UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“EL ACERCAMIENTO TERRITORIAL DE LOS ORGANISMOS PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS PARA LA DEFENSA DE GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD EN MÉXICO”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:

MAESTRO EN ESTUDIOS JURÍDICOS

PRESENTA

L. EN D. VÍCTOR LEOPOLDO DELGADO PÉREZ

TUTOR ACADÉMICO

DR. EN D. JOAQUÍN ORDOÑEZ SEDEÑO

TUTORES ADJUNTOS

DR. EN D. HIRAM RAÚL PIÑA LIBIEN
DRA. EN CS Y POL. GABRIELA FUENTES REYES

Ciudad Universitaria, Toluca de Lerdo, Estado México, agosto de 2026.

DEDICATORIAS

CONTENIDO

ÍNDICE… 2
RESUMEN… 5
INTRODUCCIÓN 6
PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN… 11
DESARROLLO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN… 34
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL 34
1. Derechos humanos y principio de universalidad 35
2. Igualdad y no discriminación 38
3. Grupos en situación de vulnerabilidad 40
a. Personas con discapacidad 43
b. Personas adultas mayores 46
c. Personas migrantes 50
d. Personas de pueblos originarios 52
4. Acceso a la justicia 56
5. Acercamiento territorial 57
NOTA METODOLÓGICA 60
CAPÍTULO II. MARCO NORMATIVO 63
1. Derecho internacional de los derechos humanos 63
2. Declaración Universal de los Derechos Humanos 64
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 65
4. Sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos 67
a. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos 69
b. Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México 71
c. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México 73

d. Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el estado de Veracruz 75
e. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco 76
f. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla 77
5. Organismos protectores de derechos humanos y sus mecanismos formales 79
CAPITULO III. COBERTURA INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL DE LOS OPDH EN MÉXICO 85
1. Presencia de oficinas fuera del municipio capital de cada entidad federativa .. 88
a. Caso Ciudad de México 89
b. Caso Estado de México 90
c. Caso Veracruz 91
d. Caso Jalisco 91
e. Caso Puebla 92
2. Comparativo de modelos de acercamiento territorial de los OPDH 92
3. Estrategias actuales de los OPDH para extender su acercamiento territorial… 94
a. Mecanismos de recepción de quejas 95
b. Recomendaciones 98
4. Obstáculos operativos 99
CAPITULO IV. EFICACIA EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS 103
1. Universalidad formal vs universalidad real 103
a. Solicitudes de queja por entidad 104
b. Hechos presuntamente violatorios registrados 105
c. Instituciones señaladas como presuntas responsables… 105
d. Medidas de acción y defensa 106
2. Eficacia en defensa: cobertura territorial vs. demandas ciudadanas 107
a. Personas quejosas y/o agraviadas por entidad 108

b. Grupos en situación de vulnerabilidad 109

c. Recomendaciones generales emitidas en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad 110

d. Pronunciamientos emitidos en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad 112

e. Programas implementados en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad 113

f. Acciones de difusión en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad 115

3. Evaluación de las acciones institucionales 116

CAPITULO V. MODELO INTEGRAL DE ACERCAMIENTO TERRITORIAL PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS (MIAT-DH) 118

1. Estrategias de fortalecimiento: infraestructura y coordinación 118

2. Bases del modelo a partir de acciones específicas 119

3. Modelo propuesto: MIAT-DH 122

CONCLUSIONES 124

REFERENCIAS 126

RESUMEN

Palabras clave: derechos humanos, universalidad, grupos vulnerables, acceso, igualdad, justicia.

La presente investigación analiza el alcance y la eficacia del acercamiento territorial de los organismos públicos protectores de derechos humanos (OPDH) en México, como mecanismo para garantizar el acceso efectivo a la defensa de los derechos fundamentales para grupos en situación de vulnerabilidad. El estudio parte del reconocimiento de que, si bien el marco constitucional y normativo en nuestro país en materia de derechos humanos, establece la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en la práctica persisten barreras estructurales, institucionales e información que dificultan el ejercicio real de tales derechos por parte de sectores históricamente excluidos.

A partir de una metodología documental-cualitativa y de un enfoque descriptivo-analítico, la investigación examina el marco teórico-conceptual de los derechos humanos, la noción de grupos en situación de vulnerabilidad, el acceso a la justicia y el acercamiento territorial como estrategia institucional. Asimismo, se revisa el marco normativo nacional e internacional que sustenta la actuación de los OPDH y se realiza un análisis comparativo de su cobertura institucional y territorial en Ciudad de México, Estado de México, Veracruz, Jalisco y Puebla, con el propósito de identificar sus mecanismos de actuación, niveles de descentralización, estrategias de atención y alcances operativos.

A partir de lo anterior, la investigación sostiene que el fortalecimiento del acercamiento territorial de los OPDH constituye una condición indispensable para avanzar hacia una protección más eficaz, equitativa e incluyente de los derechos humanos. Finalmente, el trabajo propone un modelo integral de fortalecimiento del acercamiento territorial de los OPDH, orientado a mejorar su presencia institucional, ampliar su cobertura y adecuar sus mecanismos de protección a las necesidades de los grupos en situación de vulnerabilidad.

INTRODUCCIÓN

En nuestro país, el reconocimiento de los derechos humanos ha adquirido relevancia en el diseño institucional particularmente a partir de la reforma constitucional de 2011, cuya base se centra en el principio de universalidad y la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos, por su parte los organismos públicos protectores de derechos humanos, tanto a nivel nacional como estatal, constituyen un elemento fundamental del sistema no jurisdiccional para su protección, como parte de sus funciones están las de recibir quejas, investigar presuntas violaciones a derechos humanos y emitir recomendaciones a las autoridades responsables, sin embargo, su eficacia no depende únicamente de atribuciones legales, sino también de su capacidad real y material para acercarse a la población, particularmente en contextos de desigualdad y exclusión social.

Por lo que, hablar de un “acercamiento territorial” particularmente de los OPDH en México, resulta necesario y pertinente, su abordaje es un elemento clave para garantizar la universalidad inherente a los derechos humanos con un enfoque en la defensa efectiva de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Este estudio posee relevancia social y práctica al abordar la problemática que enfrentan los grupos en situación de vulnerabilidad para acceder a la protección de sus derechos humanos, pese a la existencia desde hace más de tres décadas de un organismo protector de derechos humanos a nivel federal y de contar con sus equivalentes en cada entidad federativa, la investigación examinará la normatividad que otorga atribuciones a estas instituciones, las acciones implementadas para acercarse a la población y los resultados que han logrado, de este análisis derivaran propuestas concretas para garantizar un acceso gradual pero efectivo de estos grupos a sus derechos fundamentales, mediante el fortalecimiento del acercamiento territorial de los OPDH.

