimiento indispensable para acceder a la justicia, incluso porqué ni siquiera identifique con exactitud sus propios derechos o ante que instancia solicitar su reivindicación⁴⁹. En tal sentido, vale reconocer que en este aspecto es que deberán desplegarse más y mejores acciones informativas, que vayan al mismo tiempo de la mano con ejercicios de capacitación del servidor público a cargo de quienes quede la operación de esta parte del sistema.

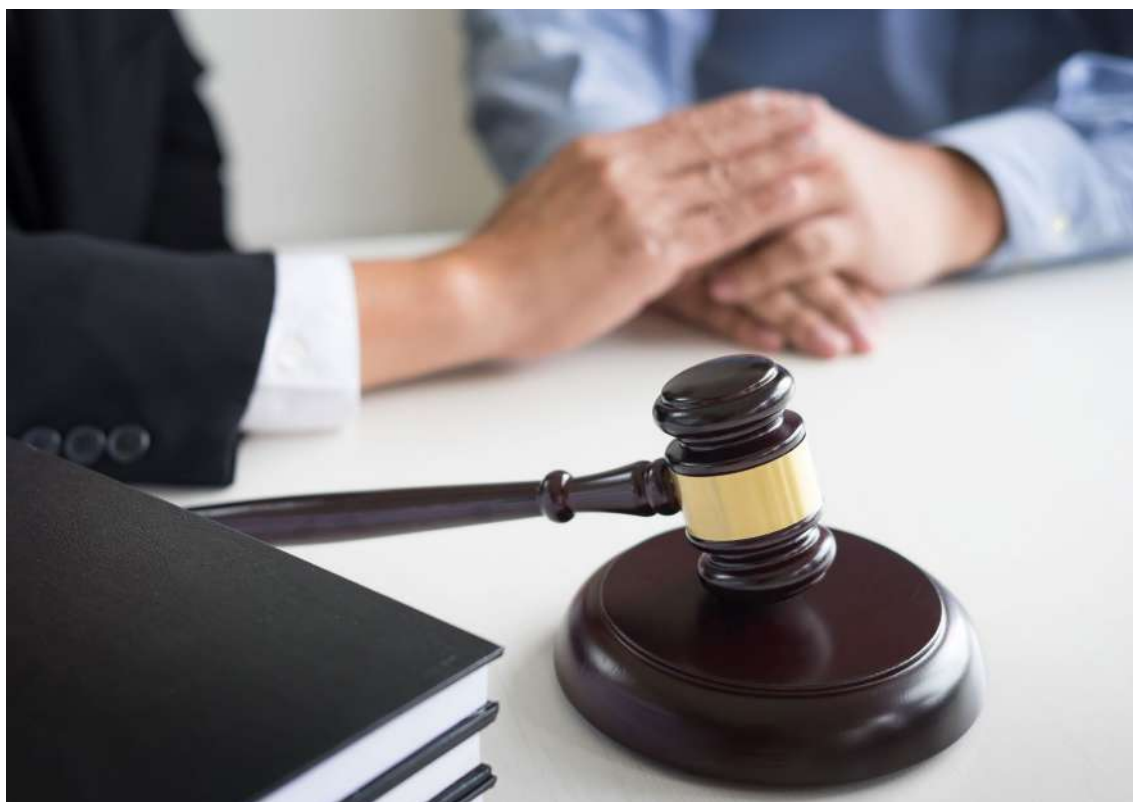
Problema diverso es el que, por vía de ejemplo, se presenta a partir de los nada infrecuentes comentarios críticos a propósito del funcionamiento del

47 Un ejemplo: En nota periodística del 12/01/2015 publicada en el diario Excelsior, se da cuenta de que el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, capacitó a 70 asesores jurídicos, 60 personas para el módulo de orientación oportuna, 16 orientadores para las ocho unidades de mediación, 40 facilitadores, 40 auxiliares del facilitador, 10 psicólogos y 32 trabajadores sociales. Nota obtenida en internet: Excelsior, Nuevo Sistema Penal Acusatorio: crean 8 unidades para la mediación, 12 de enero de 2015, <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/01/12/1002173>

48 Nuria González Martín, Un acercamiento al acceso a la justicia [...], página 114, quien enfáticamente apunta: “el acceso a la justicia para los sectores en situación de vulnerabilidad o desprotegidos de nuestra sociedad resulta difícil, bien por la propia condición del grupo -desigualdad en las condiciones económicas, culturales y sociales-, o bien por las condiciones generales de la administración de justicia”.

49 Nuria González Martín, Un acercamiento al acceso a la justicia [...], página 121, enlista una serie de características o factores determinantes del acceso a la justicia mismas que son: “a) factor cognitivo, es decir, el acceso a la información; b) factor cultural o psicológico, es decir, la predisposición o falta de confianza en los cuerpos oficiales de administración de justicia; c) factor geográfico, es decir, la distancia a los tribunales; d) factor social, es decir, el estrato socioeconómico de la persona”.

sistema penal acusatorio, calificado de “ineficaz” con base en el argumento de que el delincuente entra por una puerta y sale por otra -la famosa puerta giratoria-. Naturalmente, estos comentarios contribuyen al fortalecimiento de la desconfianza social en el sistema penal y las formas o mecanismos con los que se pretende resolver el conflicto -los MASC incluidos-, sin dejar de reconocer que el análisis crítico y las oportunas contribuciones al mejoramiento del sistema y su adecuado funcionamiento nunca salen sobrando.



Una explicación que puede paliar el estado de confusión reseñado en el párrafo anterior puede desprenderse al saber que, tal como están contemplados en la legislación, las soluciones alternas no son procedentes para todos los delitos, cuestión que resulta comprensible en virtud de que ciertas vulneraciones a bienes jurídicos protegidos penalmente rebasan el interés individual en virtud del interés general o mayoritario socialmente hablando. El artículo 187 del CNPP dispone que sólo es posible acudir a soluciones alternas (acuerdos reparatorios en este caso) cuando se trata de los siguientes delitos: I. Delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido; II. Delitos culposos, o III. Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas. Y en párrafo adicional, se indica que no procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativas”, y más aún, en el caso de que el imputado haya incumplido

previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto⁵⁰.

No es complejo asociar los MASC con los Derechos Humanos⁵¹. Y no lo es porque sencillamente éstos dan sentido y forma a las disposiciones genéricas contenidas en diversos instrumentos derechohumanistas, especialmente las que versan sobre asuntos jurisdiccionales, bien que se trate de la víctima del delito o del autor del mismo. Una revisión meramente ilustrativa pone de relieve enunciados como los contenidos en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que a la letra dicen:

Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que le amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

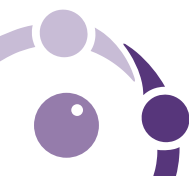
Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de su derecho y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, establece en su artículo 8 una serie de enunciados que desarrollan las garantías judiciales mínimas (principio del debido proceso), y en otro numeral (artículo 25), referido a la protección judicial, se anota que:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones judiciales.

50 Además, téngase en cuenta que propio de los MASC es que operan solamente sobre derechos que son, por decirlo así, de libre disposición o, dicho de otra manera, que son de aquellos derechos que no afectan el orden público o se trata de derechos de terceros.

51 En el mismo sentido, Eglá Cornelio Landero, Los mecanismos alternativos de solución de controversias como derecho humano, en Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, número 17, p. 81-95, junio de 2014, consultada en la red: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32213552006>.



Sirvan las anteriores transcripciones para evidenciar la consideración que estos textos internacionales realizan a propósito de los derechos de la persona de acudir en busca de justicia a tribunales caracterizados por *su independencia e imparcialidad*⁵², que deben utilizar recursos *sencillos y rápidos*, que pueden estar contemplados en la *Constitución* o la ley. Elementos que, en términos generales, están presentes en los MASC, con las peculiaridades que les son propias.

Otro documento que puede ser llamado a estas páginas es el denominado *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, construido sobre la base de otros instrumentos generados por la Asamblea General de Naciones Unidas⁵³, que determina en su numeral 18 lo siguiente:

De conformidad con la legislación nacional, los fiscales considerarán debidamente la posibilidad de renunciar al enjuiciamiento, interrumpirlo condicional o incondicionalmente o procurar que el caso penal no sea considerado por el sistema judicial, respetando plenamente los derechos del sospechoso y de la víctima. A estos efectos, los Estados deben explorar plenamente la posibilidad de adoptar sistemas para reducir el número de casos que pasan la vía judicial no solamente para aliviar la carga excesiva de los tribunales, sino también para evitar el estigma que significa la prisión preventiva, la acusación y la condena, así como los posibles efectos adversos de la prisión.

Es notoria la referencia, aunque no directa y por su denominación, que se hace en este documento a los MASC, incluso con base en argumentos similares a los que se utilizan para sostener la conveniencia de los mismos: reducción de causas por la vía judicial, evitar estigmatizaciones, amén de salvar los efectos del encarcelamiento.

52 Lo que haría sentido con los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, Proclamados en el marco del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, aprobados por la Asamblea General con fecha 14 de diciembre de 1985.

53 Según se indica en varios considerandos de las Directrices sobre la Función de los Fiscales (proclamadas en el marco del Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en la Habana, Cuba (con fecha de adopción 7 de septiembre de 1990), para su redacción se tomó en cuenta el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, la Declaración de los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, así como de las conclusiones adoptadas en el sexto y séptimo Congresos de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.



La Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, incluyen apartados sobre el acceso a la justicia, el resarcimiento y la indemnización. En su numeral 5 habla del establecimiento y reforzamiento de mecanismos judiciales y administrativos que permita a las víctimas obtener reparación mediante “procedimientos oficiales u oficiosos que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles; el numeral 7 pone textualmente: “se utilizarán, cuando proceda, mecanismos oficiosos para la solución de controversias, incluidos la mediación, el arbitraje y las prácticas de justicia consuetudinaria o autóctonas, a fin de facilitar la conciliación y la reparación en favor de las víctimas”, siendo las citadas alusiones indudables a los MASC.

Y las *Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil*, conocidas también como *Directrices de Riad*⁵⁴, en su dispositivo número 57 menciona la conveniencia de considerar la posibilidad de establecer un puesto de *mediador u órgano análogo independiente* para los jóvenes que vele por el respeto a su condición jurídica, sus derechos y sus intereses, así como la posibilidad de remitir los casos a los servicios disponibles, además de que el citado *mediador* supervisaría la aplicación de las Directrices de Riad, las Reglas de Beijing y las Reglas para la protección de los menores privados de su libertad. Conste que se habla de *mediador* y no de juez.

La regla 38 de las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*⁵⁵, conocidas también como *Reglas de Mandela*, alientan a los establecimientos penitenciarios “a utilizar, en la medida de lo posible, la prevención de conflictos, la mediación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de controversias para evitar las faltas disciplinarias y resolver conflictos”, denotando la asunción de los MASC como instrumentos idóneos para atender la eventual conflictividad latente en los centros penitenciarios.

Un comentario especial, aunque sea breve, merecen las *Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz*⁵⁶, publicadas como anexo al Informe del Secretario General de la Organización de Naciones Unidas sobre el *Fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución (A/66/811)*, de fecha 25 de junio del 2012. En el prólogo a las Directrices, el entonces Secretario General

⁵⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil*, *Directrices de Riad*, Resolución 45/112, 14 de diciembre de 1990.

⁵⁵ Asamblea General de Naciones Unidas, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*, *Reglas Mandela*, 17 de diciembre de 2015.

⁵⁶ Las Directrices se presentan con los epígrafes siguientes: Preparación, Consentimiento, Imparcialidad, Carácter Inclusivo, Implicación Nacional, Derecho Internacional y Marcos Normativos, Coherencia, Coordinación y Complementariedad de la Mediación y Acuerdos de Paz de Calidad. Secretaría General de las Naciones Unidas, *Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz*, A/66/811, 25, de junio de 2012, http://peacemaker.un.org/site/peacemaker.un.org/siles/GuidenceEffectiveMediation_UNPDA2012%.spanish%



señor Ban Ki-moon, se refirió a la mediación como uno de los métodos más efectivos de prevención, gestión y solución de conflictos. Reconoció, igualmente, que para que un proceso de mediación resulte efectivo no basta con designar a una persona eminente que actúe como tercera parte, ya que, además, es necesario convencer a las personas en conflicto (los antagonistas) de las virtudes de la mediación, y sostuvo razonadamente que los procesos de paz deben contar con apoyos políticos (entendemos que institucionales), técnicos y financieros suficientes, agregando que las Directrices se han concebido para “reforzar la profesionalidad y la credibilidad de las actividades de mediación en todo el mundo”. De la lectura de este interesante documento se desprende aparte de la confianza conferida a los MASC, la convicción de que su eficacia depende de la profesionalidad con la que se conduzcan quienes aplican

tales metodologías. Señaladamente, se asume que, entre otros aspectos: la mediación es una actividad propia de especialistas; que no todos los conflictos pueden solucionarse a través de la misma y que para ser eficaz, ésta debe darse en un entorno externo propicio.

Un dato más: En resolución (tesis aislada) emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito⁵⁷ se considera que, con independencia de lo establecido en los artículos 17 de la Constitución mexicana, 8 de la Convención Americana

⁵⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 3. Tesis: III.2º. C.6K (10ª), pág. 1723, bajo el título: ACCESO A LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, COMO DERECHO HUMANO. GOZA DE LA MISMA DIGNIDAD QUE EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO.



Sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establecen el derecho del ciudadano al acceso efectivo a la jurisdicción estatal, con base en lo dispuesto por el artículo 17 del señalado texto constitucional mexicano, puede decirse que, a la hora de garantizar el acceso a los tribunales, se va más allá al reconocerse como derecho humano “la posibilidad de que los conflictos también se puedan resolver mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias, siempre y cuando estén previstos en la ley”, asumiendo además que los MASC constituyen asimismo una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita.

Enfáticamente, habría que afirmar la convicción de que los MASC son una vía inmejorable acceder a la justicia y, por ende, para materializar los Derechos humanos.

4. RECAPITULACIÓN: DERECHOS HUMANOS Y MASC, VÍNCULOS QUE CONDUCEN A LA JUSTICIA

En obvia conclusión, diremos que los MASC constituyen, en efecto, medios para la materialización de un fundamental derecho humano: el acceso a la justicia. Lo dicho encuentra sustento no sólo por su concreta consideración tanto en el texto constitucional y la legislación propia del ordenamiento jurídico mexicano, sino por las expresiones y puntualizaciones -expresas y tácitas- que se recogen en diversos instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

Por lo demás, en abono de lo arriba señalado, vale destacar que ya se han emitido pronunciamientos jurisdiccionales que asocian MASC y Derechos Humanos tal y como si se hablara de las dos caras de una misma moneda, cuestión de la que es paradigmático el señalamiento de un Tribunal Colegiado que en una resolución sostuvo atinadamente que tanto la tutela judicial como los MASC “se establecen en un mismo plano constitucional y con la misma dignidad y tienen como objeto, idéntica finalidad, que es, resolver los diferendos entre los sujetos que se encuentran bajo el imperio de la ley en el Estado Mexicano”⁵⁸.

Los MASC son derechos fundamentales (según la óptica de Peces Barba⁵⁹), en virtud de que reconoce la necesidad humana (dimensión moral) de alcanzar la solución de un conflicto en el que se ha visto inmersa (dimensión jurídica). También podemos concluir -de acuerdo con Pérez-Luño⁶⁰- que los MASC constituyen aquellas facultades propias del individuo que en un concreto momento de su existencia (dimensión histórica individual), agobiada o resaltada por el conflicto, busca hacer realidad su derecho a la dignidad,

⁵⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 3. Tesis: III.2º. C.6K (10ª), página 1723.

⁵⁹ *Supra*, páginas 2 y 3.

