



CONGRESO REDIPAL VIRTUAL
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea

PONENCIA PRESENTADA POR
Dr. José de Jesús Chávez Cervantes

TÍTULO:
***EL PORVENIR DEL SISTEMA PÚBLICO DE
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS
EN MÉXICO: ALGUNAS PROPUESTAS***

Septiembre 2022

EL PORVENIR DEL SISTEMA PÚBLICO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: ALGUNAS PROPUESTAS

Dr. José de Jesús Chávez Cervantes ¹

RESUMEN

El *ombudsperson* ocupa actualmente un lugar trascendental en la evolución y reforzamiento como mecanismo de defensa de los derechos humanos en México. El hecho de que las entidades federativas que integran al Estado mexicano hoy estén pobladas de este tipo de instituciones es consecuencia del reconocimiento que su trabajo ha ido adquiriendo y por qué no decirlo, que -desde su surgimiento- son el resultado como contrapeso para hacer frente de las intolerables violaciones a los Derechos Humanos. En ese sentido, México cuenta desde hace 30 años con comisiones que, tanto a nivel federal como estatal, protegen, promocionan y defienden los Derechos Humanos, a través de las diversas herramientas jurídicas nacionales como internacionales que permiten incidir para el respeto y defensa de los derechos y libertades fundamentales de todas las personas que habitan y transitan por el territorio mexicano. De ahí, la importancia de buscar en todo caso, repensar el porvenir del sistema público de defensa de los Derechos Humanos con el objeto y fin, de reforzar su actuación y proponer herramientas que le permitan ser un auténtico límite al poder del Estado.

Palabras Clave: DDHH; Derechos Humanos; *ombudsperson*; defensoría pública; mecanismos de defensa; violaciones; herramientas jurídicas.

¹ Miembro de la Redipal. Licenciado en Derecho y Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad de Guadalajara; Máster y Doctorado en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos Gregorio Peces-Barba, España. Profesor-Investigador de la Universidad de Guadalajara. México. Correo electrónico: chavezcervantes26@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

El estado de los derechos humanos en México es alarmante. Diversos órganos de Naciones Unidas como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2019), el Comité contra la Tortura (2019; 2012), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2019), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2018; 2012), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2018), el Comité contra la Desaparición Forzada (2015), el Comité de los Derechos del Niño (2011), el Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos (2011; 2017), así como el Mecanismo del Examen Periódico Universal en sus tres ciclos (Consejo de Derechos Humanos, 2018a; 2013a; 2009), han mostrado su preocupación respecto a las violaciones de derechos humanos que de forma sistemática suceden en México y obstaculizan el trabajo en defensa de los derechos humanos.

Lo anterior, replantea el gran desafío y la necesidad de repensar los vínculos entre las políticas públicas, las legislaciones con los derechos humanos y la realización de diagnósticos sobre los impactos de los derechos de todas las personas. Justo aquí es donde encuadra la labor de las defensorías estatales con el objetivo de articular acciones para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y la construcción de una cultura basada en estos derechos que pugne por una cultura de paz.

En este sentido, este trabajo reflexiona propuestas de fortalecimiento al sistema público de defensa de los derechos humanos en México, con la intención de iniciar una discusión desde el ámbito académico que incida en la toma de decisiones parlamentarias, con el ánimo de repensar el porvenir de las defensorías en nuestro país. Desde esta coordenada, en un primer momento, recordaremos la naturaleza y función del porqué en México surgieron las comisiones de derechos humanos, obviando antecedentes que no son el objetivo de esta empresa. Una vez expuesto lo anterior, justificaremos algunas propuestas para el fortalecimiento del sistema en México, las cuales, van encaminadas a repensar el futuro y porvenir de una de las instituciones de salvaguardar y fortalecer el contenido de la Constitución del Estado Constitucional de Derecho.

II. EL PORVENIR DE LAS DEFENSORÍAS

Sin lugar a dudas, es pertinente a treinta años de la creación y funcionamiento de las comisiones de derechos humanos, revisar y en su caso actualizar la normativa reguladora del Ombudsperson, a fin de seguir fortaleciendo las funciones de la institución para permitirle emular la labor de una Institución Nacional de Derechos Humanos de conformidad con Principios de París², los Principios de Venecia³, las recomendaciones del Subcomité de Acreditación y del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, así como con los informes de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre las Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos⁴ y de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los Derechos Humanos⁵ y con el Manual de la ACNUDH para las instituciones nacionales de derechos humanos⁶, todo ello con el fin de respaldar su trabajo como instituciones sólidas, independientes y eficaces en la promoción y protección de los derechos humanos. Es decir, a partir de los criterios que a nivel internacional que se han establecido con el objeto y fin, de que las instituciones sean pues, auténticos límites y guías para la actuación del Estado.