La protección de los derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad es un tema de gran importancia para el desarrollo de una sociedad justa y equitativa,

estos grupos se encuentran en una situación de mayor riesgo de sufrir violaciones a sus derechos debido a factores como la pobreza, la discriminación, la falta de acceso a la justicia y la marginación social. Por consiguiente, deberían de ser una prioridad para el Estado.

Para que las personas puedan ejercer sus derechos fundamentales, es necesario que conozcan la existencia de estos derechos, ya que a pesar de que acorde al tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "…*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*…" (Diario Oficial de la Federación, 1917) aún existen brechas en el acercamiento y acceso a la información, tanto del desconocimiento de los ciudadanos, como de las autoridades.

Es por ello, que identificar los obstáculos específicos y las estrategias adecuadas para mejorar la presencia y efectividad de los OPDH en territorio, con un enfoque en los grupos vulnerables, puede contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas y a los mecanismos de protección en materia de derechos humanos en México, ejecutados por los OPDH, así, el diseño de mecanismos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos, más inclusivo y equitativo para las personas en situación de vulnerabilidad, contribuye a su materialización.

Es por ello, que la pregunta de investigación planteada es ¿En qué medida el acercamiento territorial de los OPDH en México garantiza el acceso efectivo a mecanismos de defensa para los grupos en situación de vulnerabilidad?

Para lo cual, la hipótesis a validar es, si se fortalece el acercamiento territorial a través de los OPDH en México para garantizar el acceso efectivo a mecanismos de defensa para los grupos en situación de vulnerabilidad a partir de la atención de barreras

estructurales, institucionales y de información entonces, mejorará la efectividad, cobertura en la defensa y promoción de sus derechos fundamentales en México.

El objetivo general es analizar el alcance y la eficacia del acercamiento territorial de los OPDH en México en la garantía del acceso a mecanismos de defensa para los grupos en situación de vulnerabilidad.

La investigación se desarrolla bajo un enfoque documental-cualitativo, empleando el método documental mediante el análisis del marco normativo nacional e internacional en materia de derechos humanos, así como la revisión de doctrina, informes institucionales y literatura especializada, además, se incorporará un análisis comparativo de los OPDH en las entidades federativas de Ciudad de México, Estado de México, Veracruz, Jalisco y Puebla, con el fin de identificar sus estrategias de acercamiento territorial, cobertura institucional y mecanismos de atención, el estudio será de carácter descriptivo-analítico, orientado a evaluar la eficacia del modelo institucional vigente.

Este enfoque permitirá el análisis de dichas fuentes e identificar los conceptos clave para el acceso, difusión, promoción y respeto de los derechos humanos por parte de todas las personas, con ello, se construirá el marco conceptual que permitirá analizar los retos que enfrentan los OPDH, en particular, se considerará el acercamiento territorial como un elemento indispensable entre estas instituciones y los ciudadanos, para garantizar que todas las personas tengan acceso a sus derechos fundamentales.

Se emplean técnicas documentales basadas en las disposiciones contenidas en la doctrina y normas relacionadas al estudio del tema, la consulta de fuentes documentales (leyes, libros, informes, notas, entre otros), permitirá el análisis de estas y, en consecuencia, robustecerá los argumentos para para concluir el proyecto de investigación en los términos propuestos.

La estructura del presente trabajo es la siguiente:

En el Capítulo I se aborda el marco teórico–conceptual, desde una perspectiva de derechos humanos y los principios de universalidad e igualdad y no discriminación como ejes rectores del sistema de protección, además, se aborda el concepto de grupos en situación de vulnerabilidad y su clasificación: personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas migrantes y personas de pueblos originarios, finalmente, se revisa el acceso a la justicia como derecho fundamental y el acercamiento territorial como mecanismo institucional clave para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos en contextos de desigualdad.

El Capítulo II se analiza el marco normativo que sustenta la protección de los derechos humanos, desde el derecho internacional y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como su incorporación en el orden jurídico nacional a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México, se revisan las leyes que regulan a los organismos autónomos en el ámbito federal y en algunas entidades federativas, y se analizan los OPDH y sus mecanismos formales de actuación, con el fin de identificar sus alcances, limitaciones y el papel que desempeñan en la garantía del acceso efectivo a los derechos humanos.

El Capítulo III se analiza la cobertura institucional y territorial de los OPDH en México, para evaluar su alcance real en el territorio, por ello, se analizan las entidades federativas: Ciudad de México, Estado de México, Veracruz, Jalisco y Puebla, con el fin de identificar el grado de descentralización institucional, y además se estudian las estrategias implementadas por estos organismos para ampliar su acercamiento territorial, particularmente a través de los mecanismos de recepción de quejas y la emisión de recomendaciones, ello, permite identificar los principales obstáculos operativos que limitan su actuación, evidenciando las brechas existentes entre la cobertura formal y el acceso efectivo a los derechos humanos.

El Capítulo IV se analiza la eficacia de los OPDH en la garantía de los derechos respecto de los grupos en situación de vulnerabilidad. Primero, se analiza la distancia entre la universalidad formal y la universalidad real de los derechos humanos, a partir la revisión de los instrumentos utilizados para recabar información sobre presuntas vulneraciones, luego se estudia la relación entre la cobertura territorial y las demandas ciudadanas, evaluando la efectividad de las recomendaciones, pronunciamientos, programas y acciones de difusión implementadas por los organismos, con ello, se realiza una evaluación integral de estas acciones institucionales, lo que permite identificar sus alcances, limitaciones y su impacto en el acceso efectivo a los derechos humanos.

El Capítulo V se presenta una propuesta integral orientada al fortalecimiento del acercamiento territorial de los OPDH desde un enfoque de derechos humanos, se plantean estrategias para el fortalecimiento institucional que incluyen el desarrollo de infraestructura territorial, la coordinación interinstitucional y la mejora de los mecanismos no jurisdiccionales, con lo cual, se proponen acciones específicas dirigidas a grupos en situación de vulnerabilidad, tales como campañas territoriales, unidades móviles y estrategias de difusión inclusiva, con lo cual, se desarrolla un modelo integral de intervención que articula estos elementos con el objetivo de garantizar un acceso efectivo, equitativo y territorialmente adecuado a los mecanismos de protección de derechos humanos.

Protocolo de Investigación

Título: El acercamiento territorial de los organismos protectores de derechos humanos para la defensa de grupos en situación de vulnerabilidad en México.
Modalidad: Tesis
Área de evaluación: Cuerpo Académico: Estudios Constitucionales
Línea de Generación y aplicación del conocimiento: Derecho Constitucional
Palabras Clave: derechos humanos, universalidad, grupos vulnerables, acceso, igualdad, justicia.