⁶⁰ *Supra*, página 3.

libertad e igualdad humana, con base en una serie de disposiciones jurídicas que ya han sido positivadas (dimensión histórica social).



Ahora bien, cabe calificar a los MASC como auténticos derechos morales, especialmente al reconocer del individuo esa capacidad para elegir y realizar libremente planes de vida y la capacidad para el sufrimiento y el gozo, además de la capacidad de percibirse como portador de intereses únicos e irremplazables y la de consentir y asumir consecuencias normativas, siguiendo lo postulado por Carlos S. Nino⁶¹. Y, finalmente, con base en la definición dada por Rodríguez y Rodríguez⁶², es perfectamente posible considerar que los MASC representan ese recurso o mecanismo indispensable para que todas aquellas facultades, prerrogativas y libertades que se le reconocen al ser humano puedan ser garantizadas efectivamente cuando así lo disponga.

Dos consideraciones más. La primera: recordando las características propias de los MASC, especialmente aquella que prescribe que éstos proceden solamente en la medida que se trata de un empeño o decisión voluntaria, en la medida que el consentimiento de las partes constituye el elemento clave para que el proceso sea viable amén, de cara a un resultado duradero, la indebida intromisión en la libre manifestación de la voluntad de las partes expresaría una clara violación a los derechos humanos, cuya consecuencia indeseable sería la de hacer nugatorio el derecho fundamental de acceso a la justicia. Si bien, es propio del mediador formular propuestas de procedimientos a seguir

⁶¹ *Supra*, páginas 5 y 6.

⁶² *Supra*, página 7.



para gestionar y resolver el conflicto, es verdad que se trata de un margen más que acotado. La información previa, amplia y detallada que deben recibir las partes en conflicto es la única fuente de decisiones para adoptar o no el uso de los MASC.

Formulada al hilo de lo señalado en el párrafo anterior, una segunda consideración rescata la necesidad de asegurar en beneficio del potencial usuario la cualificación técnica y profesional previa y posterior del facilitador. Pero no solamente eso, pues será imprescindible que desde la visión institucional desde la cual operen los MASC se asuma que la lógica de utilización de los mismos obedece y se activa, indefectiblemente, cuando expresa la libre opción del interesado. Si para alcanzar el dato estadístico que denote cierta eficacia institucional se induce a la adopción de los MASC (mediante engaños, presiones o información tergiversada) para evitar con ello la integración del expediente o carpeta legal, no sólo se impide el ejercicio de un derecho humano fundamental, sino que se lesiona gravemente la confianza y credibilidad social en las instituciones estatales.

Una conclusión general indica que, a la postre, con la incorporación de los MASC en el orden jurídico nacional, se abren luminosas perspectivas que contemplan avenidas menos dramáticas o complicadas para encontrar soluciones a los eventuales conflictos suscitados entre miembros del colectivo social, proyectándose de este modo ventajosos y positivos horizontes de paz y civilidad lo cual, bien visto, significa vigencia y vivencia de los Derechos Humanos.

Fuentes de consulta

Alemany Verdaguer, Salvador, Curso de Derechos Humanos, Bosch, Barcelona, 1984.

Asamblea General de las Naciones Unidas, Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, 106a. sesión plenaria 17 de diciembre de 1979.

Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración de los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, resolución 40/34, 29 de noviembre de 1985.

Asamblea General de las Naciones Unidas, Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, Directrices de Riad, Resolución 45/112, 14 de diciembre de 1990.

Asamblea General de Naciones Unidas, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, Reglas Mandela, 17 de diciembre de 2015.

Carbonell, Miguel, Una historia de los derechos fundamentales, Porrúa-UNAM-

CNDH, México, 2005.

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Principios básicos para la aplicación de programas de justicia restaurativa en materia penal, Resolución 2002/12, 7 de enero de 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

Corcuera Cabezut, Santiago, Los Derechos humanos. Aspectos jurídicos generales, Oxford University Press, México, 2015.

Cornelio Landero, Eglá, “Los mecanismos alternativos de solución de controversias como derecho humano”, en Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, número 17, p. 81-95, junio de 2014, consultada en la red: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32213552006>.

Diario Oficial de la Federación del 17 de junio de 2016.

Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2014.

Excelsior, Nuevo Sistema Penal Acusatorio: crean 8 unidades para la mediación, 12 de enero de 2015.

González Martín, Nuria, “Un acercamiento al acceso a la justicia a través de la mediación como medio alterno de solución de conflictos”, consultado en internet: <http://biblio-jurídicas.unam.mx>

González Piña, Alejandro, Los Derechos Humanos en perspectiva. El pensamiento de Gregorio Peces-Barba, Antonio E. Pérez Luño y Carlos S. Nino, Tirant Lo Blanch, México, 2015.

González, Nazario, Los Derechos humanos en la historia, Universidad Autónoma de Barcelona.

Gorjon Gómez, Francisco Javier y SÁNCHEZ GARCÍA, Arnulfo, Vademecum de mediación y arbitraje, Tirant lo Blanch, México, 2016.

Márquez Algara, María Guadalupe, Mediación penal en México. Una visión hacia la justicia restaurativa, Porrúa, México, 2013.

Morán Navarro, Sergio Arnoldo y otros, “Justicia alternativa en México. Mediación, conciliación y arbitraje. Un estudio referido al sistema mexicano, Universidad Autónoma de Nayarit, México, 2009.

Nava González, Wendolyne y Breceda Pérez, Jorge Antonio, “Mecanismos alternativos de resolución de conflictos: un acceso a la justicia consagrado como derecho humano en la constitución mexicana”, en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 37, julio-diciembre de 2017, consultado en línea: DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11457>

Neuman, Elías, La mediación penal y la justicia restaurativa, Porrúa, México, 2005.

Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Directrices sobre la Función de los Fiscales, La



Habana, Cuba (con fecha de adopción 7 de septiembre de 1990).

Peces Barba, Gregorio, Lecciones de Derechos Fundamentales, Dykinson, Madrid, 2004.

Pérez Luño, Antonio Enrique, Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución, Técnos, 9ª edición, (1ª ed. 1984), Madrid, 2005.

Sánchez García, Arnulfo y López Peláez, Patricia, Tipología contractual de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, Thompson Reuters Aranzadi, España, 2016.

Secretaría General de las Naciones Unidas, Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz, A/66/811, 25, de junio de 2012.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 3. Tesis: III.2º. C.6K (10ª), pág. 1723, bajo el título: ACCESO A LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, COMO DERECHO HUMANO. GOZA DE LA MISMA DIGNIDAD QUE EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO.

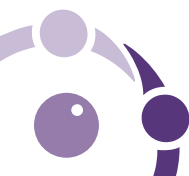
Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, aprobados por la Asamblea General con fecha 14 de diciembre de 1985.

Soler Mendizábal, Ricaurte, Procedimientos alternos de solución de conflictos, Editorial Barrios & Barrios, Panamá, 2017.

Travieso, Juan Antonio, Historia de los Derechos Humanos y garantías, Heliasta, 3ª ed., Buenos Aires, 2005.

UNESCO, Les dimensions internationales des droits de l'homme, 1978.

Vidaurri Aréchiga, Manuel, Compendio temático de Derecho penal, Porrúa, México, 2011.



LA REVISTA DIGITAL DE LA
PRODHEG





PRODHEG

Procuraduría de los Derechos Humanos
del Estado de Guanajuato

LA NATURALEZA DE LA PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y LA FUNCIÓN PEDAGÓGICA DE SUS RECOMENDACIONES EN EL SISTEMA OMBUDSPERSON EN MÉXICO

Eliseo
Hernández Campos¹

Introducción

Esta contribución tiene como propósito generar conciencia en torno a la naturaleza jurídica sobre los Organismos Protectores de Derechos Humanos, con especial énfasis en la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato (**PRODHEG**), así como de las recomendaciones que emiten, con la finalidad de ofrecer a las personas una comprensión más clara y precisa sobre los alcances reales de esta función de la institución en forma clara y sencilla, y sin omitir evitar el rigor académico de este documento.

En este sentido, se busca no sólo destacar su relevancia como mecanismo de protección de los derechos humanos, sino también aportar en la construcción de una visión que permita a quienes acuden identificar los límites y potencialidades de la **PRODHEG**, evitando con ello la persistencia de mitos y la generación de expectativas que no corresponden con su diseño constitucional.

¹ Secretario General de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.

1. DERECHO, COERCIBILIDAD Y SISTEMA OMBUDSPERSON

En el ámbito social, con independencia de la formación de las personas, existe un conocimiento general sobre la existencia de diversas normas que regulan la conducta humana. Entre ellas pueden identificarse normas técnicas, religiosas, morales y, desde luego, normas jurídicas. Estas últimas, de acuerdo con la doctrina clásica, se caracterizan por ser: 1. Heterónomas: Al ser creadas por una entidad distinta de aquellas personas a quienes se dirigen; 2. Bilaterales: En tanto establecen relaciones de derechos y obligaciones; 3. Externas: Al producir efectos en la vida social cuando se materializan los supuestos jurídicos; y 4. Coercibles: En la medida en que prevén la posibilidad de exigir la obligatoriedad de la norma mediante la imposición de una sanción ante su incumplimiento.²

Es precisamente la coercibilidad la característica que resulta relevante para el análisis que se propone, ya que, las personas perciben el derecho como un sistema de normas jurídicas que se cumple necesariamente mediante la fuerza, por el temor a las sanciones.

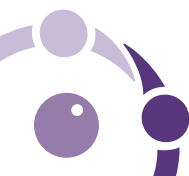
Sin embargo, como lo ha señalado el maestro Eduardo García Máynez, la coercibilidad no implica la imposición automática de una sanción, sino la posibilidad jurídica de recurrir al uso de la fuerza sancionadora en caso de incumplimiento.³ En otras palabras, el cumplimiento del derecho descansa, en principio, en la aceptación y observancia voluntaria de sus disposiciones, reservándose la coacción como un mecanismo excepcional.

Esta distinción resulta fundamental para comprender la naturaleza de los Organismos Públicos de Protección de Derechos Humanos. A diferencia de otros órganos del Estado, su actuación no se sustenta en la imposición coactiva de sus determinaciones, sino en la capacidad de persuasión institucional, la autoridad moral de sus pronunciamientos y la visibilización pública de las violaciones a derechos humanos. De ahí que el estudio de sus recomendaciones, particularmente en lo relativo a sus alcances y límites, requiera ser abordado desde una lógica distinta a la tradicionalmente asociada al derecho coercitivo.

En este contexto, la comprensión de la naturaleza no coercitiva de los Organismos Públicos de Protección de Derechos Humanos conduce necesariamente a examinar con mayor detenimiento el ámbito específico de su actuación. En efecto, si sus determinaciones no se sustentan en la imposición forzosa, resulta indispensable precisar también los límites materiales de su competencia, a fin de evitar interpretaciones erróneas sobre su capacidad de intervención.

² Universidad Tecnológica de León, El concepto de derecho I, página 3, https://gc.scalahed.com/recursos/files/r157r/w12876w/IntroEstudiDer_Unidad1.pdf

³ Eduardo García Máynez, Introducción al estudio del derecho, México, Porrúa, 2013, página 22.





En atención a lo anterior, y previo a continuar con el alcance de las recomendaciones, es necesario delimitar con claridad el tipo de asuntos que pueden conocer, así como aquellos que, por disposición constitucional, a nivel local quedan fuera de su ámbito, particularmente los de carácter jurisdiccional y electoral.

Sólo a partir de esta delimitación es posible comprender de manera integral la función que desempeñan estos organismos dentro del sistema de protección de los derechos humanos.

2. EL SISTEMA OMBUDSPERSON Y SU RECONOCIMIENTO EN MÉXICO

El sistema del Ombudsperson tiene su antecedente histórico-jurídico en Suecia, donde, a partir de la Constitución de 1809⁴, se instituyó formalmente esta figura como un mecanismo de control del poder público. Tradicionalmente se atribuye al jurista Hans Järta la conceptualización de esta institución⁵, cuyo

⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, El rey Carlos XII de Suecia crea la primera institución de ombudsman en el mundo escandinavo, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-10/FRI_OCT_26-1.pdf

⁵ Norma Dolores Sabido Peniche, El ombudsman sueco y las Instituciones defensoras de los derechos humanos, Página 78, <https://tesiunamdocumentos.dgb.unam.mx/pmig2016/0236695/0236695.pdf>

término *Ombudsman*⁶ ha sido traducido de manera aproximada como persona representante, defensora o intermediaria frente a la autoridad.

Desde su origen, esta figura se concibió como un órgano independiente, dotado de amplio conocimiento jurídico y, sobre todo, de legitimidad social, lo que le permitía supervisar la actuación de las autoridades y formular observaciones o recomendaciones ante posibles abusos de poder.

A diferencia de los tribunales o juzgados, la figura de Ombudsperson no fue diseñado para imponer decisiones de carácter coercitivo, sino para incidir en la actuación estatal a través de la persuasión institucional, la argumentación jurídica de sus determinaciones y la exposición a la opinión pública de actos u omisiones que impliquen violaciones a derechos humanos por parte de las autoridades.

En este sentido, su eficacia no radica en la obligatoriedad de sus resoluciones, sino en la legitimidad moral que conforme a los Principios de París⁷ deriva de su independencia, imparcialidad y capacidad técnica, elementos que favorecen que las autoridades ajusten su conducta conforme a los estándares de legalidad y respeto a los Derechos Humanos.

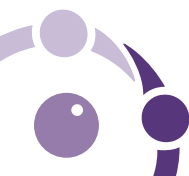
Si bien es cierto, antes de la década de los noventa existieron diversas figuras semejantes a esta institución, su constitucionalización en nuestro país, fue hasta el 28 de enero de 1992 con la reforma al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante esta modificación a la Constitución se estableció formalmente un sistema o red de Organismos Públicos de Protección de Derechos Humanos.⁸

Este diseño fue posteriormente fortalecido con las reformas de 1999, que otorgaron autonomía a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y organismos homólogos, y de 2011, que amplió el marco de protección de los Derechos Humanos en el orden constitucional al ampliar la competencia a asuntos de naturaleza laboral.

⁶ Si bien el término *Ombudsman* no hace referencia al género masculino, pues la terminación *man* en su traducción del idioma sueco hace referencia a la población, en cuanto a la evolución terminológica, en las últimas décadas se ha promovido el uso de expresiones más incluyentes, como *Ombudsperson*, con el propósito de adecuar el lenguaje institucional a los principios de igualdad y no discriminación que rigen el paradigma contemporáneo de los derechos humanos.

⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales (Principios de París), Resolución 48/134 del 19 de diciembre de 1993.

