

LA DEFENSA NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Nashieli Ramírez Hernández*

RESUMEN

Este capítulo presenta la evolución del sistema no jurisdiccional de protección a derechos humanos en México y reflexiona sobre sus avances y retos. En un primer momento, describe la trayectoria de este sistema a partir de las reformas a los artículos 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Posteriormente, analiza las contribuciones de los organismos de protección de derechos humanos a la consolidación de la reforma constitucional del 2011. Y, para finalizar, identifica algunos de los retos y posibilidades que tienen estas entidades en el contexto mexicano. Este recorrido, que recoge treinta años de transformaciones institucionales, procura dar cuenta de la importancia del sistema no jurisdiccional para el avance progresivo de la defensa de los derechos humanos en el país.

I. INTRODUCCIÓN

El Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos (Sistema) dispuesto constitucionalmente en México está pronto a cumplir 30 años. Su creación representó un cisma en la relación entre la ciudadanía y las autoridades, al hacerse disponible un recurso de orientación y atención para denunciar violaciones de los derechos humanos. Al establecimiento constitucional del Sistema le siguió la creación de otros organismos creados para regular la interacción entre la población y la autoridad en función de la garantía constitucional de un derecho.

* Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Especialista en Investigación Educativa y Ejercicio de la Docencia, Universidad Nacional Autónoma de México. nashieli.ramirez@cdhdf.org.mx

En el país, un segundo momento representó un gran cambio de paradigma constitucional: la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en junio de 2011. A diez años de su promulgación, este capítulo reflexiona sobre sus avances y retos, en particular para la defensa no jurisdiccional de los derechos humanos. El capítulo está dividido en tres secciones. La primera de ellas detalla la evolución del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos a partir de la descripción de las modificaciones constitucionales al artículo 102, apartado B y, de manera secundaria, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). La segunda sección está dedicada a la contribución de los organismos de protección de derechos humanos (OPDH) para la consolidación de la reforma y su consecuente materialización. Se hace mención de la experiencia específica de la Ciudad de México para conjugar la oportunidad que brindó la consolidación de la reforma de 2011, la subsecuente reforma política de la Ciudad de México y su concreción en la actual Constitución política, única en el país desarrollada de manera posterior al cambio de paradigma constitucional, así como lo que estos antecedentes le imprimieron al diseño de la actual Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Finalmente, se presenta un apartado sobre los retos pendientes.

II. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

El sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos tiene sus bases constitucionales en las modificaciones de 1992 al artículo 102 de la Carta Magna mediante las cuales se incorporó un apartado B al artículo que hasta entonces únicamente establecía las disposiciones relativas al Ministerio Público de la Federación, hoy el órgano autónomo Fiscalía General de la República. Desde su origen, se dispuso que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados establecieran “organismos de protección de los Derechos Humanos que *otorga* el orden jurídico mexicano”. También dispuso que estos conocerían de quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, a excepción del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, les otorgó la obligación de “formular recomendaciones públicas *autónomas*, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”. Es relevante remarcar la autonomía con la que fue concebido el sistema desde su origen por considerar que, inicialmente, fue depositada en los instrumentos recomendatorios y, posteriormente, en su diseño orgánico.

El transitorio segundo del decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 estableció que, en tanto se incluyeran los OPDH en los estados, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) podría seguir conociendo las quejas. Finalmente, aquel marcó un plazo de un año a partir de esa reforma para que las legislaturas de los estados constituyeran sus propios organismos. En la historia del Sistema no Jurisdiccional de los Derechos Humanos, vale la pena traer a cuenta este hecho, pues en realidad, si bien es cierto que la CNDH ya existía por decreto presidencial como un desconcentrado de la Secretaría de Gobernación desde 1990, solo hasta 1992 se fijan los antecedentes constitucionales de un sistema en el país, con un piso mínimo que implicó los siguientes elementos: creación de los organismos por las legislaturas, atención de quejas, emisión de recomendaciones *autónomas* y excepción de atender asuntos electorales, jurisdiccionales y laborales.