Antecedentes (Estado de conocimiento)

El estudio del acceso a la justicia y la protección de los derechos humanos en México ha sido ampliamente desarrollado desde perspectivas jurídicas, institucionales y socio-jurídicas. En particular, la doctrina ha analizado el papel de los organismos protectores de derechos humanos como mecanismos no jurisdiccionales encargados de la promoción, protección y supervisión del respeto a los derechos fundamentales.

Desde el enfoque institucional, autores como Víctor Abramovich y Christian Courtis (2002) han señalado que la eficacia de las instituciones de derechos humanos depende no solo de su diseño formal, sino de su capacidad real para incidir en la garantía de derechos, particularmente en contextos de desigualdad estructural, en el mismo sentido, Luigi Ferrajoli (2001) sostiene que la existencia de derechos en el plano normativo resulta insuficiente si no existen mecanismos efectivos para su exigibilidad. En el contexto mexicano, diversos estudios han identificado que los organismos protectores de derechos humanos enfrentan limitaciones estructurales, tales como la falta de vinculatoriedad de sus recomendaciones, restricciones presupuestarias y problemas de legitimidad social (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2022), estas limitaciones impactan de manera directa en su capacidad para garantizar una protección efectiva, especialmente en casos de violaciones graves o sistemáticas.

Por otro lado, desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido que el acceso a la justicia debe ser real y efectivo, lo que implica que los Estados deben eliminar los obstáculos que impidan a las personas acudir a mecanismos de protección (Corte IDH, 2009), asimismo, la Organización de las Naciones Unidas ha subrayado la necesidad de adoptar enfoques diferenciados para garantizar los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad, reconociendo que estos enfrentan barreras específicas de acceso (ONU, 2016).

En este sentido, la literatura ha enfatizado que la accesibilidad institucional no se limita a la existencia formal de organismos, sino que implica su proximidad territorial, adecuación cultural y capacidad de respuesta, de acuerdo con Boaventura de Sousa Santos (2009), el acceso a la justicia en contextos de desigualdad requiere una reconfiguración de las instituciones para acercarlas a las realidades sociales de las poblaciones excluidas.

Bajo esta lógica, ha cobrado relevancia el concepto de territorialización de las políticas públicas, el cual plantea que la acción estatal debe adaptarse a las condiciones geográficas, sociales y culturales de la población, sin embargo, como señalan O'Donnell (1993) y Peter Evans (1995), en muchos contextos latinoamericanos persisten formas de “presencia estatal desigual”, donde el Estado no se manifiesta con la misma intensidad en todo el territorio.

En el texto Jesús C. Cruz VIlegas Fuentes (2015) titulado “La promoción territorial para el ejercicio de los derechos humanos”, refiere que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal desarrolló una estrategia de promoción territorial de los derechos humanos a través de la Dirección de Promoción Territorial, con el objetivo de acercar sus servicios a poblaciones en situación de vulnerabilidad y reducir las brechas de desigualdad y exclusión social, la cual, se caracterizó por un enfoque multidisciplinario y por la colaboración con organizaciones de la sociedad civil,

instituciones públicas y actores comunitarios, lo que permite fortalecer procesos organizativos y de participación ciudadana.

Con ello, el trabajo territorial parte de la idea de que el territorio es una construcción social compleja, en la que convergen relaciones, problemáticas y dinámicas que no pueden abordarse desde una sola disciplina, por lo que, la estrategia institucional debe buscar no solo informar sobre derechos humanos, sino también generar capacidades en las comunidades para su ejercicio y exigibilidad.

Entre las principales acciones destacan la implementación de mecanismos móviles y descentralizados, como el Ombudsmóvil y programas educativos itinerantes, así como iniciativas culturales y comunitarias como las jornadas Calle Educadora, que utilizan herramientas artísticas para la difusión de derechos, la autora subraya la falta de presencia institucional en territorios marginados puede constituir una forma de discriminación, ya que limita el acceso efectivo a mecanismos de protección. Por ello, el acercamiento territorial se plantea como una estrategia para garantizar la accesibilidad y la inclusión.

No obstante, refiere que persisten importantes retos, como fortalecer la participación ciudadana, consolidar la articulación interinstitucional y lograr una mayor incidencia en políticas públicas con enfoque de derechos humanos, por ello, la experiencia territorial se vuelve fundamental para identificar problemáticas sociales y traducirlas en acciones concretas que mejoren las condiciones de vida de la población, y con ello, la promoción territorial se configura como un mecanismo clave para acercar las instituciones a la ciudadanía, prevenir violaciones a derechos humanos y fomentar una cultura de legalidad y participación, aunque su consolidación aún enfrenta desafíos estructurales y operativos.

En el caso específico de los organismos protectores de derechos humanos en México, existen trabajos que documentan la implementación de mecanismos de descentralización, como visitadurías regionales, módulos itinerantes y brigadas de

atención, no obstante, estos estudios suelen centrarse en descripciones institucionales y carecen de un análisis crítico sobre su impacto en el acceso efectivo a la justicia.

Asimismo, si bien hay una amplia producción académica sobre grupos en situación de vulnerabilidad —particularmente en temas de género, pueblos indígenas y desaparición forzada—, son limitados los estudios que articulan esta problemática con el análisis del diseño territorial de las instituciones de derechos humanos, es decir, persiste un vacío en torno a la pregunta de cómo la dimensión territorial influye en la eficacia de los mecanismos de protección de derechos.

En consecuencia, la literatura revisada permite identificar una brecha analítica en la intersección entre institucionalidad, territorio y derechos humanos, por lo que, la presente investigación busca contribuir a este campo mediante un análisis que integre estos tres elementos, con el fin de evaluar críticamente el papel del acercamiento territorial de los organismos protectores de derechos humanos en México en la defensa de grupos en situación de vulnerabilidad, ya que, existe relación con la presente investigación, ya que menciona diversas herramientas empleadas para garantizar el acceso a los derechos humanos de la población ubicada en la Ciudad de México, no obstante, su enfoque se centra en las acciones territoriales generales con la población, mientras que mi trabajo enfatizará la universalidad de los derechos fundamentales para los sectores más vulnerables.

Originalidad y relevancia

Este trabajo de investigación presenta originalidad, al analizar el “acercamiento territorial” de los Organismos Protectores de derechos humanos en México, como un elemento clave para garantizar la universalidad inherente a los derechos humanos, enfocado en la defensa efectiva de los grupos vulnerables. Este enfoque resulta novedoso, ya que no ha sido explorado en el contexto actual, especialmente en relación con los derechos emergentes de estos sectores poblacionales.