⁸ Diario oficial de la Federación, DECRETO por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de enero de 1992, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_123_28ene92_ima.pdf





PERIODICO OFICIAL

DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Fundado el 14 de enero de 1877

Registrado en la Administración de Correos el 1o. de marzo de 1924

AÑO LXXIX
TOMO CXXX

GUANAJUATO, GTO., A 16 DE OCTUBRE DE 1992

NUMERO 83

SEGUNDA PARTE

SUMARIO :

GOBIERNO DEL ESTADO – PODER LEGISLATIVO

DECRETO Número 90, del H. Quincuagésimo Quinto Congreso Constitucional del Estado, mediante el cual se autoriza al H. Ayuntamiento de León, Gto., para donar, a título gratuito, en favor del Instituto de Rehabilitación y Educación Especial de León, Gto., un bien inmueble.....	2
DECRETO Número 91, del H. Quincuagésimo Quinto Congreso Constitucional del Estado, mediante el cual se autoriza al H. Ayuntamiento de León, Gto., para donar, a título gratuito, en favor del Instituto de Rehabilitación y Educación Especial de León, Gto., un bien inmueble.....	3
DECRETO Número 92, del H. Quincuagésimo Quinto Congreso Constitucional del Estado, mediante el cual se aprueba la Ley que crea la Procuraduría de los Derechos Humanos para el Estado de Guanajuato.....	3
DECRETO Número 93, del H. Quincuagésimo Quinto Congreso Constitucional del Estado, mediante el cual se autoriza al H. Ayuntamiento de León, Gto., para donar, a título gratuito, en favor del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), un bien inmueble.....	12
DECRETO Número 94, del H. Quincuagésimo Quinto Congreso Constitucional del Estado, mediante el cual se autoriza al H. Ayuntamiento de Apaseo el Grande, Gto., para donar, a título gratuito, en favor del Gobierno Estatal, por conducto de la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación, un bien inmueble.....	12
DECRETO Número 95, del H. Quincuagésimo Quinto Congreso Constitucional del Estado, mediante el cual se autoriza al H. Ayuntamiento de Jaral del Progreso, Gto., a donar, a título gratuito, en favor del Comité Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, por conducto de su Consejo Directivo y Operativo, un bien inmueble.....	13

Por lo que respecta al Estado de Guanajuato, el 11 de septiembre de 1992, se publicó una reforma a la Constitución Local, mediante la cual, se prevé en el artículo segundo, el surgimiento de la Procuraduría Estatal de los Derechos Humanos,⁹ en este sentido, acorde a las reformas de la Constitución Federal, en el plano local se ha seguido una lógica similar en cuanto al reconocimiento de su autonomía y competencia con algunas cuestiones específicas que mencionaremos en un siguiente momento.

⁹ Constitución Política del Estado de Guanajuato. Decreto número 87, del H. Quincuagésimo Quinto Congreso Constitucional del Estado, mediante el cual se adicionan los artículos 2 y 63 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, artículo 2 https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/periodico_pdf/3255/19920911_PO.pdf

Lo anterior, ha permitido que el modelo Ombudsperson en México se configure como un mecanismo de control no jurisdiccional, orientado a la supervisión de la actividad administrativa del Estado y a la emisión de recomendaciones como instrumento central de su actuación.

3. SOBRE LA COMPETENCIA Y SU DELIMITACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Con el reconocimiento constitucional tanto a nivel federal como local, se ha establecido de manera clara la naturaleza jurídica y los alcances competenciales de los Organismos Públicos de Protección de Derechos Humanos.

En el caso del Estado de Guanajuato, este diseño normativo tiene sustento tanto en la Constitución Federal como en la Constitución para el Estado de Guanajuato, las cuales coinciden en señalar que dichos organismos no pueden conocer de asuntos de naturaleza jurisdiccional, ni electoral.

En este sentido, siendo lo más claro posible, la **PRODHEG** está facultada para conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o persona al servicio público de carácter estatal o municipal. Dicho de otra manera, su ámbito de actuación comprende aquellas conductas que, en el ejercicio de la función pública, puedan traducirse en posibles violaciones a Derechos Humanos, siempre que no correspondan al ejercicio de funciones jurisdiccionales o electorales.

Esto implica que, conforme al diseño constitucional, la **PRODHEG** puede conocer de actos u omisiones provenientes de autoridades pertenecientes a los tres poderes del Estado, de los municipios y de los organismos autónomos, sin embargo, esta competencia se encuentra condicionada a que dichos actos tengan naturaleza administrativa. La clave, por tanto, no radica en el tipo de autoridad que emite el acto, sino en la naturaleza de este.

Para comprender mejor esta delimitación, resulta útil acudir a la teoría de los actos formales y materiales del Estado, desarrollada en la doctrina administrativa mexicana, particularmente en el pensamiento de Gabino Fraga¹⁰, conforme a esta perspectiva, la actividad estatal se manifiesta tradicionalmente a través de tres funciones: legislativa, jurisdiccional y administrativa.

La función legislativa se refiere a la creación de normas generales; la función jurisdiccional implica la resolución de controversias mediante decisiones que

¹⁰ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, México: Porrúa, 2000, página 29.

adquieren definitividad, mientras que, la función administrativa, por exclusión, son actos que no son ni legislativos, ni jurisdiccionales; y comprende aquellos actos unilaterales que producen efectos jurídicos y que son emitidos por las autoridades en ejercicio de sus atribuciones para la gestión de los asuntos públicos.

Bajo esta lógica, los Organismos Protectores de Derechos Humanos sólo pueden intervenir respecto de actos materialmente administrativos, aún cuando éstos provengan de autoridades que, en otros contextos, ejercen funciones legislativas o jurisdiccionales.

Esta precisión resulta fundamental para evitar confusiones, ya que no es la calidad del órgano lo que determina la competencia del Ombudsperson, sino la naturaleza del acto que se impugna.



Por otra parte, una segunda limitación relevante en materia competencial se refiere a los asuntos de carácter electoral. Esta restricción ha estado presente desde la incorporación del modelo Ombudsperson al texto constitucional en 1992. No obstante, ello no implica que los derechos político-electorales no sean considerados derechos humanos, sino que responde, como lo ha señalado Jorge Carpizo, a la necesidad de preservar la imparcialidad de estos organismos frente a los actores políticos¹¹, así como a la existencia de un

¹¹ Jorge Carpizo, *Derechos Humanos y Ombudsman*, Porrúa, 1993, Página 23-24 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3848/10.pdf>

sistema especializado, tanto administrativo como jurisdiccional, encargado de garantizar la protección de dichos derechos electorales.

Finalmente, es importante mencionar que, en materia laboral, el diseño competencial de los Organismos de Derechos Humanos experimentó una transformación relevante con motivo de la reforma constitucional de 2011 en materia de Derechos Humanos.

Con anterioridad a esta reforma, existía una prohibición expresa para que estos organismos conocieran de asuntos laborales, sin embargo, el constituyente permanente consideró necesario ampliar su competencia como una forma de fortalecer la protección de los derechos de las personas trabajadoras.

En este sentido, durante el proceso legislativo se sostuvo que “[...] se suprime esa prohibición en materia laboral para que los Organismos de Derechos humanos puedan intervenir también en aquellos casos donde los trabajadores tienen condiciones que vulneren sus derechos inherentes a sus personas [...]”¹², lo que evidencia una evolución hacia un modelo más amplio y garantista.

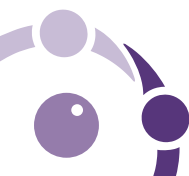
4. LA RECOMENDACIÓN COMO ACTO JURÍDICO PÚBLICO NO VINCULANTE: NATURALEZA Y ALCANCES

Una vez delimitada la competencia de los organismos públicos protectores de Derechos Humanos y de la **PRODHEG**, en lo particular, consideramos pertinente referirnos a la naturaleza de uno de sus principales instrumentos a través del cual materializan su función: la recomendación.

Este apartado no sólo permite comprender el alcance real de sus determinaciones, sino que constituye un elemento central para evitar interpretaciones erróneas sobre la eficacia y efectos del sistema Ombudsperson dentro del orden jurídico.

En términos constitucionales, el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal y el artículo 2 de la Constitución del Estado, establecen que los Organismos de Protección de Derechos Humanos tienen la facultad de formular recomendaciones públicas, no vinculatorias u obligatorias, con motivo o resultado de las denuncias y quejas de las personas ante la actuación de las autoridades.

¹² Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, página 356 https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/117_DOF_10jun11.pdf



Esta característica, su no vinculatoriedad, constituye uno de los rasgos más distintivos del modelo Ombudsperson y, al mismo tiempo, uno de los aspectos que con mayor frecuencia genera confusión entre las personas que acuden a la **PRODHEG**.

La recomendación en un sentido genérico, puede definirse como un pronunciamiento jurídico, técnico,¹³ mediante el cual la **PRODHEG** como organismo protector de derechos humanos, a partir de una investigación determina la existencia de violaciones a los mismos, la fórmula y dirige a una o varias autoridades jerárquicas o inmediatas,¹⁴ según sea el caso, de aquellas que, resultaron responsables, la adopción de medidas orientadas a su reparación y a la no repetición. Sin embargo, a diferencia de las resoluciones jurisdiccionales, estas determinaciones no generan obligaciones jurídicas coercibles, ni son susceptibles de ejecución forzosa.



En este sentido, la no vinculatoriedad implica que las autoridades a quienes se dirige una resolución de recomendación no están bajo el imperio de la **PRODHEG** para obligarlas a cumplirlas en los mismos términos en que lo estarían frente a una sentencia de un órgano jurisdiccional.

13 Las resoluciones de recomendación se integran con elementos que contemplan los artículos 57 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato y 112 del Reglamento Interno de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; complementándose su integración con la referencia conceptual y marco regulatorio contenido en la Constitución Federal, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, la jurisprudencia, y cualquier otra fuente de derecho que reconozca derechos humanos a las personas.

14 Congreso del Estado de Guanajuato, Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, Artículo 57, https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3556/LPDHEG_REF_07Junio2024.pdf

No obstante, ello no significa que las recomendaciones carezcan de efectos. Por el contrario, su eficacia se construye a partir de mecanismos distintos a la coerción, tales como la persuasión institucional, la fundamentación jurídica de sus argumentos, la publicidad de sus contenidos y la presión derivada de la opinión pública (personas líderes de opinión, organismos de la sociedad civil organizada, personas académicas, periodistas, medios de comunicación, etc.).

Así, las autoridades destinatarias de una recomendación se encuentran obligadas, al menos, a pronunciarse sobre su aceptación o rechazo, debiendo en este último caso motivar y fundamentar su decisión. Este deber de respuesta en sí, constituye un elemento clave del sistema no jurisdiccional, en tanto introduce un mecanismo de rendición de cuentas que, aunque no coercitivo, sí incide en la legitimidad de la actuación de las autoridades a quien se dirige.

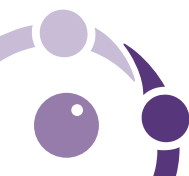
Desde una perspectiva más amplia, las recomendaciones a diferencia de una sentencia que deriva de un proceso con excesivos formalismos, surgen de un procedimiento más flexible y menos formal que el judicial, que, a su vez, complementa el sistema de garantías del estado mexicano al asumirse como un instrumento de control no jurisdiccional, permitiendo la coexistencia de ambos mecanismos, los jurisdiccionales y los no jurisdiccionales.

Por ello, resulta fundamental subrayar que la recomendación no equivale a una sentencia, no produce cosa juzgada, ni constituye, por sí misma un título ejecutivo. Su fuerza radica, más bien, en su capacidad de incidir en la conducta de las autoridades a través de la argumentación, la evidencia y la visibilización de las violaciones de los Derechos Humanos, y en determinadas circunstancias, puede fungir como un medio preparatorio de prueba o de prueba, dentro de un proceso de naturaleza jurisdiccional.

Al respecto, no nos es ajeno, que la no vinculatoriedad de las recomendaciones, suele ser uno de los principales factores que generan falsas percepciones que, con frecuencia, las personas que acuden a estos organismos tienen la expectativa de obtener una resolución equiparable a una decisión judicial, lo que conduce a interpretaciones equivocadas sobre los alcances de las recomendaciones.

De ahí que la adecuada comprensión de su naturaleza no vinculante resulte indispensable para valorar correctamente su función dentro del Estado Constitucional.

En este punto, cobra especial relevancia la forma en que estas recomendaciones son presentadas y explicadas tanto a las víctimas como a la sociedad en general. La claridad en su exposición constituye un elemento esencial para



delimitar sus alcances reales y evitar la generación de expectativas que no corresponden con su naturaleza jurídica.

5. LA FUNCIÓN PEDAGÓGICA DE LAS RECOMENDACIONES

En armonía con lo anterior, una vez que se emite una recomendación, no basta con que esta exista en un documento formal, es necesario que sea explicada de manera clara a las personas involucradas y a la sociedad.

La emisión de la recomendación es el acto en el que la persona titular de la **PRODHEG** puede, explicar y dar a conocer el contenido, alcance y límites de su determinación ayudando a responder preguntas como: ¿qué pasó?, ¿qué derechos fueron vulnerados?, ¿quién es responsable?, ¿a quién se va a dirigir?, ¿qué medidas se deben tomar? ¿cómo se puede o pueden reparar las violaciones a derechos humanos? y, si la persona expresamente realizó peticiones, ¿qué puede y qué no puede lograr la recomendación?

En este punto es fundamental insistir en una idea central, una recomendación no es una sentencia ni una orden obligatoria, no impone sanciones, no obliga por la fuerza y no sustituye a un juez. Su valor radica en señalar una violación a Derechos Humanos y proponer cómo repararla, esperando que la autoridad actúe en consecuencia por responsabilidad institucional y compromiso con la promoción, respeto y garantía



de los Derechos Humanos,¹⁵ además de servir de parámetro de actuación de la autoridad recomendada, de las demás autoridades y de la sociedad en general.

Es decir, a través de las recomendaciones también se fomenta la cultura de respeto y difusión de los Derechos Humanos, por ello, al comprender la naturaleza y alcance de las recomendaciones, así como su completa y correcta difusión se cumple una función esencial al traducir el lenguaje jurídico en términos comprensibles, explicar con honestidad los límites del organismo y orientar a las personas sobre otras vías que pueden complementar la defensa de sus derechos. En este sentido, la función formativa de la recomendación completa un círculo virtuoso, pues, la segunda función esencial del sistema Ombudsperson, al menos en su configuración constitucional en nuestro país, es la de promover, difundir y contribuir a la educación sobre los Derechos Humanos, procurando una cultura de respeto a los mismos, lo que en definitiva se cumple también con la emisión de recomendaciones.

Conclusiones

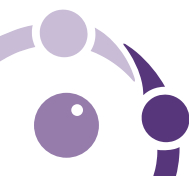
Comprender qué hacen y qué no pueden hacer los Organismos Públicos de Derechos Humanos es indispensable para fortalecer su función en la sociedad. En este sentido, al tomar conciencia de que el carácter no coercitivo de sus recomendaciones lejos de ser una debilidad, forma parte de un modelo que apuesta por la persuasión, la visibilidad y la responsabilidad pública como vías para la protección de los Derechos Humanos.

Informar con claridad, delimitar expectativas y fomentar una cultura jurídica accesible no sólo beneficia a las personas y a quienes acuden a la **PRODHEG**, sino que contribuye a consolidar un sistema de protección más honesto, efectivo y acorde con los principios del Estado Constitucional.

Si la sociedad no tiene plena conciencia de la naturaleza y alcance de estos organismos y sus recomendaciones, se corre el riesgo de que se generen falsas expectativas y de que algunas personas pueden pensar que ganaron un caso o que la autoridad será sancionada de inmediato, lo cual, no necesariamente ocurrirá por la naturaleza misma de este mecanismo, lo cual, puede provocar frustración y desconfianza, sin que el sistema sea ineficaz, sino porque no se comprendieron correctamente sus alcances.

Hoy la **PRODHEG**, vive un momento histórico pues por primera ocasión este organismo está presidido por una mujer, la maestra Karla Gabriela Alcaraz Olvera, quien, convencida de la relevancia de la función didáctica de las

¹⁵ En cumplimiento con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, contenida en el párrafo tercero del artículo 1o de la Constitución Federal.



recomendaciones, ha impulsado la necesidad de mantener presente esta dimensión en el quehacer cotidiano. En este sentido, desde la Secretaría General refrendamos nuestro compromiso con dicha premisa, asumiéndola como un principio rector en el desarrollo de nuestras funciones.

Al finalizar estas líneas, esperamos en una siguiente oportunidad profundizar en el estudio de la función pedagógica de las recomendaciones, su integración, y de la reparación integral a las personas, a partir del análisis concreto de algunos casos, lo que permitirá evidenciar, con mayor claridad, su alcance y potencial dentro de este sistema de protección de los Derechos Humanos.

Fuentes de consulta

Asamblea General de las Naciones Unidas, Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales (Principios de París), Resolución 48/134 del 19 de diciembre de 1993.