Para 1999, el artículo 102, apartado B, fue reformado. Rescato la modificación del verbo *otorgar* por *amparar* al referirse a la relación entre los derechos humanos y la Constitución, pues este cambio da cuenta de una de las razones que hace tan relevante la posterior reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos: su garantía. Lo anterior es síntoma del propio debate que existía respecto a las garantías individuales y la idea de que los derechos humanos no tenían el mismo estatus de positivación y de consiguiente protección y exigibilidad para las personas, relegándolos a una aparente posición declarativa.

La reforma de 1999 modificó, además, el origen del órgano que le da vida a la CNDH, pues dejó de ser un organismo del Ejecutivo para ser un organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios creado por una ley emanada del Congreso de la Unión y cuyo titular es electo por el Senado. Con ello, la autonomía cesó de recaer en las recomendaciones emitidas por los organismos para trasladarse a la naturaleza jurídica del propio OPDH, cuyo principal mecanismo de rendición de cuentas fue contemplado como la presentación anual de un informe de actividades a los poderes de la Unión a través de su comparecencia ante las Cámaras del Congreso. El requisito adicional para la CNDH fue contar con un consejo consultivo.

Es de notar también que, desde ese momento, se estableció la obligación de realizar una auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados defensores de derechos humanos para elegir a la persona titular del organismo nacional. Lo anterior es de resaltar, pues previamente la participación ciudadana, en cualquiera de sus expresiones, era pobremente incorporada al proceso de conformación de un organismo del Estado. El cambio atendió al entorno de apertura

y construcción democrática que se manifestaba en el país; ningún otro organismo fue concebido en su origen con este elemento.

Fue hasta la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos que se fortaleció la actividad de los OPDH en el país, al fijar como estándar que toda persona servidora pública estaría obligada a responder las recomendaciones y a justificar la no aceptación o el no cumplimiento, mismo que puede llegar hasta una exposición fundada y motivada de tal decisión frente a los Poderes Legislativos.

Sumado a ello, la reforma eliminó la exclusión impuesta originalmente en 1992 para atender asuntos laborales, a la par de los electorales y jurisdiccionales, con lo que, si bien permanece la imposibilidad de competencia para los dos últimos, se abrió la puerta para atender asuntos relacionados con el derecho al trabajo como derecho social desde una perspectiva de derechos humanos. Este es, en sí mismo, un parteaguas en la conceptualización del derecho laboral mexicano. Es cierto que este no cesó, pero, como en muchas otras materias, contó con una nueva plataforma constitucional de fuente internacional para contribuir a la protección y exigibilidad de derechos sociales, como el trabajo, individuales y colectivos.

La reforma constitucional de 2011 agregó un elemento fundamental al piso mínimo común de los organismos de protección de derechos humanos: el reconocimiento de la autonomía constitucional para todos los organismos de protección de derechos humanos, lo que eliminó la heterogeneidad de su naturaleza jurídica en el país. Este reconocimiento llevó consigo, a su vez, el reconocimiento de la importancia del rol de los organismos que forman parte del sistema no jurisdiccional de derechos humanos en el país para la concreción del nuevo paradigma constitucional. La Constitución fortaleció el proceso de elección de la persona titular de los organismos, al incluir la necesaria consulta pública transparente y en los términos y condiciones de la ley.

En lo que toca a la facultad de los OPDH de interponer acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, en 2006 fue reconocida la competencia de los organismos autónomos para interponer acciones de inconstitucionalidad y, en 2013, para interponer controversias constitucionales. Este reconocimiento no es menor, pues originalmente esta facultad era propia de los poderes del Estado, locales y federales, y también se otorgó a la Procuraduría General de la República, primera en su papel de Consejería Jurídica del Ejecutivo hasta el año 1967 y luego como un organismo descentralizado, pero aún en su función de representante jurídico del pueblo. El otorgarles a otros organismos autónomos esta facultad dio cuenta del nuevo entramado democrático que el país estaba listo para respaldar orgánicamente. Es decir, la evolución de la teoría