Convencionalmente el papel de estas instituciones se centra en la promoción y defensa de los derechos humanos, este estudio analizará factores estructurales que inciden en su desempeño y consecuentemente en los obstáculos que las personas en situación de vulnerabilidad enfrentan para el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

El estudio posee relevancia social y práctica al abordar la problemática que enfrentan los grupos vulnerables para acceder a la protección de sus derechos humanos, pese a la existencia desde hace más de tres décadas de un organismo protector de derechos humanos a nivel federal y de contar con sus equivalentes en cada entidad federativa. La investigación examinará la normatividad que otorga atribuciones a estas instituciones, las acciones implementadas para acercarse a la población y los resultados que han logrado. De este análisis derivaran propuestas concretas para garantizar un acceso gradual pero efectivo de estos grupos a sus derechos fundamentales, mediante el fortalecimiento del acercamiento territorial de los organismos autónomos protectores de derechos humanos.

Planteamiento del problema.

El acceso efectivo a la protección de los derechos humanos en México sigue siendo uno de los principales desafíos estructurales, particularmente para los grupos en situación de vulnerabilidad, ya que, si bien existen organismos públicos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y sus equivalentes a nivel estatal, aún persisten importantes barreras que limitan su alcance real en el territorio. Considerando que los derechos humanos constituyen principios fundamentales que guían la actuación del Estado, y que, por ende, cualquier labor gubernamental debe tener el enfoque en la protección del bienestar común de la ciudadanía, pues se fundamenta no solo en el reconocimiento y respeto a los derechos humanos de todas las personas sino también en su promoción y protección real, así, incluso las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y que continúan siendo

susceptibles a la afectación de sus derechos fundamentales pueden acceder a mecanismos que garantices su ejercicio pleno a estos derechos.

Relacionado lo anterior, con el principio de universalidad, el cual, implica que todos los derechos humanos pertenecen a todas las personas sin excepción, simplemente por el hecho de ser humanos, este principio indica que todas las personas son titulares de los mismos derechos fundamentales, sin importar su género, nacionalidad, o cualquier otra condición.

Su contenido se fundamenta en la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 1 que establece lo siguiente: “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (ONU, 1948) en este sentido, es posible hablar de una universalidad formal, que implica que todas las personas deben gozar de los derechos humanos en contraste con una universalidad real, en la que no todas las personas tienen este acceso universal al goce pleno de estos derechos por diversas causas, es por ello que para que este principio se ponga en la práctica, se deben considerar las condiciones para que todos los sectores de la población tengan acceso a estos derechos.

En nuestro país, existe un reconocimiento constitucional de los derechos humanos a partir de la reforma constitucional de 2011 a su artículo 1 (Diario Oficial de la Federación, 1917), se cuenta con organismos autónomos protectores de los derechos humanos en todas las entidades federativas, sin embargo, persisten obstáculos a nivel estructural, financiero y operativo que han permeado en su labor del acceso efectivo en la defensa y promoción de sus derechos, es por ello, que la protección efectiva de los derechos humanos en nuestro país representa un gran desafío, el cual, se agudiza para los grupos en situación de vulnerabilidad.

Es decir, se deben considerar desigualdades sociales históricas y estructurales en la sociedad, ya que ciertos sectores de la población se encuentran en mayor desventaja,

y factores como la dispersión geográfica, la falta de recursos, el acceso a la información, limitan el acceso a sus derechos fundamentales; por lo que, se enfrentan a la desigualdad territorial en el acceso a mecanismos de defensa de derechos humanos.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) “en 2022 el 36.3% de la población en México se encontraba en situación de pobreza” (2023), lo que implica condiciones de marginación que dificultan el acceso a servicios institucionales, entre ellos, mecanismos de protección de sus derechos, estas condiciones se agravan en zonas rurales, donde la dispersión geográfica y la falta de infraestructura limitan la presencia del Estado.

Aunado a ello, según la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) en 2022 más del 23.7% de la población reportó haber sido víctima de discriminación, siendo los grupos más afectados las personas indígenas, mujeres, personas con discapacidad y población LGBTIQ+ (INEGI, 2022), lo cual, evidencia que, además de la desigualdad territorial, existen condiciones estructurales de exclusión que incrementan la necesidad de mecanismos accesibles y eficaces de protección de sus derechos.

En este sentido, los organismos protectores de derechos humanos enfrentan limitaciones institucionales, por mencionar, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha reconocido la magnitud de la demanda de sus servicios, al señalar que, en 2022 se había brindado atención a 222,147 personas agraviadas, derivado de los 37,585 expedientes registrados como concluidos; de ellos, 15,369 expedientes fueron de quejas con la atención de 196,316 personas agraviadas, 8,630 expedientes de orientación directa con la atención de 10,258 personas agraviadas, 12,746 expedientes de remisiones con la atención de 14,615 personas agraviadas, y 840 expedientes de inconformidades con la atención de 958 personas agraviadas. (CNDH, 2022, p. 11).

Estas cifras de atención son relevantes para del sistema no jurisdiccional; sin embargo, el propio informe institucional evidencia la necesidad de fortalecer su capacidad operativa y territorial, al destacar la creación de la “Coordinación General de Oficinas Regionales, para que estas atiendan todos los asuntos que se les sometan y refuercen su capacidad de respuesta a la población” (CNDH, 2022, p. 10.)

Por su parte, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública expone las limitaciones estructurales en el acceso a la justicia, pues señala que en 2022 “la cifra negra fue de 92.4% a nivel nacional, es decir, solo se denunció el 7.6% de los delitos” (INEGI, 2023, p. 7), lo que, evidencia una proporción significativa de las violaciones no llega a conocimiento de las instituciones, en este contexto, la coexistencia entre una alta demanda registrada y un subregistro estructural permite sostener la idea de que la atención institucional se encuentra condicionada por factores como la centralización de servicios y la limitada presencia territorial, lo que sugiere la persistencia de brechas en el acceso efectivo, particularmente en contextos rurales o de marginación social.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el acceso a la justicia presenta importantes limitaciones estructurales para determinados sectores de la población, en situación de vulnerabilidad, por ejemplo, “las personas migrantes trabajadoras temporales también encuentran barreras en su acceso a la justicia, dado que los programas de migración laboral temporal las retornan a sus países de origen, con la consiguiente barrera geográfica para reclamar sus derechos” (Un Committes on Migrant Workers, Sin Fronteras & Comité Internacional de la Cruz Roja, 2022, p. 18), estas barreras incluyen factores económicos, geográficos, culturales e institucionales que dificultan el uso de los mecanismos formales para hacer exigibles sus derechos, en consecuencia, la baja utilización de estos mecanismos no responde necesariamente a la ausencia de violaciones, sino a condiciones estructurales que limitan su exigibilidad, tales como la desconfianza institucional, el desconocimiento de derechos y las dificultades de acceso. Desde el ámbito regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el acceso a la justicia debe

ser no sólo formal, sino real y efectivo, al señalar que los Estados deben, … garantizar “el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (Corte IDH, 1988, p. 35).