Carpizo, Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, México, Porrúa, 1993. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3848/10.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, El rey Carlos XII de Suecia crea la primera institución de ombudsman en el mundo escandinavo, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-10/FRI_OCT_26-1.pdf

Congreso del Estado de Guanajuato, Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3556/LPDHEG_REF_07Junio2024.pdf

Constitución Política del Estado de Guanajuato. Decreto número 87, del H. Quincuagésimo Quinto Congreso Constitucional del Estado, mediante el cual se adicionan los artículos 2 y 63 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato. https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/periodico_pdf/3255/19920911_PO.pdf

Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/117_DOF_10jun11.pdf

Diario oficial de la Federación, DECRETO por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de enero de 1992. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_123_28ene92_ima.pdf

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 2000.

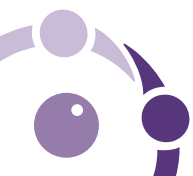
García Máynez, Eduardo, Introducción al estudio del derecho. México: Porrúa, 2013.

Sabido Peniche, Norma Dolores, El ombudsman sueco y las Instituciones defensoras de los derechos humanos, Universidad Nacional Autónoma



de México, 1996. <https://tesiunamdocumentos.dgb.unam.mx/pmig2016/0236695/0236695.pdf>

Universidad Tecnológica de León, El concepto de derecho I. https://gc.scalahed.com/recursos/files/r157r/w12876w/IntroEstudiDer_Unidad1.pdf







TEMAS RELEVANTES DE DERECHOS HUMANOS EN EL CONGRESO DEL ESTADO

Luis Alberto
Estrella Ortega¹

Resumen

La Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, en lo sucesivo Procuraduría o **PRODHEG**, en términos del artículo 52, fracción XVIII de su Reglamento interno², previa petición de las comisiones legislativas del Congreso del Estado, puede elaborar opiniones jurídicas con perspectiva de derechos humanos, sobre las iniciativas presentadas por diputadas y diputados integrantes de dicho Poder Legislativo.

¹ Es licenciado en Derecho por la Universidad de Guanajuato y actualmente se desempeña como Director de Investigación de la PRODHEG.

² Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, REGLAMENTO Interno de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, 15 de enero de 2021.

http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=anio_2021&file=PO_11_3ra_Parte_20210115.pdf

Desarrollo

En apego a los estándares internacionales y nacionales más protectores en materia derechos humanos, durante los primeros cuatro meses del año 2026, la Procuraduría ha remitido diversos análisis legales en torno a varios proyectos de Decreto que reforman, adicionan y/o modifican la legislación. En este sentido, el presente artículo tiene como finalidad, a modo ilustrativo, dar cuenta del contenido de algunas iniciativas que se han seleccionado, dada la su relevancia y trascendencia con los derechos humanos.

1. SOBRE LA TRASPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

En los expedientes digitales legislativos 397/LXVI-I³ y 414/LXVI-I⁴, los grupos parlamentarios de los partidos Morena, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, respectivamente, presentaron dos iniciativas⁵ de reforma a Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato y a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, las cuales fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado. Ambas iniciativas tienen como antecedente el Decreto⁶ de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de diciembre de 2024, en materia de simplificación orgánica, así como el diverso

3 Congreso del Estado de Guanajuato, Expediente legislativo. Expediente: 397/LXVI-I. https://www.congresogto.gob.mx/expedientes_legislativos_digitales/iniciativas/7607

4 Congreso del Estado de Guanajuato, Expediente legislativo. Expediente: 414/LXVI-I. https://www.congresogto.gob.mx/expedientes_legislativos_digitales/iniciativas/7648

5 Grupo parlamentario Morena, Iniciativa Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

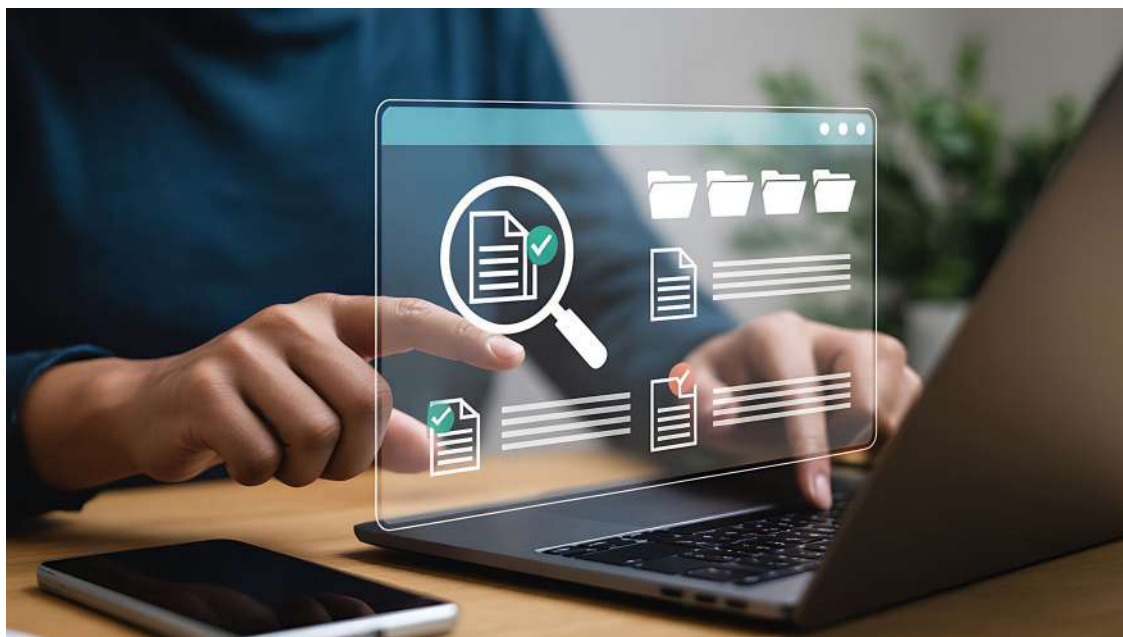
<https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/335825/Exp335825-LXVI-3433320251203064204.pdf>

; Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, y Diputada de Representación Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, Iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato y reforma y adición a la Ley Orgánica del poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

<https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/337504/Exp337504-2025121712295720251217124403.pdf>

6 DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica. 20 de diciembre de 2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5745905&fecha=20/12/2024#gsc.tab=0

Decreto⁷ donde se publicó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del 20 de marzo de 2025. Asimismo, conviene recordar que, a nivel local, el 15 de agosto de 2025, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 163, Segunda Parte, el Decreto Legislativo número 79⁸, donde se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de acceso a la información pública y simplificación administrativa.



En este sentido, si bien las iniciativas se tratan de una armonización con los ordenamientos jurídicos antes citados, la **PRODHEG** sostuvo que algunos aspectos de la reforma constitucional a nivel federal representan un riesgo contra los principios básicos que deben regir cualquier sistema de transparencia en una democracia, por lo que hizo un llamado a que no se den retrocesos en relación con los derechos y mecanismos que se tenían, ya que desaparecen instituciones que tomó muchos años consolidar para la protección del acceso a la información pública.

7 DECRETO por el que se expiden la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; y se reforma el artículo 37, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 20 de marzo de 2025. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5752569&fecha=20/03/2025

8 DECRETO Legislativo 79, por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato. 15 de agosto de 2025.

https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/periodico_pdf/3644/PO_CPG_REF_15Agosto2025_DL79.pdf

Así, una de las principales observaciones efectuadas por la Procuraduría⁹ a ambas iniciativas, y en apego al principio de progresividad de los derechos humanos, fue referente a los términos de respuesta a las solicitudes de información, bajo las siguientes consideraciones:

[...] si bien con el plazo de máximo 8 días propuesto, Guanajuato seguiría siendo la entidad federativa de los 32 estados de la República que responde en menor término, a la luz de los argumentos antes expuestos, la comparativa no debería ser con otras entidades sino, en todo caso, consigo mismo. Es decir, con los hasta 5 días que actualmente contempla la legislación; máxime que el artículo 136 de la propuesta incluso, contempla que “excepcionalmente el plazo podrá ampliarse hasta por diez días más”, lo que implica que la excepción resulta más amplia que el plazo ordinario y que la respuesta puede darse hasta en 18 días, por lo que se sugiere conservar el plazo de 5 días y su excepción de 3 días, como se regula en la ley vigente¹⁰.

Con base en lo antes expuesto, el dictamen¹¹ elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado, retoma las observaciones efectuadas por la Procuraduría, dejando los plazos de hasta 5 días hábiles y los 3 días de ampliación para la respuesta, garantizando el mandato de progresividad y la prohibición de regresividad que debe imperar en materia de derechos humanos.

9 PRODHEG, Observaciones a la Iniciativa Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, presentada por el Grupo parlamentario Morena.

<https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/339333/Exp339333-LXVI-3784120260129143925.pdf>

; PRODHEG, Observaciones a la Iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato y reforma y adición a la Ley Orgánica del poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, presentada por el Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, y Diputada de Representación Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática.

<https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/339334/Exp339334-LXVI-3784220260129143955.pdf>

10 PRODHEG, Observaciones a la Iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información [...] Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, y Diputada de Representación Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática. Página 5.

11 Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado, Dictamen Iniciativas en materia de transparencia. 25 de febrero de 2026. Páginas 119 a 122.

Dictamen_Ley_de_Transparencia_GPPMORENA_GPPAN_25022026_FIRMADO.pdf

2. SOBRE LA PENSIÓN COMPENSATORIA

Bajo el expediente digital legislativo 333/LXVI-I¹², el grupo parlamentario del partido Movimiento Ciudadano, presentó una iniciativa¹³ de reforma a los artículos 342, fracción IV y penúltimo párrafo, y 342-A, primer párrafo, y la denominación del Título Sexto; así como adicionar un Capítulo III De la Pensión Compensatoria, con los artículos 380 Bis, 380 Ter y 380 Quáter, al Código Civil para el Estado de Guanajuato, la cual fue turnada a la Comisión de Justicia del Congreso del Estado.



12 Congreso del Estado de Guanajuato, Expediente legislativo. Expediente 333/LXVI-I. https://www.congresogto.gob.mx/expedientes_legislativos_digitales/iniciativas/7519

13 Diputada y Diputado del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano. Iniciativa para reformar y adicionar el Código Civil para el Estado de Guanajuato, en materia de pensión compensatoria, en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

<https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/334739/Exp334739-LXVI-3324720251119091252.pdf>

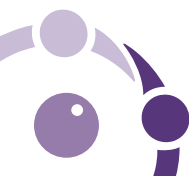
Al respecto, es conveniente señalar que actualmente, el Código Civil para el Estado de Guanajuato no regula de manera expresa la pensión compensatoria, ni en su vertiente asistencial ni en su vertiente resarcitoria, a pesar de que tal institución se encuentra plenamente reconocida en el parámetro constitucional y jurisprudencial vigente; sin embargo, es a través de resoluciones¹⁴ federales y locales de órganos jurisdiccionales donde se ha reconocido bajo la óptica de los principios de igualdad sustantiva, protección a la familia y perspectiva de género.



De tal suerte, la pensión compensatoria ya opera en el ordenamiento jurídico local y se encuentra desarrollada bajo interpretación judicial, sin embargo, la **PRODHEG** coincide con la finalidad de la iniciativa; es decir, de la importancia de su reconocimiento expreso y sistemático en el Código Civil, bajo los parámetros constitucional y jurisprudencial antes señalados y de conformidad con los principios de igualdad sustantiva y protección familiar que rigen el derecho civil contemporáneo.

Lo anterior se afirma así, ya que la pensión compensatoria se trata de un mecanismo resarcitorio que surge de la necesidad de subsanar, al término del vínculo matrimonial, un desequilibrio económico generado en el ámbito familiar, por el hecho de que, en el periodo que duró la unión, uno de los cónyuges, por

¹⁴ Véase, principalmente, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 1615/2022. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2022/10/2_295371_6105_firmado.pdf



lo general la mujer, asumió tareas domésticas y de cuidados no remunerados en mayor medida que el otro, afectando su capacidad y posibilidades para alcanzar su autonomía económica y desarrollarse en los distintos ámbitos de la vida.

En concreto, una de las reflexiones efectuadas por la Procuraduría fue la siguiente:

Por tanto, la pensión compensatoria tiene una doble vertiente, a saber: asistencial y resarcitoria— y, a la vez, su autonomía analítica cuando el caso concreto así lo exige, toda vez que, a diferencia de los alimentos derivados de una relación matrimonial o concubinaria (y, por extensión funcional, de uniones de hecho o parejas estables con comunidad de vida), la pensión compensatoria no se explica como una prestación puramente asistencial de solidaridad, sino como un remedio anclado en el desequilibrio económico que suele producirse al disolverse la unión, con un contenido simultáneamente asistencial y resarcitorio¹⁵.

A la fecha de entrega del presente escrito, la iniciativa de referencia se encuentra pendiente de discusión parlamentaria en la Comisión de Justicia del Congreso del Estado de Guanajuato.

15 PRODHEG, Observaciones a la Iniciativa para reformar y adicionar el Código Civil para el Estado de Guanajuato, en materia de pensión compensatoria, presentada por Diputada y Diputado del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

<https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/340582/Exp340582-LXVI-3909020260217095106.pdf>



3. SOBRE LA PROTECCIÓN ANIMAL

Bajo los expedientes digitales legislativos 331/LXVI-I¹⁶ y 395/LXVI-I¹⁷, el grupo parlamentario del partido Verde Ecologista de México y el Ayuntamiento de Celaya, Gto., respectivamente, presentaron dos iniciativas¹⁸ de reforma al Código Penal del Estado de Guanajuato, a fin de tipificar el delito de zooerastia/zoofilia y ampliar los supuestos de crueldad animal, las cuales fueron turnadas a la Comisión de Justicia del Congreso del Estado.

Al respecto, se estima oportuno señalar que en la actualidad, afortunadamente, parece absurdo una idea que funde la superioridad humana por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, la orientación sexual e identidad y expresiones de género, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y, en tal virtud, las mismas razones pueden aplicar sobre el concepto de especie; esto es, que los estándares morales que los seres humanos nos aplicamos a nosotros mismos se podrían aplicar también a otros animales.

En este tenor, la carencia de alma inmortal, racionalidad, autonomía y cultura de animales no humanos que intentan explicar su inferioridad de status y; con ello, justificar que se tratan de un grupo de seres vivos inferiores que deben estar al servicio del grupo que tiene un status superior (los animales humanos), no encuentran asidero moral.

Al respecto, resulta pertinente hacer alusión a la obra *Liberación animal*, escrita por Peter Singer donde se pugna por un movimiento de liberación que exige que ensanchemos nuestros horizontes morales, lo cual resume en las siguientes ideas:

¹⁶ Congreso del Estado de Guanajuato, Expediente legislativo. Expediente: 331/LXVI-I. https://www.congresogto.gob.mx/expedientes_legislativos_digitales/iniciativas/7515

¹⁷ Congreso del Estado de Guanajuato, Expediente legislativo. Expediente: 395/LXVI-I https://www.congresogto.gob.mx/expedientes_legislativos_digitales/iniciativas/7592

¹⁸ Integrantes del Grupo Parlamentario Verde Ecologista. Iniciativa con proyecto de decreto con el objeto de tipificar el delito de zooerastia, presentada en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato. <https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/334732/Exp334732-51625-Iniciativa-GPVEM-C%C3%B3digo-Penal-Edo-Gto20251118232521.pdf>

Ayuntamiento Municipal de Celaya, Iniciativa de reformas y adiciones para tipificar la crueldad hacia los animales y la zoofilia presentada en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

<https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/335231/Exp335231-LXVI-3373920251125085824.pdf>



Mi opinión es que nuestras actitudes actuales hacia estos seres se basan en una larga historia de prejuicios y discriminación arbitraria, y defiendo que no hay razón —salvo el deseo egoísta de mantener los privilegios del grupo explotador— para negarse a extender el principio básico de igualdad de consideración a los miembros de otras especies. Tenemos que alzar la voz por los que no pueden hablar por sí mismos. El hábito. Es la barrera final que se encuentra el Movimiento de Liberación Animal. Hay que desafiar y cambiar no sólo hábitos de alimentación, sino también del pensamiento y el lenguaje¹⁹.