Tabla 1. Adiciones y modificaciones legislativas

1990	<ul style="list-style-type: none"> Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por decreto presidencial como des-concentrado de la Secretaría de Gobernación. Ya existían experiencias locales cuyas funciones estaban alineadas al ánimo de una Defensoría del Pueblo o modelo de <i>ombudsperson</i>.
1992	<p>El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados:</p> <ul style="list-style-type: none"> Establecerán los organismos de protección de derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano. Conocerán de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. No serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.
1999	<ul style="list-style-type: none"> El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas establecerán los organismos de protección de derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. La CNDH se convierte en un organismo creado por el Congreso de la Unión con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Su Consejo Consultivo, al igual que su titular, serán electos por el Senado. El organismo nacional deberá presentar anualmente su informe de actividades a los poderes de la Unión ante las Cámaras del Congreso. Para la selección de la persona titular, se requiere una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre promotores y defensores de derechos humanos (transitorios).
2006	<p>Se reconoce la competencia de los organismos de protección de derechos humanos para interponer acciones de inconstitucionalidad (art. 105, fracción II, inciso g).</p>
2011	<ul style="list-style-type: none"> A sus facultades se añade la competencia para conocer de asuntos laborales. Se establece la base común de la naturaleza jurídica de los organismos autónomos de todo el Sistema y se otorga un año para la conformación de todos los organismos con su legislación correspondiente. Se fija un procedimiento de consulta pública transparente para la elección de la persona titular de los organismos. Se le reconoce a la CNDH la facultad de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos de oficio o a solicitud del Ejecutivo o de alguna de las Cámaras, algún gobernador o jefatura de gobierno del Distrito Federal o de las legislaturas de las entidades federativas. Se amplía la competencia de la CNDH para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de tratados internacionales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.
2013	<p>Se incorpora la facultad de los órganos constitucionales autónomos para interponer controversias constitucionales entre ellos, y entre uno de estos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales (art. 105, fracción I).</p>
2021	<p>Se cancela la facultad de los órganos constitucionales autónomos locales de interponer controversias constitucionales entre estos y un órgano constitucional autónomo, Poder Ejecutivo o Legislativo federales.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las reformas a los artículos 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

clásica de división de poderes (tripartita) evolucionó a la atomización de funciones estratégicas del Estado a través de esos organismos autónomos con facultad, por tanto, de interponer recursos ante el máximo tribunal constitucional del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es importante enfatizar lo anterior, pues ayuda a comprender la influencia para llegar a la reforma de 2011 y su aportación para sostenerla y contribuir a la evolución de los derechos humanos en el país. Lamentablemente, esta facultad fue recientemente acotada en 2021 para limitar a los órganos autónomos locales como legitimados para controvertir, únicamente, invasiones de competencia y legislación emanada de poderes locales, con lo que se invisibiliza la efectiva invasión de competencias que puede llegar a materializarse entre un órgano constitucional autónomo y poderes federales y un órgano constitucional autónomo local.

III. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS ORGANISMOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA REFORMA Y SU CONSECUENTE MATERIALIZACIÓN

Dicho recuento no es fortuito, pues tiene varias finalidades. La primera es reconocer que, desde su origen, se consideró un sistema de protección de derechos humanos descentralizado y dividido en competencias, que trabajara por atender los abusos de las autoridades que tuvieran por efecto lesionar la esfera jurídica de derechos de las personas y que tuviera autonomía para cumplir con efectividad su mandato de constituirse como una forma de limitar los excesos de las autoridades con un recurso no jurisdiccional, complementario al amparo como recurso jurisdiccional.

Este sistema debía ser ajeno, por tanto, a los procedimientos jurisdiccionales y a los recursos que este ofrecía desde su inicio, tales como el juicio de amparo. El reconocimiento de la autonomía de sus recomendaciones supuso que los OPDH fueran ideados como un elemento para la gobernanza en un contexto de creciente democracia en el país derivado de un periodo caracterizado por un fuerte presidencialismo, una falta de equilibrio entre los Poderes Judicial y Legislativo con respecto al Ejecutivo y un historial de fuertes represiones de este último y sus agentes en contra de la población.