En este sentido, el acceso a la justicia requiere no solo la eliminación de obstáculos estructurales —económicos, geográficos y culturales— que impidan a las personas ejercer sus derechos, sino también de generar las condiciones particularmente en el caso de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Bajo esta premisa, la falta de un acercamiento territorial efectivo por parte de los organismos autónomos de derechos humanos puede constituir una limitación directa al acceso a la justicia, aspectos como la centralización institucional y la ausencia de estrategias sólidas de presencia en territorio generan una brecha entre las instituciones y las poblaciones que más requieren sus servicios.

Si bien algunas instituciones han implementado mecanismos como visitadurías regionales, módulos itinerantes o brigadas comunitarias, no existe suficiente evidencia sobre su impacto real en la reducción de desigualdades en el acceso a la protección de derechos humanos, esto conlleva a un planteamiento central; la posible ineficacia del modelo actual de acercamiento territorial frente a las condiciones estructurales de desigualdad, discriminación y exclusión social que caracterizan en nuestro país.

De acuerdo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), hasta el corte en 2020 se tuvo un registro de 126,014,024 millones de mexicanos (s/f), y de acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), cabe destacar lo siguiente:

• Se estiman 3.1 millones de personas afromexicanas; representan 2.4 % del total de la población del país.

• En 2023, 5.9 % (7.4 millones) de personas de 3 años y más eran hablantes de lengua indígena. En 2018, 5.9 % (7.0 millones) de personas de 3 años y más lo eran.

• La población con discapacidad representó, en 2023, 6.8 % (8.9 millones) de la población total del país.

• Se estimaron 39.2 millones de personas indígenas por autoadscripción; representaron 30.3 % del total de la población del país.

• Entre 2018 y 2023 Estados Unidos de América (EE. UU.) continuó siendo el principal origen de la población inmigrante en México (67.8 %), pero se incrementó el porcentaje de inmigrantes procedentes de Guatemala, Honduras y Colombia (INEGI, 2023).

Estas reflejan la diversidad y magnitud de los sectores vulnerables en el país y destacan el crecimiento de la población adulta mayor, la presencia significativa de personas indígenas y afrodescendientes, así como la prevalencia de la discapacidad y en situación de movilidad, de ahí que estas realidades deban ser consideradas con urgencia para el diseño de políticas públicas y estrategias de acercamiento territorial que faciliten la inclusión, para el acceso, protección goce de los derechos fundamentales.

Ante este contexto, el acercamiento territorial de los organismos protectores de derechos humanos se posiciona como una necesidad prioritaria para superar brechas de accesibilidad y fortalecer la cultura de respeto y defensa de los derechos humanos en todos los ámbitos sociales, con ello, resulta necesario analizar en qué medida el acercamiento territorial de los organismos protectores de derechos humanos en México contribuye efectivamente a garantizar el acceso a la justicia y la defensa de los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad, así como identificar sus limitaciones y áreas de mejora desde una perspectiva normativa e institucional.

Preguntas de investigación

¿En qué medida el acercamiento territorial de los organismos protectores de derechos humanos en México garantizaría el acceso efectivo a mecanismos de defensa para los grupos en situación de vulnerabilidad?

Preguntas específicas:

¿Los organismos protectores de derechos humanos en México cubren las demandas de la ciudadanía que en la materia acontecen, con independencia de la cercanía territorial en la que físicamente se ubiquen u ocurran los hechos vulneradores de los derechos humanos?

¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrentan los organismos protectores de derechos humanos en México para ofrecer servicios efectivos y accesibles a los grupos en situación de vulnerabilidad?

¿Qué factores estructurales y operativos dificultan la cobertura territorial y la accesibilidad de los servicios proporcionados por los organismos protectores de derechos humanos en México?

¿En qué medida la dispersión geográfica y las condiciones socioeconómicas en nuestro país afectan la accesibilidad y eficacia de los servicios de protección de derechos humanos?

¿Cómo perciben los grupos vulnerables la labor de los organismos protectores de derechos humanos?

¿Qué recursos y capacidades institucionales requieren fortalecer los organismos protectores de derechos humanos para mejorar su presencia y apoyo a los grupos en situación de vulnerabilidad?

Justificación del problema

Al realizar una revisión de literatura, cabe decir que poco se ha dicho sobre el tema del “acercamiento territorial” de los Organismos Protectores de derechos humanos en México, por lo que resulta una idea original e innovadora, que permite analizarlo como un elemento clave para garantizar la universalidad inherente a los derechos humanos, enfocado en la defensa efectiva de los grupos en situación de vulnerabilidad.

El estudio posee relevancia social y práctica al abordar la problemática que enfrentan los grupos en situación de vulnerabilidad para acceder a la protección de sus derechos humanos, pese a la existencia desde hace más de tres décadas de un organismo protector de derechos humanos a nivel federal y de contar con sus equivalentes en cada entidad federativa, la investigación examinará la normatividad que otorga atribuciones a estas instituciones, las acciones implementadas para acercarse a la población y los resultados que han logrado, de este análisis derivaran propuestas concretas para garantizar un acceso gradual pero efectivo de estos grupos a sus derechos fundamentales, mediante el fortalecimiento del acercamiento territorial de los organismos autónomos protectores de derechos humanos.

La protección de los derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad es un tema de gran importancia para el desarrollo de una sociedad justa y equitativa, estos grupos se encuentran en una situación de mayor riesgo de sufrir violaciones a sus derechos debido a factores como la pobreza, la discriminación, la falta de acceso a la justicia y la marginación social. Por consiguiente, deberían de ser una prioridad para el Estado.

Para que las personas puedan ejercer sus derechos fundamentales, es necesario que conozcan la existencia de estos derechos, ya que a pesar de que acorde al tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “…Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con

los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad…" (Diario Oficial de la Federación, 1917) aún existen carencias en este tópico, tanto del desconocimiento de los ciudadanos, como de las autoridades.

Esta investigación es relevante porque permitirá identificar los obstáculos específicos y las estrategias adecuadas para mejorar la presencia y efectividad de los organismos protectores de derechos humanos en territorio, con un enfoque en los grupos vulnerables, de esta manera se busca contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas y a los mecanismos de protección en materia de derechos humanos en México, ejecutados por los organismos protectores de derechos humanos.

Al desarrollar la presente investigación, considero que, se puede contribuir con la aportación de aspectos que permitan el diseño de un mecanismo no jurisdiccional de protección de derechos humanos, más inclusivo y equitativo para las personas en situación de vulnerabilidad, por lo tanto, se justifica su materialización.