Lo anterior, tiene un significado profundo, pues solamente así, con una Institución defensora de los derechos humanos, que esté fortalecida podrá hacer frente a las diversas demandas sociales que son cada vez más complejas.

En este sentido, cobra pertinencia reflexionar en torno del porvenir de las defensorías de derechos humanos en México y con especial énfasis de la Comisión

² Vid. NACIONES UNIDAS. *Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*, octubre de 1991, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993 (Resolución A. G. 48/134, de 20 de diciembre de 1993, Anexo).

³ Vid. COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO. *Principios sobre la protección y la promoción de la Institución del defensor del pueblo ("Los Principios de Venecia")*, Consejo de Europa, 118 sesión plenaria, de 18 de marzo 2019.

⁴ Vid. ASAMBLEA GENERAL. *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. Informe del Secretario General*, Naciones Unidas, A/70/347, de 28 de agosto de 2015.

⁵ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekagya*, Asamblea General, A/HRC/22/47, de 16 de enero de 2013.

⁶ Vid. OACNUDH. *Los derechos económicos, sociales y culturales, Manual para las instituciones nacionales de Derechos Humanos*, Nueva York y Ginebra, Núm. 12, 2004.

Estatad de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), donde a través de este breve ensayo, buscaremos sentar algunas de las bases para el fortalecimiento de la Comisión, con el objeto de entablar un diálogo para el porvenir de las defensorías.

Dicho lo anterior, exponemos entonces algunos de los puntos a dialogar, los cuales, por las características de este documento, solamente se expondrán sin mayor justificación, misma que puede darse, por sí sola.

a) Implementación del Sistema de Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones y resoluciones

Una de las ventanas de oportunidad que se observa, para todo el sistema no jurisdiccional de derechos humanos y a escala internacional, tiene que ver con el déficit de cumplimiento sobre las recomendaciones y conciliaciones que se materializan. Gran parte del problema es que ninguna institución ha logrado consolidar procesos de seguimiento donde la defensoría observe el comportamiento de la autoridad responsable después de la emisión de una resolución. Lo anterior, ha impedido un adecuado control y conocimiento del estado de cumplimiento por parte de su respectiva área.

Ante esta problemática generalizada de la figura del Ombudsperson, se propone dialogar la creación de un Sistema de Seguimiento donde el área encargada siga un protocolo de actuación que atienda a periodicidades establecidas y, al mismo tiempo, informe a la sociedad los avances obtenidos. Así mismo, se contempla una selección de indicadores que den pauta de la voluntad y esfuerzos realizados por las autoridades. Lo anterior, obliga incluso a repensar el modelo metodológico y estructural de las propias recomendaciones públicas no vinculatorias del sistema de defensa de derechos humanos.

A grandes rasgos, se propone con el objeto de deliberar, el siguiente esquema de Seguimiento:

- i) Homogenización de puntos resolutorios (medidas de reparación) que garanticen la reparación integral del daño y de indicadores que evalúen su cumplimiento.

- ii) Calendarización conjunta entre autoridad responsable, víctima y defensoría para agotar el cumplimiento de las recomendaciones y conciliaciones.
- iii) Notificación mensual por parte de la autoridad responsable sobre los avances obtenidos en el cumplimiento de la recomendación.
- iv) Publicación de informes emitidos por la defensoría sobre el cumplimiento individual de recomendaciones con una periodicidad de seis meses.
- v) Publicación de informes anuales emitidos por cada una de las defensorías sobre el nivel cumplimiento de cada una de las instituciones a las que se han emitido recomendaciones y conciliaciones.

Lo anterior, es solamente una propuesta que puede ser deliberativa, pero que busca ser la antesala de cambios sustanciales en el momento que se de seguimiento al instrumento de defensa de mayor importancia que ostenta el sistema público de defensa de los derechos humanos, con el objeto y fin, de obtener mayor eficacia y eficiencia.