Lo anterior nos lleva a un segundo aspecto a resaltar a partir del recuento cronológico de la evolución del Sistema. Me refiero a la dicotomía doctrinaria y práctica existente en ese momento entre las garantías individuales, los derechos fundamentales y los llamados derechos humanos, cada uno asociado a herramientas de garantía distintas, siendo las correspondientes a las dos primeras de

naturaleza jurisdiccional y las últimas de naturaleza no jurisdiccional hasta antes de la reforma de 2011.

En el marco del debate respecto a la positivación de los derechos humanos, que dejó de tener sentido a partir de la reforma de 2011, los OPDH iniciaron sus funciones recurriendo a la materia prima del derecho internacional de los derechos humanos como estándar de investigación, atención y emisión de sus instrumentos recomendatorios.

Es importante recordar que antes de la reforma la tradición constitucional se centraba en las garantías individuales, lo que dificultaba aproximarse a los compromisos adquiridos al ratificar instrumentos de derecho internacional. Con la reforma se dejó de lado la discusión respecto al lugar que ocupaban los contenidos de tratados internacionales en la jerarquía normativa nacional y se incorporó este bloque a la Constitución.

Los mecanismos de garantía del nuevo paradigma constitucional buscaron trascender lo jurisdiccional y sus lógicas. Mientras que antes las garantías individuales eran objeto únicamente de protección jurisdiccional, los derechos humanos son protegidos por mecanismos tanto jurisdiccionales como no jurisdiccionales, representando no solo una alternativa que mantiene la accesibilidad para las personas y la democratización de la información sobre su situación jurídica en relación con los hechos, sino que, en conjunto, ambos mecanismos conforman una sólida base de protección que es congruente con el propio cambio de paradigma. Por tanto, la experiencia y mandato constitucional previos de los organismos de protección de derechos humanos los posicionaron como instituciones que, de manera natural, contribuían tanto a la concreción de la reforma de 2011 como a su materialización y fortalecimiento posterior a lo largo de estos diez últimos años.

A partir de la inclusión de las obligaciones de garantía, respeto, promoción y protección de derechos humanos, así como de control de convencionalidad, que excede a la autoridad jurisdiccional y se extiende a la administración pública, los organismos de protección de derechos humanos brindan orientación jurídica, previenen la comisión de violaciones de derechos humanos, investigan aquellas que han sucedido, concilian entre las víctimas y las autoridades cuando es pertinente para llegar a efectivas reparaciones del daño —cuando esto no es posible, emiten recomendaciones y dan seguimiento a los puntos para la necesaria reparación integral— y trabajan por una educación en derechos humanos, entre muchas otras actividades que se realizan, desde su origen, con un enfoque diferencial de derechos humanos que ha progresado con el tiempo y se ha acompañado de un análisis interseccional incluido en sus instrumentos recomendatorios.

La tercera cuestión que merece la pena recalcar a partir del recuento cronológico de las modificaciones constitucionales que han moldeado el actual sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos es el ánimo de inclusión de la sociedad civil en la conformación misma de la perspectiva de los organismos de protección de derechos humanos, lo cual le imprime un componente de bisagra entre su innegable naturaleza de institución del Estado con una indudable vocación por las víctimas que privilegia su voz.

A la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos le siguió un trabajo legislativo considerable con el fin de armonizar su legislación y generar una nueva que correspondiera al estándar de obligaciones y derechos propios del nuevo bloque de constitucionalidad. Lo anterior sucedió a nivel federal, nacional y local. En este proceso, la experiencia de los organismos públicos de derechos humanos en relación con el estándar de los derechos humanos fue fundamental. En particular, el desarrollo de la legislación y la normativa vinculadas con la protección de los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos y su correspondiente reparación integral requirió mucho de la experiencia previa y bagaje teórico aportado por el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos.

Sumado a ello, para los organismos de protección de derechos humanos, la reforma de 2011 potenció su mandato constitucional. No solo por la afirmación de los derechos humanos de fuente convencional como derecho positivo nacional y las implicaciones de esto en términos de vinculatoriedad para las autoridades y de exigibilidad de derechos para la ciudadanía, sino también porque aquellos organismos cuya naturaleza jurídica no era la de autonomía constitucional la obtuvieron al cabo de un plazo posterior a la publicación de la reforma. A la par, como se había comentado, las comisiones comenzaron a atender asuntos relacionados con el derecho al trabajo como derecho humano, antes excluido de su competencia. Además, se avanzó en la atención orientada al enfoque diferencial etario, de género, entre otros, a partir de la especialidad de las áreas de defensa en función de grupos de atención prioritaria.