Delimitación del problema

1. Delimitación temporal. - 2011 a la fecha
2. Delimitación espacial. - México
3. Delimitación Humana. - grupos en situación de vulnerabilidad (personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas migrantes y personas de pueblos originarios)

Orientación Teórico-Metodológica

La presente investigación se sustenta en el principio de universalidad de los derechos humanos, el cual establece que estos son inherentes a todas las personas, sin distingo alguno, desde esta perspectiva, en un contexto formal se reconoce que si bien es cierto que los derechos humanos son universalmente reconocidos, su ejercicio y acceso efectivo en la realidad en el contexto de nuestro país, se encuentra condicionado por

diversos factores, entre los cuales destaca la proximidad territorial de los organismos protectores de derechos humanos así como las estrategias institucionales que estos implementan para garantizar el acceso y protección de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en alguna situación de vulnerabilidad.

Al respecto, para hablar de vulnerabilidad, de acuerdo con Lara (2013) partiendo del concepto de la igualdad como punto de partida en todas las sociedades y enfatizando la importancia que el Estado debe de considerar en diversas acciones para la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad, define a la vulnerabilidad como:

> …la condición de ciertas personas o grupos por la cual se encuentran en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos. Ésta no se limita a la falta de satisfacción de necesidades materiales, sino que incluye conductas discriminatorias; es decir, actos injustos de intolerancia y rechazo a una persona o grupo de personas por ser quienes son, como resultado de prejuicios originados por la ignorancia, el miedo irracional, cuestiones culturales, formación, etcétera" (Lara, 2013, p. 25).

Con ello, cabe decir que, si bien se hace una aproximación a los grupos vulnerables, no focaliza su contenido en el papel que desarrollan los Organismos Autónomos Protectores de Derechos Humanos para disminuir esta brecha y los retos que enfrentan para generar un acercamiento con estos sectores, si bien, existe relación con mi trabajo de investigación, porque define y desarrolla la vulnerabilidad y los sectores de la sociedad que van inmersos, resaltando que ésta no es una característica inherente a las personas, sino que deriva de las condiciones generadas por las barreras del entorno y el cumplimiento de la obligación del Estado en pugnar por el bien común de todos sus habitantes, para lograr la igualdad sustantiva y su pleno desarrollo.

Hipótesis

Si se fortalece el acercamiento territorial a través de los organismos protectores de derechos humanos en México para garantizar el acceso efectivo a mecanismos de defensa para los grupos en situación de vulnerabilidad a partir de la atención de barreras estructurales, institucionales y de información **entonces** mejorará la efectividad y cobertura en la defensa y promoción de sus derechos fundamentales en México.

Objetivo General

Determinar la necesidad del acercamiento territorial de los organismos protectores de derechos humanos en México en la garantía del acceso a mecanismos de defensa para los grupos en situación de vulnerabilidad.

Objetivos Específicos

- ❖ Identificar los desafíos y oportunidades en el marco legal actual, para la protección de los derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad para fortalecer el ejercicio de sus derechos fundamentales, en nuestro país.
- ❖ Identificar los principales obstáculos estructurales, financieros y operativos que enfrentan los organismos protectores de derechos humanos para acercarse a los territorios con grupos vulnerables.
- ❖ Evaluar la percepción que tienen los grupos vulnerables sobre la labor y presencia de los organismos protectores de derechos humanos.
- ❖ Proponer acciones para fortalecer la infraestructura, recursos y coordinación institucional que favorezcan la cobertura territorial y el acceso a los derechos humanos de los grupos vulnerables.
- ❖ Analizar las estrategias existentes para garantizar el acceso a los derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad.

❖ Determinar el grado de cobertura territorial de los organismos protectores de derechos humanos en México frente a las demandas ciudadanas de protección, independientemente de la distancia geográfica donde ocurrieron los hechos vulneradores.

❖ Analizar los obstáculos operativos y logísticos que limitan la accesibilidad de servicios de los organismos protectores de derechos humanos a grupos vulnerables en territorios remotos o marginados.

❖ Examinar los factores estructurales tales como el marco normativo/dispersión geográfica/presupuesto y socioeconómicos que afectan la eficacia de la protección de derechos humanos en comunidades dispersas.

❖ Identificar y evaluar las estrategias y mecanismos actuales empleados por los organismos protectores para extender su defensa a comunidades marginadas y dispersas.

❖ Diagnosticar los recursos institucionales (humanos, financieros y tecnológicos) necesarios para superar las limitaciones territoriales y mejorar el apoyo a grupos vulnerables.

Metodología / Método

La investigación se desarrollará bajo un enfoque documental-cualitativo y se empleará el método documental mediante el análisis del marco normativo nacional e internacional en materia de derechos humanos, así como la revisión de doctrina, informes institucionales y literatura especializada.

Asimismo, se incorporará un análisis comparativo de los organismos protectores de derechos humanos en algunas entidades federativas, con el fin de identificar sus estrategias de acercamiento territorial, cobertura institucional y mecanismos de atención, el estudio será de carácter descriptivo-analítico, orientado a evaluar la eficacia del modelo institucional vigente.

Este enfoque permitirá el análisis de dichas fuentes e identificar los conceptos clave para el acceso, difusión, promoción y respeto de los derechos humanos por parte de todas las personas, con ello, se construirá el marco conceptual que permitirá analizar los retos que enfrentan los organismos protectores de derechos humanos, en particular, se considerará el acercamiento territorial como un elemento indispensable entre estas instituciones y los ciudadanos, para garantizar que todas las personas tengan acceso a sus derechos fundamentales.

Técnicas (Grupo focal, entrevista profunda)

Para realizar el proyecto de investigación, se emplearán técnicas documentales basándome en las disposiciones contenidas en la doctrina y normas relacionadas al estudio del tema; también se recurrirá principalmente al método documental, se partirá del análisis de lo establecido en la normatividad de la materia objeto de este trabajo, también se consultará lo que diversos autores han escrito sobre la problemática descrita, lo anterior como referencia conceptual que aportará en el estudio de lo que en el deber ser, son los conceptos clave para la existencia, difusión y respeto de los derechos humanos.

La consulta de fuentes documentales (leyes, libros, informes, notas, entre otros), permitirá el análisis de estas y, en consecuencia, robustecerá los argumentos para para concluir el proyecto de investigación en los términos propuestos.