Finalmente apuntar, que a escala internacional el seguimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos deberá mutar a un sistema de indicadores a efecto de fortalecer los resultados. Incluso, apostar por otorgar mayores herramientas al sistema de seguimiento y que no solamente se queden en informes, sino que se busque, la posibilidad de relanzar sentencias que han quedado inconclusas en su cumplimiento por parte de los Estados partes que se han comprometido a través de los rituales constitucionales correspondientes, acatar las resoluciones de un órgano de características supraconstitucionales.

b) Educación en derechos humanos

La educación en derechos humanos es una labor sustantiva del quehacer del Ombudsperson en México y el mundo. Ello, porque la garantía de los derechos humanos no puede materializarse sin la presencia de una cultura formativa que sea consciente de la relevancia de los derechos humanos y libertades fundamentales.

Por ello, todas las instituciones deben apostar a la educación como un mecanismo de efectividad de los derechos no solamente por una obligación constitucional, sino también como una de índole moral.

En este orden de ideas, se propone un *Programa de formación temprana en derechos humanos de educación básica*. Es decir, se busca edificar un programa de capacitación continua que genuinamente propicie la transformación de conciencia cívica en favor de la dignidad humana en el sector educativo.

El desarrollo de la propuesta desea tener el máximo alcance y beneficios posibles. En ese sentido resulta adecuado que las estrategias pedagógicas no solamente estén enfocadas en trabajo directo de capacitación con las niñas, niños y adolescentes del estado, sino en programas efectivos de capacitación hacia la docencia que puedan incorporar como una herramienta constante dentro de las capacitaciones ordinarias. Es evidente que, para el desarrollo de esta propuesta, es necesaria la articulación interinstitucional entre las comisiones de derechos humanos y las distintas instituciones, públicas y privadas, que intervienen en la impartición de educación básica en el estado de Jalisco.

Además, es pertinente que en cada una de las Comisiones de derechos humanos se edifique un programa de *Maestría y Doctorado en Derechos Humanos* para toda la población con especial énfasis en el sector público, que incida en la especialización y sensibilización de los derechos en Jalisco. Lo cual, sin duda, permeará para su materialización.

c) Consejo Interinstitucional para la Defensa, Promoción y Gestión de los Derechos Humanos en cada una de las entidades federativas.

Las gestiones institucionales orientadas al cumplimiento y respeto de los derechos humanos deben ser establecidas desde una perspectiva plural y abierta, esto es, donde puedan converger todos los mundos constitucionalmente posibles. En el siglo XXI, ante realidades tan complejas y diversas que enfrentan las comunidades y poblaciones, es necesario que las instituciones se encuentren interconectadas y capaces de vincular esfuerzos hacia las mismas direcciones. En esta sintonía, las estrategias y acciones con respecto de los derechos humanos en México pueden

ser más efectivas partiendo de tácticas derivadas de la gobernanza con perspectiva de derechos.

Por eso es indispensable que se instauren los órganos o Consejos precisos que faciliten el dialogo, la toma de decisiones y la articulación de acciones conjuntas entre las principales instituciones que intervienen en la justiciabilidad y exigibilidad de los derechos y libertades fundamentales en cada entidad federativa y, evidentemente, una instancia similar de carácter nacional. Para satisfacer esta necesidad institucional, se propone la creación de un Consejo, donde el Ejecutivo pueda coordinar la colaboración entre instituciones como la Comisiones o defensorías de derechos humanos, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y demás órganos e instituciones del Estado, que puedan contribuir al respeto y garantía de los derechos. A partir de ahí, es preciso que el Comité sirva para estructurar estrategias conjuntas que orienten los recursos y acciones individuales en la búsqueda de más y mejores resultados, así como toma de decisiones relevantes y la discusión de asuntos relacionados a la materia que surjan en el devenir cotidiano del debate público. En este caso, se hace evidente que las resoluciones de las defensorías de cada entidad federativa son una radiografía del estadio de los derechos, y el Comité que aquí se plantea, se deberá deliberar el cumplimiento de estas.