Temáticas nuevas en la agenda de derechos humanos también se han ido sumando a las agendas institucionales. Tal es el caso de los trabajos sobre empresas y derechos humanos que han cobrado relevancia a partir de la publicación de los Principios Rectores en 2011.¹ En ese sentido, un papel importante de los organismos de protección de derechos humanos ha sido no solo en la defensa de los casos, sino en la orientación jurídica con perspectiva de derechos humanos,

¹ ONU, "Principios rectores sobre empresas y derechos humanos", Nueva York-Ginebra, 2011.

género e interseccional, así como en las estrategias de promoción y difusión, que han incidido en la transformación de la cultura social, política y jurídica en el país, las cuales, a partir de 2011, cuentan con un respaldo constitucional.

Debe enfatizarse que el trabajo de los organismos de protección de derechos humanos en el país contó con un terreno más fértil y con bases más sólidas para provocar las modificaciones estructurales que eviten la comisión de violaciones de los derechos humanos de las personas. Lo anterior es así porque la base de diálogo, doctrina, interpretación y jurisprudencia está ahora alineada con el paradigma constitucional sin conflicto alguno. Es por eso que este Sistema puede desarrollar y fijar estándares respecto al derecho de las personas a ser buscadas, por ejemplo, así como motivar la reparación integral cuando este derecho ha sido violado, a partir de mecanismos administrativos concretos, o bien incidir en otros estándares desarrollados en sistemas regionales, como el de reparación del proyecto de vida, calificar la filtración de información en una investigación de feminicidio a la luz de los derechos de las víctimas, entre muchos otros, de una manera contundente.

En general, se puede afirmar que la reforma introdujo dinamismo a la defensa jurisdiccional de los derechos humanos y mayor solidez al sistema de los OPDH. Contribuyó sin duda al avance progresivo en la satisfacción y en los estándares de derechos humanos, lo cual resulta en la evolución de los derechos humanos en beneficio de las personas y colectivos. Con el tiempo, mujeres, pueblos indígenas, personas diversas sexualmente, niñas y niños, personas con discapacidad, han trabajado por el reconocimiento de sus derechos y el establecimiento de mecanismos para que estos puedan ejercerse en igualdad de condiciones. Para lograr este objetivo, el sistema no jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos cuenta con más capacidad para trabajar guiado por un entendimiento común con otros órganos del Estado.

Ahora bien, se ha hablado de los elementos comunes entre los organismos que conforman el Sistema, aunque cada uno tiene diferencias. En el caso de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, es relevante enmarcarlo en el contexto de la reforma política de la Ciudad de México. El 5 de febrero de 2017 fue publicada su primera Constitución política. Este texto, de la mayor jerarquía local, fue resultado de la reforma política a la CPEUM en 2016 que modificó el estatus del entonces Distrito Federal, hacia una entidad federativa con derechos plenos para sus habitantes y transeúntes. No solo fue el primer texto constitucional de esta entidad federativa, sino que es el único proceso constituyente en el país que sucedió después del establecimiento del nuevo paradigma de derechos humanos.

Congruente con el mandato de la Constitución Federal, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) está prevista en el artículo

48 del texto local como un órgano autónomo constitucional orientado a propiciar la mediación y los procesos de justicia restaurativa para prevenir violaciones de derechos humanos y a promover la proximidad territorial con la población para asegurar la cercanía de sus servicios, entre otras funciones tradicionales de defensa de los derechos humanos. Estas figuras permiten la evolución de los mecanismos de promoción de derechos humanos a la vez que se buscan nuevas formas de democratizar la justicia. Esto implica una labor fundamental para la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México por su labor orientadora y mediadora en la restitución inmediata de derechos.