Esquema de Trabajo (Desarrollar)

Introducción

Capítulo I. Marco teórico-conceptual

1. Derechos humanos y principio de universalidad
2. Igualdad y no discriminación
3. Grupos en situación de vulnerabilidad
4. Clasificación de grupos de vulnerabilidad
    a. Personas con discapacidad

b. Personas adultas mayores
c. Personas migrantes
d. Personas de pueblos originarios
5. Acceso a la justicia
6. Acercamiento territorial

Capítulo II. Marco normativo

1. Derecho internacional de los derechos humanos
2. Declaración Universal de los Derechos Humanos
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
4. Sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos
a. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
b. Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México
c. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
d. Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el estado de Veracruz
e. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco
f. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla
5. Organismos autónomos protectores de derechos humanos y sus mecanismos formales

Capítulo III. Cobertura institucional y territorial de los organismos protectores de derechos humanos en México

1. Presencia de oficinas fuera del municipio capital de cada entidad federativa
a. Caso Ciudad de México
b. Caso Estado de México
c. Caso Veracruz
d. Caso Jalisco
e. Caso Puebla
2. Estrategias actuales de los Organismos Protectores de Derechos Humanos para extender su acercamiento territorial. a. Mecanismos para recibir quejas b. Recomendaciones
3. Obstáculos operativos

Capítulo IV. Eficacia en la protección de derechos

1. Universalidad formal vs universalidad real Instrumentos para recabar información sobre presuntas vulneraciones a derechos humanos para grupos en situación de vulnerabilidad

2. Eficacia en defensa: cobertura territorial vs. demandas ciudadanas

   a. Recomendaciones generales emitidas en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad

   b. Pronunciamientos emitidos en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad

   c. Programas implementados en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad

   d. Acciones de difusión en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad

3. Evaluación de las acciones institucionales

Capítulo V. Propuesta de fortalecimiento del acercamiento territorial con enfoque de derechos humanos

1. Estrategias de fortalecimiento: infraestructura, coordinación interinstitucional y mecanismos no jurisdiccionales.

2. Acciones específicas para grupos vulnerables: campañas territoriales, unidades móviles y difusión inclusiva.

3. Modelo propuesto

Conclusiones

Fuentes de información preliminares

1. Abramovich, V., & Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta.
2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2022). *Informe anual de actividades 2022*. https://hist.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2026-03/IA_2022.pdf
3. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2023). *Medición de la pobreza en México 2022*.

4. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1988). *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo*.
5. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*.
6. Diario Oficial de la Federación (1917). Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf
7. Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
8. Ferrajoli, L. (2001). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*. Trotta.
9. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2022). *Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2022*.
10. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_4_denuncia_delito.pdf
11. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s. f.). *México en cifras: consulta de indicadores por área geográfica*. https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/
12. Lara Espinosa, Diana (2013). *Grupos en situación de vulnerabilidad* (1ª reimp.). Comisión Nacional de los Derechos Humanos. http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CTDH_GruposVulnerabilidad1aReimpr.pdf
13. O'Donnell, G. (1993). *Estado, democratización y ciudadanía*. Nueva Sociedad.
14. Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1025748/1._Declaracion_Universal_Derechos_Humanos.pdf
15. Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Acceso a la justicia para grupos vulnerables*.
16. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2021). *Informe sobre desarrollo humano en México*.
17. Santos, B. de S. (2009). *Sociología jurídica crítica*. Trotta.

18. Un Committes on Migrant Workers, Sin Fronteras & Comité Internacional de la Cruz Roja. (2022). *Acceso a la justicia de las personas migrantes, refugiadas y otras sujetas de protección internacional en las Américas*. https://www.icrc.org/sites/default/files/document_new/file_list/publicacion_acceso_a_la_justicia.pdf

Cronograma de trabajo

Actividades	Mayo -junio	Junio-julio	Julio- agosto	Agosto - septiembre	Septiembre - octubre	Probable obtención de grado
Recopilación de información						
Elaboración de capítulo I-II						
Elaboración de capítulo III-IV						
Elaboración de capítulo V						
Conclusión del trabajo Terminal						Año 2026

Referencias bibliográficas

1. Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias de reducción de la pobreza. *Revista de la CEPAL*, (88), 35–50. https://www.cepal.org/es/publicaciones/11150
2. Abramovich, V., & Pautassi, L. (2009). El enfoque de derechos en las políticas públicas. *Revista de Derecho Público*, (25), 27–56.
3. Argés, Joaquín R. (2018). El acceso a la justicia concebido como derecho humano imperativo (ius cogens). *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*, *3*(8), 73-92.https://doi.org/10.32870/dgedj.v0i8.145
4. Camacho Ortiz, D. A. (2023). Acceso a la justicia: posible Zahir en la jurisprudencia mexicana. *Cuestiones constitucionales*, (48), 37-69. https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18035
5. Cappelletti, M., & Garth, B. (1996). Acceso a la justicia: la tendencia en el movimiento mundial. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 46(207), 45–76. https://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/29715

6. Carbonell, M. (2010). Los derechos humanos en México: evolución reciente. *Isonomía*, (32), 45–78. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182010000200003
7. Carbonell, M. (2013). El acceso a la justicia como derecho fundamental. *Cuestiones Constitucionales*, (28), 3–29. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932013000100001
8. Carbonell, M. (2014). Derechos humanos y justicia constitucional. *Cuestiones Constitucionales*, (31), 3–27. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932014000200001
9. Carpizo, J. (2011). Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características. *Cuestiones Constitucionales*, (25), 3–29. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932011000200001
10. Courtis, C. (2007). La exigibilidad de los derechos sociales en América Latina. *Isonomía*, (27), 9–42. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182007000200001
11. De Sousa Santos, B. (2002). Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos. *El Otro Derecho*, (28), 59–83. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105018181004
12. Ferrajoli, L. (2009). Derechos fundamentales y garantías. *Revista de Derecho Público*, (23), 15–42.
13. Fix-Fierro, H. (2011). Acceso a la justicia en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(3), 401–428. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032011000300003
14. Fix-Zamudio, H. (2002). Acceso a la justicia en México. *Anuario Jurídico UNAM*, (32), 13–45.

15. Flores Rentería, J. (2011). Justicia y derechos humanos. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (25), 67–94. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932011000200000
16. García Ramírez, S. (2003). La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 36(108), 1025–1058. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332003000300007
17. García Ramírez, S. (2011). El acceso a la justicia como derecho humano. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 44(131), 927–959. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332011000300005
18. Gargarella, R. (2005). El derecho a la protesta. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 6(1), 19–37. https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica
19. Hitters, J. C. (2008). Control de convencionalidad. *Revista IIDH*, (47), 131–159. https://www.corteidh.or.cr/tablas/r22498.pdf
20. Morales Moreno, H. (2019). Administración de justicia y derechos humanos en México. *Revista IUS*, 13(43), 231–256. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472019000100231
21. Ortega-Laurel, Carlos. (2024). Acceso a la justicia: ¿derecho humano o mercancía?. *Estudios en derecho a la información*, (18), 55-72. https://doi.org/10.22201/iij.25940082e.2024.18.18335
22. Pautassi, L. (2010). El enfoque de derechos en las políticas públicas. *Revista CEPAL*, (101), 27–44. https://www.cepal.org/es/publicaciones/11488
23. Rodríguez Garavito, C. (2011). El derecho en América Latina. *Revista de Derecho Público*, (27), 11–34.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

La presente investigación se sustenta en el principio de universalidad de los derechos humanos, el cual establece que estos son inherentes a todas las personas, sin distinción alguna, desde esta perspectiva, en un contexto formal se reconoce que si bien es cierto, los derechos humanos son universalmente reconocidos, su ejercicio y acceso efectivo en el contexto de nuestro país, se encuentra condicionado por diversos factores, entre los cuales destaca la proximidad territorial de los OPDH así como las estrategias institucionales que estos implementan para garantizar el acceso y protección de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en alguna situación de vulnerabilidad.