De este modo, para Singer el interés en evitar el sufrimiento es universal. Y mientras sea del mismo tipo y de la misma intensidad, independientemente de quién lo padezca, tiene la misma importancia moral; lo anterior no significa, nos dice Singer, que rechazar el especismo implique pensar que es lo mismo matar a una persona que a cualquier animal.

En suma, las posturas anti-especistas implican una lucha similar por la defensa de seres vivos históricamente oprimidos, con la gran y obvia diferencia de que estos animales no humanos “*no tienen voz propia*” para rebelarse ante

¹⁹ Peter Singer, Liberación animal, El clásico definitivo del movimiento animalista. Ed. Taurus. Página 168. <https://corazonamateur.com/wp-content/uploads/2020/04/Liberaci%C3%B3n-animal-Peter-Singer.pdf>



el sufrimiento provocado por los seres humanos, pero que el cambio de situación, a diferencia de muchos movimientos sociales que han logrado conquistas jurídicas en materia de derechos humanos y que han implicado el derramamiento de sangre y un sinnúmero de pérdidas de vidas, puede resultar inmensamente menos violento, porque solo bastan algunos cambios de hábitos. Por ello, extender en su aplicación el imperativo categórico kantiano de tratar a los animales no humanos como seres independientes y sensibles que son valiosos en sí mismos y no como medios para satisfacer otros fines humanos innecesarios y superfluos.

Así, una de las principales observaciones efectuadas por la Procuraduría a ambas iniciativas, versaron sobre lo siguiente:

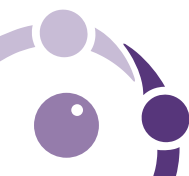
Este Organismo coincide con el objetivo primordial de la iniciativa sobre tipificar la zoerastia, pues con ello, se fortalece la protección de los animales como seres sintientes, reconociendo su valor y su derecho a vivir libres de abuso y explotación. En tal virtud, al sancionar esta conducta, el Estado envía un mensaje claro contra la normalización de la violencia y afirma que la integridad emocional, física y etológica de los animales es un bien jurídico digno de tutela²⁰.

20 PRODHEG, Observaciones a la Iniciativa con proyecto de decreto con el objeto de tipificar el delito de zoerastia, presentada en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato por Integrantes del Grupo Parlamentario Verde Ecologista.

<https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/340368/Exp340368-LXVI-3887620260213153751.pdf>

; PRODHEG, Observaciones a la Iniciativa de reformas y adiciones para tipificar la crueldad hacia los animales y la zoofilia presentada en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, presentada por el Ayuntamiento Municipal de Celaya.

<https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/340358/Exp340358-LXVI-3886620260213153454.pdf>



Finalmente, resulta conveniente señalar que, en sesión de la diputación permanente²¹, de fecha 29 de enero de 2026, se declaró aprobada la Minuta Proyecto de Decreto por la que se adiciona un párrafo décimo noveno, recorriendo en su orden los subsiguientes al artículo 1 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato²² para reconocer a los animales como seres sintientes y recibir un trato digno; por último, se señala que a la fecha de entrega del presente escrito, las dos iniciativas de referencia se encuentran pendientes de discusión parlamentaria en la Comisión de Justicia del Congreso del Estado de Guanajuato.

Conclusiones

Como puede advertirse, la **PRODHEG**, tiene como estrategia primordial, mediante las opiniones jurídicas con enfoque de derechos humanos que rinde en el ámbito parlamentario, aportar su expertis en las iniciativas presentadas por las y los diputados del Congreso del Estado de Guanajuato y; en tal virtud, todas las observaciones realizadas han tenido la finalidad de mostrar cuáles son los estándares nacionales e internacionales más protectores en materia derechos humanos, algunas de ellas han abordado cuestiones conceptuales diversas, otras han identificado tareas pendientes en el ámbito legislativo, así como han ofrecido diferentes métodos de análisis, pero lo más importante es que se considera que han servido para alimentar la discusión de los temas abordados.

²¹ Congreso del Estado de Guanajuato, Sesión de la diputación permanente de 29 de enero de 2026.

<https://www.congresogto.gob.mx/comunicados/declaran-aprobada-reforma-en-materia-de-seres-sintientes>

²² Decreto Legislativo número 171, que emite la Sexagésima Sexta legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, por el que se adiciona un párrafo a la Constitución Política del Estado de Guanajuato, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, Tercera Parte, de fecha 16 de febrero de 2026. <https://backperiodico.guanajuato.gob.mx/api/Periodico/DescargarPeriodicoId/18213>



Fuentes de consulta

Ayuntamiento Municipal de Celaya, Iniciativa de reformas y adiciones para tipificar la crueldad hacia los animales y la zoofilia presentada en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato. <https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/335231/Exp335231-LXVI-3373920251125085824.pdf>

Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado, Dictamen Iniciativas en materia de transparencia. 25 de febrero de 2026. Páginas 119 a 122. Dictamen_Ley_de_Transparencia_GPPMORENA_GPPAN_25022026_FIRMADO.pdf

Congreso del Estado de Guanajuato, Expediente legislativo. Expediente: 397/LXVI-I. https://www.congresogto.gob.mx/expedientes_legislativos_digitales/iniciativas/7607

Congreso del Estado de Guanajuato, Expediente legislativo. Expediente: 414/LXVI-I. https://www.congresogto.gob.mx/expedientes_legislativos_digitales/iniciativas/7648

Congreso del Estado de Guanajuato, Expediente legislativo. Expediente 333/LXVI-I. https://www.congresogto.gob.mx/expedientes_legislativos_digitales/iniciativas/7519

Congreso del Estado de Guanajuato, Expediente legislativo. Expediente: 331/LXVI-I. https://www.congresogto.gob.mx/expedientes_legislativos_digitales/iniciativas/7515

Congreso del Estado de Guanajuato, Expediente legislativo. Expediente: 395/LXVI-I https://www.congresogto.gob.mx/expedientes_legislativos_digitales/iniciativas/7592

Congreso del Estado de Guanajuato, Sesión de la diputación permanente de 29 de enero de 2026. <https://www.congresogto.gob.mx/comunicados/declaran-aprobada-reforma-en-materia-de-seres-sintientes>

DECRETO Legislativo 79, por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato. 15 de agosto de 2025. https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/periodico_pdf/3644/PO_CPG_REF_15Agosto2025_DL79.pdf

DECRETO Legislativo número 171, que emite la Sexagésima Sexta legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, por el que se adiciona un párrafo a la Constitución Política del Estado de Guanajuato, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, Tercera Parte, de fecha 16 de febrero de 2026. <https://backperiodico.guanajuato.gob.mx/api/Periodico/DescargarPeriodicoId/18213>

DECRETO por el que se expiden la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; y se reforma el artículo 37, fracción XV, de la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal. 20 de marzo de 2025. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5752569&fecha=20/03/2025

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica. 20 de diciembre de 2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5745905&fecha=20/12/2024#gsc.tab=0

Diputada y Diputado del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano. Iniciativa para reformar y adicionar el Código Civil para el Estado de Guanajuato, en materia de pensión compensatoria, en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato. <https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/334739/Exp334739-LXVI-3324720251119091252.pdf>

Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, y Diputada de Representación Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, Iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato y reforma y adición a la Ley Orgánica del poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato. <https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/337504/Exp337504-2025121712295720251217124403.pdf>

Grupo parlamentario Morena, Iniciativa Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato. <https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/335825/Exp335825-LXVI-3433320251203064204.pdf>

Integrantes del Grupo Parlamentario Verde Ecologista. Iniciativa con proyecto de decreto con el objeto de tipificar el delito de zoerastia, presentada en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato. <https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/334732/Exp334732-51625-Iniciativa-GPVEM-C%C3%B3digo-Penal-Edo-Gto20251118232521.pdf>

PRODHEG, Observaciones a la Iniciativa con proyecto de decreto con el objeto de tipificar el delito de zoerastia, presentada en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato por Integrantes del Grupo Parlamentario Verde Ecologista. <https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/340368/Exp340368-LXVI-3887620260213153751.pdf>

PRODHEG, Observaciones a la Iniciativa de reformas y adiciones para tipificar la crueldad hacia los animales y la zoofilia presentada en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, presentada por el Ayuntamiento Municipal de Celaya. <https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/340358/Exp340358-LXVI-3886620260213153454.pdf>

PRODHEG, Observaciones a la Iniciativa para reformar y adicionar el Código Civil para el Estado de Guanajuato, en materia de pensión compensatoria, presentada por Diputada y Diputado del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato. <https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/340582/Exp340582-LXVI-3909020260217095106.pdf>

PRODHEG, Observaciones a la Iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato y reforma y adición a la Ley



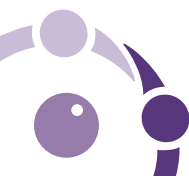
Orgánica del poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, presentada por el Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, y Diputada de Representación Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática. <https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/339334/Exp339334-LXVI-3784220260129143955.pdf>

PRODHEG, Observaciones a la Iniciativa Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, en la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, presentada por el Grupo parlamentario Morena. <https://oficialiapartes.congresogto.gob.mx/Files/339333/Exp339333-LXVI-3784120260129143925.pdf>

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 1615/2022. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2022/10/2_295371_6105_firmado.pdf

Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, REGLAMENTO Interno de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, 15 de enero de 2021. http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=anio_2021&file=PO_11_3ra_Parte_20210115.pdf

Singer, Peter Liberación animal, El clásico definitivo del movimiento animalista. Ed. Taurus. Página 168. <https://corazonamateur.com/wp-content/uploads/2020/04/Liberaci%C3%B3n-animal-Peter-Singer.pdf>



LA REVISTA DIGITAL DE LA
PRODHEG





EL CASO PATRICIA MELO TAPIA Y OTRAS CONTRA MÉXICO

LA CEDAW Y LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA CONTRA MUJERES

Ana Wendy
Muñoz Gómez¹

Resumen

Comentarios sobre el uso desproporcionado de la prisión preventiva oficiosa como medida cautelar aplicada a las mujeres en México, en relación con las recomendaciones realizadas por el Comité de la CEDAW al Estado mexicano, en respuesta a una comunicación presentada por 22 mujeres en prisión preventiva en el CEFERESO Núm. 16 de Morelos, México.

¹ Licenciada en Derecho y Maestra en Diseño de Proyectos Educativos Virtuales por la Universidad Iberoamericana León.

Desarrollo

En el año 2021, José Tapia Cruz, en representación de su hermana fallecida y 21 mujeres en prisión preventiva en el Centro Federal de Readaptación Social femenil número 16, situado en Coatlán del Río, Morelos, México (CEFERESO), presentaron escrito ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), denunciando presuntas violaciones a sus derechos humanos que centran en tres temas: El uso desproporcionado de la prisión preventiva, la falta y deficiencia en la atención médica y la falta de garantías de proximidad a sus familias.

En el presente artículo, únicamente nos enfocaremos en analizar el punto relativo al uso de la prisión preventiva oficiosa como medida cautelar y su impacto en las mujeres.

EL USO DESPROPORCIONADO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA (AUTOMÁTICA)

Como contexto las autoras de la comunicación dieron a conocer al Comité de la CEDAW información publicada en el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, publicada en junio del 2020 mencionando que a nivel federal, el 51% de las mujeres detenidas se encontraban en prisión preventiva, porcentaje superior al de los hombres que era el 41.34%², asimismo, mencionaron que para octubre del mismo año, de las 817 internas en el CEFERESO No. 16, el 59.11% estaban en prisión preventiva,³ denunciaron un problema estructural que les afecta de manera diferencial, mencionando que “políticas públicas y reformas legales las afectan desproporcionadamente, especialmente el uso excesivo y desproporcionado de la prisión preventiva, la falta de acceso igualitario a la justicia.”⁴

² Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional 2020-2022. Disponible en: <https://www.gob.mx/prevencionyreinsercion/documentos/cuaderno-mensual-de-informacion-estadistica-penitenciaria-nacional-359620?idiom=es>

³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Patricia Melo Tapia y otras, Dictamen adoptada por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación, núm. 189/2022. CEDAW/C/92/D/189/2022. 20 de febrero 2026, párrafos 2.1 y 2.2 y 4. Disponible en:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CEDAW%2FC%2F92%2FD%2F189%2F2022&Lang=en

⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Patricia Melo Tapia y otras, párrafo 3.1.



En México, la prisión preventiva se dicta de manera oficiosa (automática) a aquellas personas detenidas por alguno de los delitos que se encuentran listados en el artículo 19 de la Constitución, que establece:

El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, extorsión, delitos previstos en las leyes aplicables cometidos para la ilegal introducción y desvío, producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de precursores químicos y sustancias químicas esenciales, drogas sintéticas, fentanilo y derivados, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, delito de terrorismo y de los delitos graves que determine la ley en



contra de la seguridad de la nación, de la salud, del libre desarrollo de la personalidad, contrabando y cualquier actividad relacionada con falsos comprobantes fiscales, en los términos fijados por la ley.⁵

En este caso, las peticionarias señalaron que en la etapa de acusación penal se les dictaminó, entre otros delitos, el delito de delincuencia organizada, por lo cual, de conformidad con el artículo antes citado, se les determinó como medida cautelar la prisión preventiva de manera oficiosa.

El problema con la prisión preventiva oficiosa plasmada en nuestra Carta Magna, es que, impone una privación de la libertad que, por definición, no toma en cuenta la situación individual de cada persona, su contexto, ni el nivel de participación en el delito, así como, si tiene agravantes o atenuantes, si es primodelincuente (primera vez que delinque), la existencia o no del riesgo de sustraerse de la acción de la justicia, ni el posible riesgo que correrían la o las víctimas, ninguna de estas situaciones fue analizada al momento de que se les determinó la prisión preventiva, contraviniendo los principios y objetivos de la prisión preventiva como medida cautelar.

Espinoza Ramírez menciona que la prisión preventiva como medida cautelar tiene como objetivo imponer “limitaciones del derecho a la libertad personal reconocida en el ordenamiento jurídico, para asegurar al imputado en el proceso penal.”⁶ El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM establece estas tienen como premisa “conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad”⁷, y bajo el mismo orden de ideas, el Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMCO) establece como objetivo de la prisión preventiva es el de “garantizar la eficacia del proceso y neutralizar los riesgos procesales que podría representar el inculpadado, al asegurar la presencia del imputado en el proceso, evitar la obstaculización del proceso y garantizar la seguridad de la víctima u ofendido y de los testigos.”⁸

En el mismo tenor, Daniel Espinoza Ramírez menciona que para mantener un

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, artículo 19, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

⁶ Daniel Espinoza Ramírez, Medidas Cautelares: Necesarias para garantizar el debido proceso. Nova Iustitia, Revista Digital de la Reforma Penal. Año V. Número 20. Agosto 2017. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. P. 11. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/nova-justitia/article/viewFile/36497/33418>

⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano Tomo VI L-O, 1969, página 155 <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1173-diccionario-juridico-mexicano-t-vi-l-o>

⁸ Instituto Mexicano para la Competitividad AC (S/f). Glosario de Justicia y Seguridad. Justicia Transparente. <https://imco.org.mx/justiciapenal/blog/definicion/medidas-cautelares/>

equilibrio en el proceso penal respetando los derechos humanos de todos los individuos, la autoridad al decretar las medidas cautelares deben de observarse los principios de presunción de inocencia, legalidad, jurisdiccionalidad, provisionalidad y proporcionalidad.⁹

En este caso, a las reclusas les decretaron prisión preventiva oficiosa (automática) como medida cautelar en la etapa de acusación, y algunas de ellas, ya contaban con 10 o hasta más de 15 años en prisión preventiva, por lo que, en sus casos se ignoraron los siguientes principios:

- a. Presunción de inocencia, ya que la prisión preventiva se debe establecer de manera excepcional y en estos casos se recurrió a ella de manera automática en el momento de la acusación, limitándoles el acceso a otro tipo de opciones de medidas cautelares que fuera menos restrictiva a su libertad personal;
- b. Provisionalidad, ya que la medida se debieron decretarse por tiempo limitado y de manera provisional, pero como se comentó anteriormente, algunas de las reclusas contaban hasta con 15 años en prisión preventiva, y por último;
- c. Proporcionalidad, ya que se les determinó la prisión preventiva sin tomar en cuenta su caso, el contexto e individualidad.¹⁰



⁹ Daniel Espinoza Ramírez, Medidas Cautelares: Necesarias para garantizar el debido proceso. páginas 11 y12.