Al respecto, y como parte del Comité, en aras de cumplir los diversos parámetros de lo que significa Gobernanza, es importante mencionar que se deberá incluir tanto al sector social y académico que incluso, fortalezcan para generar mayor eficacia y eficiencia a las recomendaciones ya emitidas y, por tanto, puedan fungir como entes observadores para su cumplimiento⁷.

d) Transformación institucional

Finalmente, se presenta el eje estratégico cuyo fin es generar reformas y cambios al interior de la institución que terminen por dar sentido a la transformación

⁷ Sobre las diversas dimensiones de gobernanza, véase: VILLANUEVA GÓMEZ, L., *Gobernanza Judicial: concepto, retos y perspectivas*, ed. Porrúa, 2020; GÓMEZ MUÑIZ, M., *Gobernanza Internacional y Neocolonialismo. Aproximaciones desde los objetivos de desarrollo sostenible (ODS-ONU)*, ed. Universidad del Atlántico/Universidad de Guadalajara, 2022.

institucional que se persigue para deliberar el porvenir de las instituciones defensoras de derechos humanos. Para ello se establecen un conjunto de medidas que dan un sentido de congruencia a la operatividad de la institución para con su objeto social. En este sentido, se hace congruente y necesario, establecer al interior de cada organismo de derechos humanos, *paridad en los puestos directivos* y que *jóvenes* vayan adquiriendo posiciones relevantes en la defensoría jalisciense. Lo anterior, incluso, desde un discurso coherente y congruente con los derechos.

Sumado a lo anterior, es importante implementar ejercicios de evaluación interna, a través de *Informes Semestrales* de los avances obtenidos, para la mejora continua de la institución. No podemos conocer las mejoras dentro de ninguna estructura organizacional si no se identifican áreas de oportunidad. Con ello, se busca hacer ejercicios periódicos de introspección que permitan focalizar la maquinaria institucional en aquellos factores que inhiben la eficacia y eficiencia en el desarrollo de las diversas actividades del sistema público de defensa de los derechos y libertades fundamentales.

III. REFLEXIÓN FINAL

Lo aquí expuesto, son solamente propuestas para la deliberación pública que nos permita, con poco más de claridad, repensar el porvenir del sistema público de defensa de los derechos humanos en México, con especial énfasis en Jalisco. Se hace evidente notar, que, a nivel nacional, el índice de violencia y seguridad han perpetuado necesidades emergentes. Tal es el caso de atención a la agenda de personas desaparecidas que debe ser prioritaria no solamente para Jalisco, sino a nivel nacional. En este sentido, tener una *Visitaduría General de Personas Desaparecidas*, especializada en la defensoría jalisciense, que articule con el Gobierno del Estado y los municipios, políticas públicas y acciones que incidan en el acompañamiento de las víctimas y que, además, se busquen las soluciones siempre con perspectiva de derechos humanos, donde la atención a la dignidad humana sea el faro de guía de toda la actuación del Estado. Incluso, es buen momento para incentivar el debate, a efecto de instaurar mecanismos articulados

con las comisiones de derechos en cada municipio del Estado, es decir, reflexionar en torno de la figura del ombudsperson municipal.

Finalmente, mencionar la importancia que tiene el hecho de repensar, incluso, en el momento en que las autoridades que no acepten o cumplan una recomendación, realmente se les lleve a comparecer a los congresos de las entidades federativas. La ausencia normativa y evidentemente, la falta de voluntad política ha perpetuado que ninguna autoridad, en 11 años de la reforma constitucional en derechos humanos, comparezca en algún congreso por su negación al cumplimiento de una recomendación. Por aquí, parece ser, que transita de igual forma, el porvenir del sistema público de defensa de los derechos humanos en México.

Fuentes consultadas

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO.

Principios sobre la protección y la promoción de la Institución del defensor del pueblo (“Los Principios de Venecia”), Consejo de Europa, 118 sesión plenaria, de 18 de marzo 2019.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya, Asamblea General, A/HRC/22/47, de 16 de enero de 2013.

OACNUDH. Los derechos económicos, sociales y culturales, Manual para las instituciones nacionales de Derechos Humanos, Nueva York y Ginebra, Núm. 12, 2004.

ONU. Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, octubre de 1991, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993 (Resolución A. G. 48/134, de 20 de diciembre de 1993, Anexo).

ONU. ASAMBLEA GENERAL. Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. Informe del Secretario General, Naciones Unidas, A/70/347, de 28 de agosto de 2015.

VILLANUEVA GÓMEZ, L., Gobernanza Judicial: concepto, retos y perspectivas, ed. Porrúa, 2020; GÓMEZ MUÑIZ, M., Gobernanza Internacional y Neocolonialismo. Aproximaciones desde los objetivos de desarrollo sostenible (ODS-ONU), ed. Universidad del Atlántico/Universidad de Guadalajara, 2022.