Convencida de las posibilidades y relevancia de su mandato, la Comisión ha procurado la vinculación institucional con el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, así como con el Sistema Universal de Derechos Humanos, pues con ello se favorecen las estrategias locales de protección en doble vía. Por un lado, permitiendo el intercambio de información sobre la situación local en la materia, así como la retroalimentación sobre ella y el consecuente diseño de estrategias de defensa y garantía de derechos con más aliados. Por otro lado, como segundo aspecto, la apertura de información es un incentivo en sí mismo para la protección de derechos humanos y el equilibrio de poderes.

Para los OPDH, el apego a los Principios de París² es una muestra del compromiso y del lugar global que ocupan las instituciones de derechos humanos nacionales, subnacionales, entre otras, en el esquema actual de gobernanza democrática. A estos Principios los acompañaron la Declaración y el Programa de Acción de Viena, aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de junio de 1993, y seguidos por varias resoluciones de la Asamblea General relativas a las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, que reafirman el importante papel que desempeñan en la promoción y protección de los derechos humanos, en la participación y el Estado de derecho, así como en la mediación de cada *ombudsperson*.³ A estos Principios se suman los recientes Principios sobre la Protección y la Promoción de la Institución del Defensor del Pueblo (Principios de Venecia),⁴ que no solo reafirman la importancia de la independencia fáctica y jurídica, sino que actualizan su labor y la relevancia de su participación como agentes del Estado para la construcción democrática.

² Adoptados en el seno de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en 1993.

³ Resoluciones 67/163 del 20 de diciembre de 2012 y 68/171 del 18 de diciembre de 2013.

⁴ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), *Principios sobre la Protección y la Promoción de la institución del Defensor del Pueblo* ("Los Principios de Venecia"), Estrasburgo, 18 de marzo de 2019.

IV. APUESTAS Y RETOS PENDIENTES

Uno de los primeros retos es evitar cualquier retroceso jurídico o fáctico en la independencia de los OPDH. Un ejemplo reciente de regresividad normativa y fáctica lo constituyó la reforma de marzo de 2021 a diversas disposiciones del artículo 105 constitucional que eliminan la posibilidad de que los organismos autónomos locales presenten controversias o acciones de inconstitucionalidad contra poderes o legislación del orden federal. En un sistema constitucional en el que buena parte de los temas tocantes a violaciones graves de derechos humanos o de atención a grupos prioritarios están regidos por leyes generales que requieren de la coordinación de todos los niveles de gobierno, así como de la innegable interacción entre organismos autónomos con ámbitos de competencia espacial local y federal, parece una limitación desproporcionada eliminar la posibilidad de un OPDH a recurrir un asunto que, al concretarse, afectará el ámbito local de derechos (sistema penitenciario, víctimas, derecho a ser buscado, inclusión de personas con discapacidad, derechos de niñas, niños y adolescentes, salud, educación, entre otros). Más aún cuando, de resolverse, sería el más alto tribunal constitucional quien resolviera sobre un asunto de validez o invalidez constitucional, lo que tendría que ser de interés, con independencia de la competencia del organismo autónomo que haya presentado la controversia o recurso.

Un segundo ejemplo que puede comprometer la independencia fáctica de los OPDH lo constituye la disminución presupuestaria real y nominal. Si bien es cierto que los ajustes relativos a austeridad derivados de la legislación en la materia fueron necesarios para asegurar el apego de las instituciones del Estado a los principios democráticos, lo es también que el 57% de los OPDH vieron disminuido su presupuesto de 2020 a 2021 (24% tuvieron menos presupuesto nominal y 33% menos presupuesto real al mantener el mismo que el año anterior, pero con una tasa de inflación más alta). En términos del derecho a una buena administración pública, tendrían que analizarse en profundidad los rubros que se comprometen con un recorte presupuestario, para evitar afectaciones al cumplimiento sustantivo del mandato constitucional.