¹⁰ Daniel Espinoza Ramírez, Medidas Cautelares: Necesarias para garantizar el debido proceso. páginas 9 a12.



Frente a ello, de manera individual las autoras presentaron en el año 2020 más de 23 amparos indirectos para mejorar su situación jurídica sin obtener éxito, en los que solicitaron “a) la revisión periódica de la legalidad, razonabilidad y proporcionalidad con enfoque de género de la prisión preventiva; b) El acceso a medidas no privativas de libertad, incluso en situaciones excepcionales como la pandemia de enfermedad de coronavirus (COVID-19); y c) Condiciones dignas de reclusión en el CEFERESO Núm. 16.”¹¹

Desde el punto de vista de los derechos humanos, la prisión preventiva se considera una institución valiosa, siempre y cuando se utilice bajo ciertos parámetros que eviten que se vuelva contraria a los mismos, sin embargo, en nuestro país es una medida que se aplica de forma automática para ciertos delitos, la cual, se ha elevado al nivel Constitucional.

El artículo 6 de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), establece que la prisión preventiva oficiosa debería operar como una medida de último recurso¹², mientras que en México es automática, disposición totalmente contraria con instrumentos internacionales de derechos humanos.

Dicho artículo establece:

6.1 En el procedimiento penal sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso, teniendo debidamente en cuenta la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y de la víctima.

6.2 Las medidas sustitutivas de la prisión preventiva se aplicarán lo antes posible. La prisión preventiva no deberá durar más del tiempo que sea necesario para el logro de los objetivos indicados en la regla 6.1 y deberá ser aplicada con humanidad y respeto por la dignidad del ser humano.

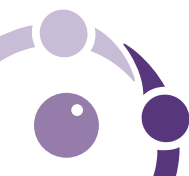
6.3 El delincuente tendrá derecho a apelar ante una autoridad judicial u otra autoridad independiente y competente en los casos en que se imponga prisión preventiva.¹³

¹¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Patricia Melo Tapia y otras, párrafo 2.15.

¹² Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Resolución 45/110, Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio). Regla 6

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-standard-minimum-rules-non-custodial-measures>

¹³ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Reglas de Tokio, regla 6



Las peticionarias, argumentaron que en México la prisión preventiva se decreta de manera oficiosa (automática), sin análisis de contexto, de proporcionalidad y provisionalidad, por lo que, constituye violencia institucional que padecen como mujeres privadas de la libertad en el CEFERESO No. 16, alegando que existe uso excesivo y desproporcionado de la prisión preventiva en su contra, violentando el derecho a ser juzgadas en plazos razonables y desarrollándose sus procesos sin la debida diligencia, ya que, como se ha venido mencionando algunas de ellas fueron detenidas hace más de 15 años y hasta el momento de la presentación de este caso, no se les dictaba sentencia, convirtiéndose la prisión preventiva, en una medida punitiva.

Siendo coincidentes con las apreciaciones de las denunciantes sobre que la automaticidad de la prisión preventiva oficiosa en sus procesos, carece de perspectiva de género, interseccionalidad y análisis de contexto, ya que no se toma en cuenta que, en los delitos de delincuencia organizada los procesos suelen ser complejos y con múltiples coacusados, generando dilaciones indebidas e injustas, además que, debido a los roles subordinados de las mujeres, por lo general en las comisiones de delitos, su participación suele ser mucho menor respecto a la de los hombres, denotándose la falta de perspectiva de género.¹⁴

Lo anterior lo fundamentan con lo establecido en la Sección 4 de la Guía Práctica para reducir la Prisión Preventiva, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que menciona: “El encarcelamiento de las mujeres adquiere una dimensión propia que resulta en

¹⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Patricia Melo Tapia y otras, párrafo 3.3.



vulneraciones particulares a sus derechos, derivadas de su condición de género, y se enfrentan a un riesgo especial cuando están sometidas al régimen de prisión preventiva. Considerando que la prisión preventiva afecta de manera diferenciada y desproporcionada a las mujeres”¹⁵ Ya que al determinarles la prisión preventiva oficiosa no tomaron en cuenta la “posición particular y de desventaja histórica que tienen las mujeres en la sociedad. Historial de victimización anterior. Ausencia de circunstancias agravantes en la comisión del delito. Impacto diferencial e incremental de aplicación de pena privativa de libertad respecto de personas bajo su cuidado.”¹⁶

Al respecto, el Comité CEDAW mencionó que en México la imposición de la prisión preventiva es oficiosa y se decreta de forma automática tomando en consideración solamente el delito imputado, no siendo revisable de oficio por autoridad judicial, por lo cual, no permite desarrollar un criterio diferenciado en razón al género,¹⁷ indicando además que:

El Comité ha enfatizado que la detención preventiva debe utilizarse únicamente como último recurso y por el menor tiempo posible. El Comité ha señalado asimismo que el carácter obligatorio de la prisión preventiva afecta de manera desproporcionada a grupos de mujeres en situación de vulnerabilidad. [...] En el caso particular, el Comité observa que esta situación deriva tanto de disposiciones de iure, que establecen la obligatoriedad de la medida o excluyen alternativas según el tipo penal, como de prácticas de facto de los órganos judiciales que la aplican automáticamente sin examinar las circunstancias del caso concreto.¹⁸

Por todo lo anterior y en lo relativo a la prisión preventiva oficiosa aplicada a las peticionarias, el Comité CEDAW emitió las siguientes recomendaciones al Estado mexicano:

a. En relación con las autoras:

- i)** Proporcionarles una reparación integral y adecuada, incluida la compensación económica;
- ii)** [...]

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Guía práctica para reducir la prisión preventiva. OEA/Ser.L/V/II.163 Doc. 107, 27 de septiembre de 2017, página 44 <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guia-prisionpreventiva.pdf>

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Guía práctica para reducir la prisión preventiva, páginas 46 y 47

¹⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Patricia Melo Tapia y otras, párrafo 7.2.

¹⁸ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Patricia Melo Tapia y otras, párrafo 7.4

iii) Reevaluar las medidas cautelares de las autoras que continúan en prisión preventiva, con miras a establecer el cese de la prisión preventiva y su sustitución por una medida alternativa a la privación de libertad

[...]

b. En general:

i) Modificar las disposiciones constitucionales y legislativas con el fin de eliminar la prisión preventiva oficiosa, la cual tiene un impacto desproporcionado en las mujeres.

ii) [...].¹⁹



Estos señalamientos para el Estado mexicano se suman a las sentencias emitida por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en contra de nuestro país, en concreto, el caso Tzompaxtle Tecpile y Otros Vs. México²⁰ y caso García Rodríguez y Otro, contra México²¹, donde, entre otras consideraciones, se le

¹⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Patricia Melo Tapia y otras, párrafo 9

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tzompaxtle Tecpile y Otros Vs. México, sentencia de 7 de noviembre de 2022, https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_470_esp.pdf

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso García Rodríguez y Otro vs. México, Sentencia 25 de enero del 2023. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_482_esp.pdf

condenó en el mismo sentido a “adecuar su ordenamiento jurídico interno sobre prisión preventiva oficiosa”.²²

Conclusiones

Este dictamen, viene a reforzar las sentencias antes citadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra México, por lo que, resulta imperante e impostergable atender dichas recomendaciones, debiendo comenzar a trabajar en la implementación de medidas efectivas para la limitación o inclusive, la erradicación de la aplicación de la prisión preventiva de manera oficiosa, garantizando el derecho al debido proceso y el respeto de los derechos humanos de todas las personas, especialmente de las mujeres privadas de la libertad, teniendo que adecuar y armonizar su sistema jurídico a los instrumentos internacionales de defensa de derechos humanos en la materia.

Este hecho obliga a una reflexión profunda sobre las deficiencias del marco normativo interno mexicano, incluido el artículo 19 Constitucional, cuya aplicación ha derivado en violaciones a los derechos humanos. No obstante, la intervención de instancias internacionales también evidencia la relevancia de los mecanismos de protección, tanto jurisdiccionales como cuasi jurisdiccionales, como herramientas efectivas para visibilizar estas problemáticas y garantizar la defensa de los derechos humanos de las personas en situación de vulnerabilidad.

Con estas recomendaciones la CEDAW hace un llamado al gobierno de México y a todos los gobiernos a revisar y reformar sus políticas y sistemas de justicia, garantizando los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, en especial de las mujeres.

Fuentes de consulta

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Resolución 45/110, Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-standard-minimum-rules-non-custodial-measures>

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Patricia Melo Tapia y otras, Dictamen adoptada por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación, núm. 189/2022. CEDAW/C/92/D/189/2022. 20 de febrero 2026. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso García Rodríguez y Otro vs. México, punto resolutivo 14

[aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2F92%2FD%2F189%2F2022&Lang=en.](#)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, artículo 19 <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso García Rodríguez y Otro vs. México, Sentencia 25 de enero del 2023. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_482_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tzompaxtle Tecpile y Otros Vs. México, sentencia de 7 de noviembre de 2022, https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_470_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Guía práctica para reducir la prisión preventiva. OEA/Ser.L/V/II.163 Doc. 107, 27 de septiembre de 2017, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guia-prisionpreventiva.pdf>

Espinoza Ramírez, Daniel, Medidas Cautelares: Necesarias para garantizar el debido proceso. Nova Iustitia, Revista Digital de la Reforma Penal. Año V. Número 20. Agosto 2017. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/nova-iustitia/article/viewFile/36497/33418>

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano Tomo VI L-O, 1969. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1173-diccionario-juridico-mexicano-t-vi-l-o>

Instituto Mexicano para la Competitividad AC (S/f). Glosario de Justicia y Seguridad. Justicia Transparente. <https://imco.org.mx/justiciapenal/blog/definicion/medidas-cautelares/>

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional 2020-2022. <https://www.gob.mx/prevencionyreinsercion/documentos/cuaderno-mensual-de-informacion-estadistica-penitenciaria-nacional-359620?idiom=es>





SOBRE EL PODER DE NOMBRAR:

UNA LECTURA CRÍTICA DEL DIAGNÓSTICO SOBRE DIVERSIDAD SEXUAL Y DE GÉNERO EN GUANAJUATO

Cecilia Catalina
Vega Valerio¹

Resumen

El presente artículo analiza el Diagnóstico de la Población de la Diversidad Sexual y de Género en Guanajuato, con el objetivo de identificar en el avances y áreas de oportunidad. A partir de la revisión de su metodología, categorías conceptuales y principales hallazgos, el ejercicio representa un avance significativo, sin embargo, persisten retos en su apropiación institucional y en la atención de problemáticas estructurales de discriminación. Finalmente, se sostiene que la generación de conocimiento es condición necesaria, pero no suficiente, para la garantía de derechos, ya que su ausencia o inadecuada utilización puede contribuir a reproducir desigualdades.

¹ Licenciada en Gestión Pública y Políticas Globales por el ITESO, Maestra en Gobernanza y Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de Madrid y Especialista en Derechos Humanos por el Instituto de Estudios Especializados de la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.

Desarrollo

El 7 de junio de 2024 se concretó un hecho histórico para el Estado de Guanajuato: la publicación de la Ley para las Personas de la Diversidad Sexual y de Género². Apenas unos meses después, en septiembre del mismo año, el Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato publicó el Diagnóstico de la Población de la Diversidad Sexual y de Género en Guanajuato³, un documento que continua siendo preliminar.

Es cierto que todo diagnóstico implica cuestiones metodológicas y presupuestarias. Es posible que existan múltiples factores que expliquen por qué no ha sido formalmente publicado, presentado y socializado. Sin embargo, más allá de estas posibles razones, es importante cuestionar las implicaciones de que un documento de esta dimensión no se haya posicionado como referencia para el diseño e implementación de la política en materia de diversidad sexual y de género en el estado, pues ofrece un panorama amplio sobre la situación histórica y actual de discriminación que enfrentan estas poblaciones⁴.

En el presente artículo se analiza dicho diagnóstico, con el objetivo de identificar avances, retos y áreas de oportunidad. A partir de la revisión de datos estadísticos, instrumentos de medición y acciones institucionales que presenta el diagnóstico, se busca ofrecer una lectura crítica que permita visibilizar las formas en que persisten prácticas de discriminación, así como reflexionar sobre la pertinencia y efectividad de las respuestas implementadas desde el ámbito público. Más allá de sus limitaciones, su propia realización, es un avance en la construcción de una agenda en materia de diversidad sexual y de género en Guanajuato. Es el resultado de procesos de exigibilidad impulsados por la sociedad civil, que derivaron incluso en la asignación de recursos públicos específicos para la atención de estas poblaciones⁵.

Sobre la metodología, sin limitarse a un solo enfoque, el estudio utiliza varias herramientas que permiten construir una visión integral, combinando análisis documental, grupos focales, análisis de redes sociales, encuestas con

² Congreso del Estado de Guanajuato, Ley para las Personas de la Diversidad Sexual y de Género del Estado de Guanajuato y sus Municipios, Guanajuato, 2024. https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3625/LPDSYGEG_REF_25Jun2025.pdf .

³ Gobierno del Estado de Guanajuato, Diagnóstico de la población de la diversidad sexual y de género en Guanajuato, 2024. <https://drive.google.com/file/d/1FPHcy06Q4pwUe-bGxJAs2EOmxMKmjCvc/view> .

⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Metodología de Marco Lógico para la planeación, monitoreo y evaluación de programas sociales, Ciudad de México, 2013; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Guía para la formulación de políticas públicas, Santiago, 2017.

⁵ Periódico Correo, Esperan que diagnóstico de la comunidad LGBT en Guanajuato sea el mejor de América Latina, 3 de marzo de 2023. https://periodicocorreo.com.mx/vida-publica/2023/mar/03/esperan-que-diagnostico-de-la-comunidad-lgbt-en-guanajuato-sea-el-mejor-de-america-latina-69243.html#google_vignette



representatividad estatal y estudios de carácter etnográfico⁶. La incorporación de dichas técnicas cualitativas, posibilita recuperar las voces, vivencias y necesidades de la población, lo que sin duda es fundamental desde la perspectiva de derechos humanos⁷.

Un primer elemento para el análisis se encuentra en su glosario, el cual no solo cumple una función descriptiva, sino que establece las categorías a partir de las cuales se nombra y se comprende la diversidad sexual y de género. En este sentido, el lenguaje utilizado no es neutral⁸, incide directamente en

⁶ Gobierno del Estado de Guanajuato, Diagnóstico..., 2024.

⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la implementación, Nueva York, 2012. <https://www.ohchr.org/es/publications/policy-and-methodological-publications/human-rights-indicators-guide-measurement-and>

⁸ Susana Guerrero Salazar, El debate social en torno al lenguaje no sexista en la lengua española. IgualdadES, 2020, 2, 201-221. <https://riuma.uma.es/rest/api/core/bitstreams/c2c83817-63a3->



las formas de reconocimiento, inclusión y producción de conocimiento sobre estas poblaciones. De manera general, el glosario contiene una amplia gama de identidades y conceptos relacionados con la diversidad sexual y de género, lo que contribuye a ampliar el marco de reconocimiento y visibilidad.⁹ Asimismo, algunas categorías utilizadas, como la distinción entre identidades normativas y no normativas, evidencian una forma particular de conceptualizar la diversidad, que, si bien busca nombrar, también puede reproducir ciertos marcos binarios desde los cuales se interpreta la realidad.¹⁰ Por otro lado, la incorporación de categorías como OSIG (orientación sexual e identidad de género), tiene la intención de agrupar dimensiones para el análisis, pero también resulta limitada, en tanto no incorpora de manera explícita la expresión de género, elemento clave en la configuración de las experiencias de discriminación.¹¹

Más allá de los elementos conceptuales y metodológicos, es en el contenido del diagnóstico donde se identifican algunas de las problemáticas más relevantes que atraviesan las vidas de las personas de la diversidad sexual y de género en el estado.

Uno de los ámbitos que aborda es el de la seguridad pública, en donde se evidencian importantes limitaciones en la actuación institucional frente a la diversidad sexual y de género. En particular, nos habla de la falta de protocolos especializados para la atención de personas de la diversidad sexual y de género por parte de las autoridades, lo que genera un margen amplio de discrecionalidad en la actuación policial.¹² Esta situación es preocupante si se considera que, en la práctica, persisten detenciones de personas pertenecientes a esta población bajo figuras como “faltas a la moral o a las buenas costumbres”, lo que evidencia la permanencia de criterios subjetivos que pueden derivar en actos de discriminación y vulneración de derechos.

Asimismo, se documentan prácticas institucionales que, si bien, se presentan como medidas de protección, pueden implicar riesgos de estigmatización o segregación, como la existencia de espacios diferenciados para personas pertenecientes a esta población en diferentes contextos¹³. En este punto, el

[4fc2-a708-d13995274f3f/content](#)

9 Gobierno del Estado de Guanajuato, Diagnóstico..., 2024. Página: 6

10 Judith Butler, *El género en disputa* (Barcelona: Paidós, 2007); Michel Foucault, *Historia de la sexualidad*, vol. 1: *La voluntad de saber* (Madrid: Siglo XXI, 2007).

11 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Conceptos básicos relativos a personas LGBTI* (2015), <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2015/violencia-lgbti/terminologia-lgbti.html>; Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo para juzgar con perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género, y características sexuales*, Ciudad de México: SCJN. 2022. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-09/Protocolo%20OSIEGCS%20digital%2012sep22.pdf>

12 Gobierno del Estado de Guanajuato, Diagnóstico..., 2024. Página 19.

13 Gobierno del Estado de Guanajuato, Diagnóstico..., 2024. Página 20.

reto no está únicamente en la identificación del problema y las acciones realizadas para atenderlo, sino en la necesidad de a estas, sistematizarlas, homogeneizarlas en sus principios y adaptarlas a los distintos contextos municipales, considerando las particularidades sociales, culturales e institucionales de cada territorio. También, el diagnóstico da cuenta de acciones implementadas en algunos municipios¹⁴ en las que se agrupa a diversos grupos en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, esta aproximación puede ser problemática, ya que las formas de discriminación no son homogéneas ni impactan de igual manera a todas las poblaciones. Por el contrario, estas se configuran a partir de contextos específicos y de la interacción de múltiples factores (como el género, la orientación sexual, la identidad de género, la condición socioeconómica, la edad o la pertenencia étnica), por lo que, su atención exige enfoques diferenciados, interseccionales y sensibles a dichas realidades.¹⁵ Pretender abordar la diversidad mediante soluciones uniformes implica desconocer, precisamente, la complejidad y pluralidad de experiencias que se busca visibilizar y proteger.

En el ámbito laboral, el diagnóstico nos muestra que las personas de la diversidad sexual y de género

¹⁴ Gobierno del Estado de Guanajuato, Diagnóstico..., 2024 Página 21.

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos, 2015. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>



enfrentan múltiples barreras no solo en el acceso al empleo, sino también, en su permanencia, desarrollo profesional y condiciones laborales¹⁶; sin embargo, no profundiza suficientemente en los mecanismos específicos que producen y sostienen estas formas de exclusión ni en las responsabilidades de los distintos actores involucrados.

El diagnóstico reconoce el papel fundamental de los colectivos y organizaciones en la generación de redes de apoyo, acompañamiento y visibilización frente a contextos de discriminación, destacando que, en muchos casos, estos espacios suplen la ausencia o insuficiencia de respuestas institucionales y se convierten en mecanismos para la construcción de comunidad, el ejercicio cotidiano de derechos y su exigencia; no obstante, su carácter no formal también refleja la necesidad de que estas iniciativas no recaigan exclusivamente en la organización social, sino que sean reconocidas, fortalecidas e incorporadas en la función pública.

En materia de salud emocional, el diagnóstico visibiliza los impactos que las experiencias de discriminación, exclusión y violencia tienen en la vida de las personas de la diversidad sexual y de género, reflejándose en afectaciones al bienestar psicológico como ansiedad, depresión, aislamiento o sentimientos de inseguridad, lo que evidencia que la vulneración de derechos no solo opera en el plano jurídico o institucional, sino también en la vida cotidiana¹⁷; así, la salud emocional, vinculada a contextos de discriminación, no puede abordarse solo desde lo clínico, sino mediante intervenciones integrales que atiendan sus causas estructurales.

Sobre las formas de rechazo y discriminación que enfrentan las personas de la diversidad sexual y de género en distintos ámbitos de su vida, nos dice que estas manifestaciones van desde expresiones sutiles de exclusión e invisibilización, hasta actos directos de violencia y trato desigual¹⁸, lo que evidencia que la discriminación es una práctica persistente que se reproduce en espacios sociales, familiares e institucionales.

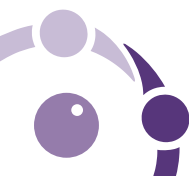
El diagnóstico integra tanto la gráfica sobre los sectores donde más se fomenta la discriminación, a partir de las respuestas de la Encuesta sobre discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género (ENDOSIG)¹⁹, como la tabla de quejas presentadas ante la **PRODHEG** entre 2015 y noviembre de

¹⁶ Gobierno del Estado de Guanajuato, Diagnóstico..., 2024. Página 22

¹⁷ Gobierno del Estado de Guanajuato, Diagnóstico..., 2024. Página 30

¹⁸ Gobierno del Estado de Guanajuato, Diagnóstico..., 2024. Página 33

¹⁹ Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación, Encuesta sobre discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, 2018. <https://sindis.conapred.gob.mx/estadisticas/endosig/>



2023²⁰. El cruce entre experiencias de la población y registros institucionales revela brechas que evidencian desafíos estructurales en el acceso a la justicia y en la respuesta institucional.



El diagnóstico identifica diversos esfuerzos municipales orientados a la inclusión, que reflejan la disposición de algunas autoridades para incorporar el enfoque de diversidad sexual y de género en sus agendas públicas;²¹ no obstante, estos esfuerzos son desiguales entre municipios y dependen de sus capacidades y contextos, lo que representa un desafío para garantizar derechos de manera uniforme.

Nos habla también del trabajo sexual y la prevención de infecciones de transmisión sexual²², aborda una realidad particularmente compleja, en la que convergen condiciones de vulnerabilidad, estigmatización y limitadas alternativas de acceso a empleo formal. La inclusión de este tema permite visibilizar cómo, en determinados contextos, el trabajo sexual se configura no sólo como una actividad económica, sino también como una estrategia de subsistencia frente a escenarios de exclusión estructural.

20 Gobierno del Estado de Guanajuato, Diagnóstico..., 2024. Página 38

21 Gobierno del Estado de Guanajuato, Diagnóstico..., 2024. Página 38

22 Gobierno del Estado de Guanajuato, Diagnóstico..., 2024. Página 44-48

Asimismo, el énfasis en la prevención de infecciones de transmisión sexual evidencia la necesidad de fortalecer políticas públicas en materia de salud que sean accesibles, inclusivas y libres de discriminación. No obstante, el tratamiento del tema exige evitar la asociación automática con riesgos sanitarios y promover intervenciones integrales que aborden las causas estructurales de la vulnerabilidad.

En el apartado de familias diversas²³, el diagnóstico reconoce la existencia de múltiples configuraciones familiares dentro de la población de la diversidad sexual y de género, lo que representa un avance importante frente a modelos tradicionales que históricamente han limitado su reconocimiento. La inclusión de este tema permite visibilizar no sólo la diversidad de vínculos afectivos y de cuidado, sino también los retos que enfrentan estas familias para ser reconocidas plenamente en el ámbito social e institucional. No obstante, evidencia a su vez, que, a pesar de ciertos avances normativos, persisten obstáculos en el acceso a derechos asociados a la vida familiar, como el reconocimiento legal, la seguridad social o la protección jurídica.

En materia de acceso a la justicia, la información presentada da cuenta de la existencia de mecanismos institucionales para la atención de quejas, sin embargo, también permite advertir limitaciones en su alcance, así como posibles barreras relacionadas con el desconocimiento, la desconfianza o la falta de condiciones adecuadas para una atención libre de discriminación.²⁴ En este sentido, el diagnóstico no sólo visibiliza la importancia de contar con vías formales de denuncia, sino que también pone en evidencia la necesidad de fortalecerlas, garantizando que sean accesibles, efectivas y sensibles a las particularidades de esta población.

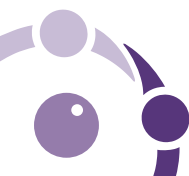
Lo que me parece el contenido más relevante del diagnóstico es la Encuesta sobre la calidad de vida de las personas de la diversidad sexual y de género²⁵, la cual constituye el principal insumo cuantitativo para dimensionar las condiciones en las que vive esta población en el estado. A través de este instrumento, el diagnóstico no sólo busca generar información estadística, sino también aproximarse a las experiencias cotidianas de las personas, lo que le otorga un valor central dentro de la estructura del documento. No obstante, como todo ejercicio de este tipo, su alcance está determinado por las condiciones de levantamiento de la información, los mecanismos de acceso a la población y las características de la muestra, lo que implica reconocer que los resultados deben ser leídos considerando estos elementos.

A partir de los resultados de la encuesta, el diagnóstico evidencia que las personas

23 Gobierno del Estado de Guanajuato, Diagnóstico..., 2024. Página 49

24 Gobierno del Estado de Guanajuato, Diagnóstico..., 2024. Página 51

25 Gobierno del Estado de Guanajuato, Diagnóstico..., 2024. Página 54-74



de la diversidad sexual y de género enfrentan múltiples formas de desigualdad en distintos ámbitos de su vida cotidiana. Los datos muestran afectaciones en el acceso a empleo, experiencias recurrentes de discriminación, limitaciones en el acceso a servicios y efectos en la salud emocional, lo que confirma que las condiciones de vulnerabilidad no son aisladas, sino que se presentan de manera interrelacionada.



Más allá de los resultados, la encuesta también permite reflexionar sobre la forma en que se construye el conocimiento en torno a la diversidad sexual y de género. Si bien el instrumento aporta datos valiosos, el énfasis en la medición de condiciones de vulnerabilidad puede centrar la narrativa en la carencia y el riesgo, dejando en un segundo plano otras dimensiones relacionadas con la agencia, la resistencia y la construcción de comunidad.

En este sentido, es importante considerar posibles cuestiones sobre la construcción y lectura de los datos. Por un lado, las encuestas dirigidas a poblaciones específicas suelen enfrentar desafíos relacionados con la representatividad, el acceso a ciertos grupos y la participación voluntaria. Por otro, la forma en que se formulan las preguntas y se estructuran las categorías puede delimitar aquello que es posible observar, dejando fuera algunas experiencias.

Conclusiones

El desconocimiento sobre las realidades, necesidades y condiciones de vida de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad no constituye una simple omisión, sino que tiene implicaciones directas en la garantía efectiva de sus derechos humanos²⁶. La ausencia de información

²⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Indicadores de derechos humanos, 2012.



adecuada, actualizada y socialmente construida limita la capacidad del Estado para diseñar políticas públicas pertinentes, reproduciendo, en muchos casos, esquemas de exclusión.

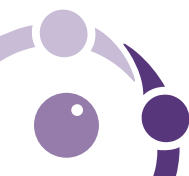
Desde el enfoque basado en derechos humanos, la producción de conocimiento es una condición necesaria para la identificación de desigualdades estructurales y la adopción de medidas para su erradicación. En este sentido, organismos internacionales han señalado que la falta de datos desagregados y de información específica sobre determinados grupos poblacionales contribuye a su invisibilización²⁷ y, en consecuencia, a la persistencia de violaciones a derechos humanos.

Asimismo, el desconocimiento institucional puede traducirse en prácticas discriminatorias, ya sea por acción o por omisión. La falta de capacitación, de herramientas conceptuales o de marcos normativos genera márgenes amplios de discrecionalidad en la actuación de las autoridades, lo que incrementa el riesgo de decisiones basadas en prejuicios, estereotipos o criterios subjetivos.

Si bien la información presentada es valiosa, su impacto radica en su capacidad de traducirse en acciones sostenidas; sin conocimiento, no hay política pública efectiva, y sin ella, los derechos no trascienden el discurso.

***Medir la realidad es un primer paso,
pero transformarla implica ir más allá de los datos.***

²⁷ Organización de las Naciones Unidas, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2015. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf



Fuentes de consulta

Butler, Judith, El género en disputa, Paidós, Barcelona, 2007.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Guía para la formulación de políticas públicas, Santiago, 2017.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Conceptos básicos relativos a personas LGBTI (2015), <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2015/violencia-lgbti/terminologia-lgbti.html>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos, 2015. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>

Congreso del Estado de Guanajuato, Ley para las Personas de la Diversidad Sexual y de Género del Estado de Guanajuato y sus Municipios, Guanajuato, 2024. https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3625/LPDSYGEG_REF_25Jun2025.pdf.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Metodología de Marco Lógico para la planeación, monitoreo y evaluación de programas sociales, Ciudad de México, 2013.

Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación, Encuesta sobre discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, 2018. <https://sindis.conapred.gob.mx/estadisticas/endosig/>

Foucault, Michel, Historia de la sexualidad, vol. 1: La voluntad de saber, Siglo XXI, Madrid, 2007.

Gobierno del Estado de Guanajuato, Diagnóstico de la población de la diversidad sexual y de género en Guanajuato, 2024. <https://drive.google.com/file/d/1FPHcy06Q4pwUe-bGxJAs2EOmxMKmjCvc/view>.

Guerrero Salazar, Susana, El debate social en torno al lenguaje no sexista en la lengua española. IgualdadES, 2020, 2, 201-221. <https://riuma.uma.es/rest/api/core/bitstreams/c2c83817-63a3-4fc2-a708-d13995274f3f/content>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la implementación, Nueva York, 2012. <https://www.ohchr.org/es/publications/policy-and-methodological-publications/human-rights-indicators-guide-measurement-and>

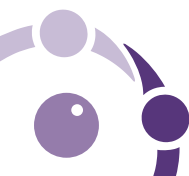
Organización de las Naciones Unidas, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2015. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

Periódico Correo, Esperan que diagnóstico de la comunidad LGBT en Guanajuato sea el mejor de América Latina, 3 de marzo de 2023. <https://periodicocorreo.com.mx/vida-publica/2023/mar/03/esperan-que-diagnostico-de-la-comunidad-lgbt-en-guanajuato-sea-el-mejor-de-america->



latina-69243.html#google_vignette

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



LA REVISTA DIGITAL DE LA
PRODHEG





LAS OBSERVACIONES FINALES DEL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO A MÉXICO EN RELACIÓN CON LAS GARANTÍAS LEGALES DE PROTECCIÓN

Carlos Ivan
Medrano Espitia¹

Resumen

El presente texto analiza las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño realizadas a nuestro país en relación con las garantías legales de protección de este grupo de personas, para ilustrar y sensibilizar a las personas lectoras sobre la importancia de sostener la progresividad de sus derechos humanos.

¹ Licenciado en Derecho, Especialista en Derechos Humanos y Género, Especialista en Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Adscrito a la Dirección de NNA a la PRODHEG.

Desarrollo

El Comité de los Derechos del Niño, (en adelante, Comité), es un órgano independiente, cuya creación, data de 1991, su función, es la de supervisar la correcta aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN), por parte de los Estados miembros². Su origen se vincula a la necesidad de implementar un mecanismo de vigilancia tras la adopción de este tratado internacional³.

Este órgano, se encuentra constituido por 18 personas expertas y entre otras de sus funciones, está la supervisión de la aplicación de los Protocolos Facultativos de la Convención, sobre la participación de niños en conflictos armados⁴, sobre la venta de niños, la prostitución infantil, la utilización de los niños en la pornografía⁵ y sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones⁶ (este último sin ratificar por el Estado Mexicano⁷).

El trabajo del Comité en los últimos 30 años ha tenido un impacto positivo en la vida y acceso a derechos humanos de niñas, niños y adolescentes (En adelante NNA), tan es así que, la CDN es el tratado internacional de derechos humanos más ratificado de la historia.

Todos los Estados Partes de la Convención, entre ellos México desde 1990, están obligados a presentar informes cada cinco años⁸ al Comité de los Derechos del

2 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Convención sobre los Derechos del Niño 30 años de suscripción. <https://www.unicef.org/ecuador/media/3856/file/Qué%20es%20la%20Convención%20sobre%20los%20Derechos%20del%20Niño.pdf>

3 Comité de los Derechos del Niño, Resumen, <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/crc>

4 Organización de las Naciones Unidas, Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. 25 de mayo de 2000. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-involvement-children>

5 Organización de las Naciones Unidas, Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. 25 de mayo de 2000. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-sale-children-child>

6 Organización de las Naciones Unidas, Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. 19 de diciembre de 2011. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-communications>

7 Organización de las Naciones Unidas, Estado de Ratificación por País. Consultado el 06 de abril de 2026. <https://indicators.ohchr.org/>

8 Convención sobre los Derechos del Niño, 10 de noviembre de 1989, Art. 44. 1. a). <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>



Niño (en adelante Comité) en su país, es así que este examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de observaciones finales⁹.

El Comité ha dirigido al Estado Mexicano observaciones finales en las anualidades de 1994¹⁰, 1999¹¹, 2006¹², 2015¹³ y 2024¹⁴, donde, si bien es cierto, ha celebrado logros respecto de la progresividad y avances sobre de los derechos

⁹ Comité de los Derechos del Niño, Introducción al Comité, Consultado el 8 de abril de 2026. <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/crc/monitoring-childrens-rights>

¹⁰ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre el informe inicial de México, 1994. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g94/155/07/pdf/g9415507.pdf?OpenElement>

¹¹ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de México, 1999. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g99/454/59/pdf/g9945459.pdf?OpenElement>

¹² Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México, 2006. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g06/425/01/pdf/g0642501.pdf?OpenElement>

¹³ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, 2015. https://www.derechoshumanoscdmx.gob.mx/wp-content/uploads/CRC_C_MEX_CO_4-5.pdf#:~:text=El%20Comité%20de%20los%20Derechos%20del%20Niño%20como,de%20los%20derechos%20de%20niñas%20niños%20y%20adolescentes

¹⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de México, 2024. <https://www.refworld.org/es/pol/obspais/crc/2024/es/148970>



de NNA, también ha mostrado preocupaciones concretas sobre las cuales se permite hacer recomendaciones a nuestro país.

Aunque se han abordado muchas cuestiones sobre los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en México por parte del Comité de los Derechos del Niño, me quiero centrar en la relativa a contar con un marco legal e institucional que se encuentre alineado con la CDN, y que a partir de aquel sean garantizados los derechos humanos que reconoce este tratado internacional.

Sobre este punto, en las observaciones finales a México del año 2006 el Comité señaló lo siguiente:

El Comité insta al Estado Parte a que adopte las medidas necesarias para armonizar las leyes federales y estatales con la Convención y las normas internacionales pertinentes, a fin de asegurar su aplicación efectiva. El Comité también insta al Estado Parte a que se asegure de que todas las leyes estatales sean compatibles con las leyes federales, en particular, la Ley para la protección de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes de 2000, y que todos los Estados apliquen, como cuestión prioritaria, las reformas administrativas institucionales necesarias.¹⁵

Este comentario obedece a que, en aquel momento, en nuestro país no existía una norma General en la materia de niñas, niños y adolescentes, y cada Estado de la República tenía un marco normativo distinto que hacía muy complejo garantizar los mismos derechos a todos los NNA en el territorio, ya que no todos ellos tenían el mismo desarrollo institucional o legal, por ello, el Comité hacía un llamado a asegurar que todas las leyes fueran compatibles, haciendo uso de reformas administrativas e institucionales necesarias.

Justamente tomando en cuenta estos argumentos del Comité, fue que se impulsó la adopción de una norma general, por lo que, se legisló en 2014 la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes¹⁶ y en 2015 la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato¹⁷, sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, el Comité ha observado muy poca

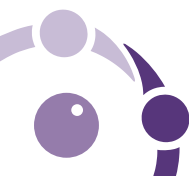
¹⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales 2006, Párr. 7.

¹⁶ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf>

¹⁷ Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato.

https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3675/LNNAEG_REF_18Diciembre2025.pdf



difusión y/o conocimiento sobre el ámbito jurídico de la materia, por lo que recomienda que estas normas deben ser mayormente difundidas¹⁸.

Aunque con las normas antes descritas se tuvieron grandes avances en la materia del marco normativo especializado de derechos de NNA, ha habido intentos de modificarlos de forma regresiva, por ejemplo, con iniciativa propuesta por el ejecutivo federal, con la que se pretendía, entre otras cosas, trasladar la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), como unidad administrativa¹⁹, se considera que esta iniciativa pudo resultar en un retroceso de los derechos antes señalados, ya que incluso, frente a ello, el Comité expresó su preocupación al respecto a nuestro país en su último informe final, ante la posible desmantelamiento del SIPINNA²⁰.



Uno de los grandes avances que ha representado contar con una Ley General, es la consolidación de una política nacional en favor de los derechos de niñas, niños y adolescentes, además de la consolidación de una estructura institucional que hoy es fundamental para dirigir dicha política y para liderar los esfuerzos en la materia, encabezada por el SIPINNA.

¹⁸ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales, 2024. Párr. 6 c).

¹⁹ Poder Ejecutivo Federal. Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos, en materia de simplificación orgánica, 18 de abril de 2023

https://www.sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentoAsuntos.php?SID=&Clave=4547613

²⁰ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales 2024. Párr. 8 a).

Es por ello que, la iniciativa señalada constituyó una preocupación importante sobre sus posibles impactos negativos en los derechos de NNA, toda vez que, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes fue concebida a efecto de que el Estado (en sus tres órdenes de gobierno) cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integrales de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados.

Sobre esto es importante recordar que incluso el Comité instó al Estado a implantar sin demora el Sistema Nacional de Protección Integral y a velar por que cuente con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para su correcto funcionamiento en los ámbitos federal, estatal y municipal²¹. Así pues, el SIPINNA, es una instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes²².

De esta forma, volviendo al tema de la iniciativa de reforma aludida, el SIPINNA pudo verse subordinado a otra instancia estatal como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), en el entendido de que toda la política de derechos de niñas, niños y adolescente se ven reducidas al menos en la estructura orgánica del Estado, y seguramente también en la práctica.

Ahora que se comprende un poco más la importancia de este sistema, resulta inadmisibles pretender su fusión o eliminación, afortunadamente, la iniciativa referida en líneas anteriores, fue rechazada por el legislativo el 30 de agosto de 2024²³, sin embargo, este caso debe ayudarnos a no olvidar los avances logrados en la materia, a no dar por sentado el desarrollo normativo e institucional que tenemos el día de hoy, así como recordar que la lucha por los Derechos de NNA tiene que ser constante, verificando que estos progresen y no retrocedan.

En las observaciones finales del Comité a México de 2015 y de 2024, ya no se centran en la inexistencia de un marco normativo robusto, toda vez que ya se contaba con la Ley General antes citada, por ello, el Comité ha mostrado ahora su preocupación en cuanto a la divulgación y correcta aplicación de las normas de protección de NNA.

En concreto, el Comité indicó a México la adopción de “mecanismos de

²¹ Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. ¿Qué es SIPINNA? <https://www.gob.mx/sipinna/articulos/que-es-el-sipinna-dossier-informativo-269151?idiom=es>

²² Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Art. 125. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf>

²³ Poder Ejecutivo Federal. Iniciativa 2023.



supervisión independientes, la recopilación de datos y capacitación, así como la difusión de la Convención²⁴, el reforzamiento de la implementación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y [que] se mejoren los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, en especial en ámbitos fundamentales como la protección de niñas niños y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad”²⁵.

Además, se pronunció por la agilización de la “armonización para que la legislación federal y la estatal estén en conformidad con la Convención y con la Ley General”²⁶, además de sumar esfuerzos para promover ampliamente el conocimiento “a nivel local, estatal y federal el contenido de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”²⁷.

Lo antes plasmado, es un reflejo de que no basta con la ratificación de una Convención o la legislación de normas jurídicas, sino que además es menester

24 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales 2015. Párr. 6.

25 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales 2024. Párr. 6. a).

26 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales 2024. Párr. 6. b).

27 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales 2024. Párr. 6. c).

capacitar, difundir, crear instancias, mecanismos de protección y difusión de derechos de NNA, así como la coordinación entre Estados y la federación.

Un tema que también va de la mano con la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes es el tema presupuestal, siendo un gran factor respecto de la ejecución de programas y acciones en pro de NNA, por lo que, bajo este contexto, el Comité encuentra preocupación en el caso de nuestro país en cuanto a los recursos destinados para la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos de NNA, ya que aprecia una notable reducción de las asignaciones presupuestarias destinadas a la niñez y adolescencia²⁸ sobre todo en los ámbitos de la educación, salud y la primera infancia²⁹.

Sobre este tema, el Comité indicó que es urgente que el Estado revise el presupuesto para el desarrollo de una educación de mayor calidad, con libros de texto de nueva generación diseñados con ingeniería pedagógica de precisión, instancias de atención a la violencia en los entornos escolares, acceso a una salud de calidad y dotación de los medicamentos en tiempo y forma para las personas menores de edad, entre otros elementos, porque el destino del recurso dirigido a NNA es un fundamental.

Conclusiones

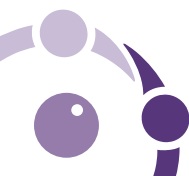
En conclusión, en estas breves líneas, se ha podido dimensionar de manera amplia algunos avances y preocupaciones del Comité al Estado Mexicano, en clave del principio de progresividad³⁰, dándonos cuenta de que en el caso de derechos de la niñez y adolescencia esa progresividad marcha a pasos no tan agigantados como se quisiera.

Al día de hoy, aún hay varias personas que desconocen el contenido la Convención o de las leyes de protección de NNA, hay quienes siguen “corrigiendo” a NNA mediante castigos corporales o tratándoles como objetos de protección en lugar de titulares de Derechos y varios de estos aspectos ocurren por el desconocimiento de la norma, porque no basta con colocar el principio de “la ignorancia de la ley no exime su cumplimiento”, porque este desconocimiento y continuidad de prácticas, son un reflejo de la poca difusión en el tema abordado en el desarrollo de este texto.

28 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales 2024. Párr. 9.

29 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Primera Infancia. Los primeros años de vida son determinantes en el desarrollo de niñas y niños. <https://www.unicef.org/mexico/primera-infancia>

30 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, La progresividad en los Derechos Humanos. Políticas públicas, actores e instituciones, 2022, http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Progresividad_DH.pdf



Resulta lamentable que, incluso en ocasiones desde la propia autoridad Estado se pretenda ir en retroceso, al intentar fusionar o desaparecer instituciones que mucho a costado construir, desprotegiendo a la humanidad y para el caso que nos ocupa, a NNA.

En otro orden de ideas, para transformar estas palabras de papel en hecho reales, se necesita de la convicción de todas las personas en sus respectivas competencias, desde los gobiernos responsables que destinen presupuestos suficientes para la niñez y adolescencia, así como su correcta ejecución, hasta las madres, padres y personas cuidadoras que optan por crianzas positivas sobre las adultocéntricas.

Por ello, estas estrofas pretender sensibilizar a las personas lectoras de las mismas, haciendo un llamado en favor de los derechos de NNA, concientizando sobre la corresponsabilidad que la sociedad y Estado tenemos en cuanto a su promoción, respeto, protección y garantía.

La tarea no es sencilla, pero es una deuda histórica que tenemos y entre más personas nos sumemos a la causa, dejaremos de pensar los derechos como juramentos plasmados en papel, para verlos como realidades dibujadas en sus sonrisas.

Fuentes de consulta

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La progresividad en los Derechos Humanos. Políticas públicas, actores e instituciones, 2022 http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Progresividad_DH.pdf

Comité de los Derechos del Niño, Introducción al Comité, Consultado el 8 de abril de 2026 <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/crc/monitoring-childrens-rights>

Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre el informe inicial de México, 1994. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g94/155/07/pdf/g9415507.pdf?OpenElement>

Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de México, 1999 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g99/454/59/pdf/g9945459.pdf?OpenElement>

Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México, 2006 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g06/425/01/pdf/g0642501.pdf?OpenElement>

Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de México, 2024 <https://www.refworld.org/es/pol/obspais/crc/2024/es/148970>

Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes



periódicos cuarto y quinto consolidados de México, 2015 https://www.derechoshumanoscdmx.gob.mx/wp-content/uploads/CRC_C_MEX_CO_4-5.pdf#:~:text=El%20Comité%20de%20los%20Derechos%20del%20Niño%2C%20como,de%20los%20derechos%20de%20niñas%2C%20niños%20y%20adolescentes

Comité de los Derechos del Niño, Resumen <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/crc>

Convención sobre los Derechos del Niño, 10 de noviembre de 1989 <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Convención sobre los Derechos del Niño 30 años de suscripción <https://www.unicef.org/ecuador/media/3856/file/Qué%20es%20la%20Convención%20sobre%20los%20Derechos%20del%20Niño.pdf>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Primera Infancia. Los primeros años de vida son determinantes en el desarrollo de niñas y niños <https://www.unicef.org/mexico/primera-infancia>

Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3675/LNNAEG_REF_18Diciembre2025.pdf

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf>

Organización de las Naciones Unidas, Estado de Ratificación por País. Consultado el 06 de abril de 2026 <https://indicators.ohchr.org/>

Organización de las Naciones Unidas, Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. 25 de mayo de 2000 <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-involvement-children>

Organización de las Naciones Unidas, Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. 25 de mayo de 2000 <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-sale-children-child>

Organización de las Naciones Unidas, Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. 19 de diciembre de 2011. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-communications>

Poder Ejecutivo Federal. Con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionanyderogandiversasdisposicionesdedistintosordenamientos,enmateria de simplificación orgánica, 18 de abril de 2023 https://www.sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentoAsuntos.php?SID=&Clave=4547613

Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. ¿Qué es SIPINNA? <https://www.gob.mx/sipinna/articulos/que-es-el-sipinna-dossier-informativo-269151?idiom=es>

LA REVISTA DIGITAL DE LA
PRODHEG





PERSPECTIVAS

LA REVISTA DIGITAL DE LA

PRODHEG

MAYO 2026