El segundo reto que se advierte es aumentar progresivamente la proporción de asuntos que los OPDH resuelven por mediación, conciliación, restitución inmediata de derechos, entre otros mecanismos, en relación con aquellos resueltos con la emisión de un instrumento recomendatorio. Esto es así puesto que, ante escenarios de creciente conflictividad social, es preciso ofrecer a las personas y colectivos o comunidades, alternativas para la satisfacción de sus derechos que sean accesibles, que eviten escalar el conflicto y que sean resolutivas y con miras a transformar una situación estructural que genera violaciones reiteradas de derechos humanos.

Finalmente, una cuestión asociada con la anterior, que representa un reto particular de los OPDH en México y la región es seguir afianzando la cultura de derechos humanos fijada por la reforma constitucional de 2011. Con lo anterior me refiero a la oportunidad de que el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos en el país contribuya a alimentar una visión regional sobre la adaptabilidad de contenidos a contextos particulares que demandan las realidades nacionales y locales. En ello, los OPDH cuentan con una oportunidad sin igual, dada la cercanía con la población y los eventos que les afectan.

Ejemplo de lo anterior es el reto de proteger el derecho a la consulta y participación de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, con las particularidades que cada grupo tiene en un medio hiperurbano como el de la Ciudad de México, o bien la protección del derecho a la vivienda para esos mismos grupos. Con este ejemplo se pretende dar cuenta de las particularidades y retos locales para atender situaciones generalizadas que se viven en el país o la región (como el derecho a la tierra y territorio de los pueblos indígenas), con especificidades locales. Lo anterior a partir de la convicción de que esto enriquece la propia doctrina e interpretación de los derechos humanos y la movilidad o evolución de su contenido a la luz de sus principios vigentes, además de generar un sistema de protección de derechos humanos más efectivo para la región a partir de la experiencia.

El sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos de México podría estar orientado a satisfacer el principio de “universalismo de llegada” y no el “universalismo de partida”, es decir, a asegurar la garantía de derechos con mecanismos que reconozcan la diversidad cultural y social para una “teoría intercultural de los derechos humanos”.⁵

Otorgar a los poderes públicos soluciones para la satisfacción de los derechos de estas comunidades con motivo de la ejecución de sus obligaciones, ya sea legislativas o las propias de la administración pública, es sin duda, un reto que todo OPDH en el país tendría que aportar.

Hagamos evolucionar al sistema de protección de derechos humanos con los recursos jurisdiccionales y no jurisdiccionales que la propia Constitución pone a disposición de las personas y manda a las instituciones. Avancemos progresivamente en el engranaje que, de manera efectiva, contribuya a mejorar la vida de las personas y proteger su esfera de derechos individuales y comunitarios. Pongamos a debate la reconfiguración de ese entramado, que no puede reducirse a ser

⁵ Wolkmer, Antonio Carlos, *Teoría crítica del derecho desde América Latina*, México, Akal, InterPares, 2017, p. 163.

depositado en uno solo de sus elementos, el jurisdiccional, que se enfrenta a los retos de garantizar un efectivo acceso a la justicia.

Frente a las posibilidades que brinda el robusto constitucionalismo mexicano, alineado desde 2011 con el contenido del derecho internacional de los derechos humanos, el desaprovechar todos los recursos para el respeto, garantía y protección de derechos humanos –jurisdiccionales y no jurisdiccionales– representaría una involución, por lo que es fundamental reconocer todos los mecanismos disponibles para la sociedad, en su complementariedad, y caminar en su reconfiguración sostenida para la efectiva evolución en la praxis de los derechos humanos en el país.

V. BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO (Comisión de Venecia), *Principios sobre la Protección y la Promoción de la institución del Defensor del Pueblo* (“Los Principios de Venecia”), Estrasburgo, 18 de marzo de 2019. <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/04/Principios-de-Venecia-esp-versi%C3%B3n-29-03-19-1.pdf>
- CONGRESO DE LA UNIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm
- ONU, *Principios de París*, 1993.
- ONU, “Principios rectores sobre empresas y derechos humanos”, Nueva York-Ginebra, 2011. https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf
- ONU, Resolución 67/163 del 20 de diciembre de 2012.
- ONU, Resolución 68/171 del 18 de diciembre de 2013.
- WOLKMER, Antonio Carlos, *Teoría crítica del derecho desde América Latina*, México, Akal, InterPares, 2017.