Mientras que, para hablar de vulnerabilidad, Lara (2013) parte del concepto de la igualdad como punto de partida en todas las sociedades y enfatizando la importancia que el Estado debe de considerar en diversas acciones para la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad, define a la vulnerabilidad como:

> *…la condición de ciertas personas o grupos por la cual se encuentran en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos. Ésta no se limita a la falta de satisfacción de necesidades materiales, sino que incluye conductas discriminatorias; es decir, actos injustos de intolerancia y rechazo a una persona o grupo de personas por ser quienes son, como resultado de prejuicios originados por la ignorancia, el miedo irracional, cuestiones culturales, formación, etcétera" (Lara, 2013, p. 25).*

Con ello, cabe decir que, si bien Lara (2013) hace una aproximación a los grupos vulnerables, no focaliza su contenido en el papel que desarrollan los OPDH para disminuir esta brecha y los retos que enfrentan para generar un acercamiento con estos sectores, por lo que, cabe decir que, si bien, ésta no es una característica inherente a las personas sino que deriva de las condiciones generadas por las barreras del entorno y el cumplimiento de la obligación del Estado encaminado al bien común de todos sus habitantes, para lograr la igualdad sustantiva y su pleno desarrollo.

1. Derechos humanos y principio de universalidad

La universalidad alude a que todos los derechos humanos pertenecen a todas las personas sin excepción, simplemente por el hecho de ser humanos, bajo este principio todas las personas son titulares de los mismos derechos fundamentales, sin importar raza, género, nacionalidad, ideología o cualquier otra condición.

Este principio se encuentra consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 1 establece que: "*todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*." En este sentido, podemos hablar de una universalidad formal, en la que todas las personas gozan de estos derechos y una universalidad real, en la que no todas las personas tienen acceso al goce de estos derechos por diversas causas. Por ello es preponderante que este principio se materialice en la praxis, para que todos los sectores de la población tengan acceso y goce de estos derechos.

El principio de universalidad se reconoce como uno de los pilares del derecho internacional de los derechos humanos, en la medida en que afirma que todas las personas son titulares de derechos humanos por el solo hecho de ser humanas, sin distinción de ninguna índole y con independencia de su nacionalidad o estatus jurídico (Peces-Barba, 2017). En el sistema interamericano, este principio se complementa con los de interdependencia e indivisibilidad, según los cuales los derechos civiles y políticos no pueden desvincularse de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como con el principio de progresividad, que impone a los Estados la obligación de avanzar de manera constante en la realización de los derechos (CIDH, 2024).

Desde una perspectiva crítica, Ferrajoli (2019) sostiene que la universalidad no puede entenderse como una cualidad meramente formal de los catálogos de derechos, sino que debe evaluarse en función de las condiciones materiales y estructurales que permiten o impiden su ejercicio real. Bajo esta óptica, la ausencia o debilidad de

instituciones de protección en determinados territorios implica una negación fáctica del principio de universalidad, al generar situaciones de "*ciudadanías de baja intensidad*" y zonas de sacrificio donde la vigencia de los derechos es precaria o selectiva (Ferrajoli, 2019; Dulitzky, 2023).

De lo expuesto por estos autores, se concibe a la universalidad como el principio fundacional y punto de partida de los derechos humanos, esta noción afirma que tales derechos son prerrogativas inherentes a toda persona por el solo hecho de existir como ser humano, trascendiendo barreras geográficas, culturales, étnicas, de género o socioeconómicas.

Bajo estos argumentos, la universalidad asegura que, en todos los rincones de nuestro país (desde poblaciones urbanas hasta comunidades rurales) las personas gocen de estos derechos sin exclusión, por ejemplo, un migrante en tránsito o una mujer indígena deben recibir la misma protección que cualquier ciudadano que nació en suelo mexicano. Este principio no solo habilita el acceso igualitario, sino que impone al Estado la obligación proactiva de remover obstáculos estructurales, desigualdades históricas, para hacerlos efectivos.

La universalidad a lo largo de las décadas ha enfrentado diversos retos, por enunciar alguno en la actualidad existen diversos gobiernos que continúan priorizando a ciertos sectores de la población, sobre otros que históricamente han sido excluidos, por ello es necesario analizar cuáles son los mecanismos que se ponen a disposición de los ciudadanos para ejercer sus derechos. Por otra parte, otros principios de los derechos humanos que son complementarios al de universalidad como el de indivisibilidad, interdependencia o progresividad, por citar algunos, la fortalecen para lograr que las personas accedan a un goce pleno de estos derechos fundamentales, al respecto Estepa (2013), refiere que:

> *Por consiguiente, los derechos humanos no han logrado conseguir su meta de conciencia, fraternidad, libertad, igualdad, universalidad, gratuidad y calidad. Los discursos mediáticos distraen la realidad y así los derechos desaparecen ante la*

> *agresión de los gobiernos. De tal manera que la brecha entre la satisfacción de los derechos y el discurso subsiste mientras cada individuo no lo haga consciente (p. 12).*

Asimismo, el artículo 2 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* refuerza este principio al disponer que toda persona tiene los derechos “sin distinción alguna” con motivo de sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o cualquier otra condición (Organización de las Naciones Unidas, 1948), por lo que, la universalidad se vincula estrechamente con el principio de igualdad y no discriminación.

En nuestro país, este principio está contenido en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que “*todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte*” (Diario Oficial de la Federación, 1917), asimismo, se dispone que las normas relativas a derechos humanos deben interpretarse conforme al principio *pro persona*, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia.

Autores como Luigi Ferrajoli sostienen que la universalidad de los derechos humanos implica que su reconocimiento como derechos fundamentales corresponden a todas las personas por igual, independientemente de su ciudadanía o pertenencia a un determinado orden jurídico (Ferrajoli, 2001), por lo que, la universalidad no sólo se refiere a la titularidad de los derechos, sino también a la obligación de los Estados de garantizarlos de manera efectiva, el reto recae cuando como refiere Estepa (2013):

> *Cómo llegar a la universalidad de los derechos humanos, cuando se está permanentemente clasificando a todos los individuos, por edad, sexo, color, raza, religión, condición social y económica, por estado de vulnerabilidad, preferencia sexual, ideología política, de tal manera que los derechos dependen del estado de discriminación al cual se vincule. (p. 169).*

Es decir, la universalidad de los derechos humanos enfrenta desafíos importantes en su aplicación práctica, la brecha existente entre la universalidad formal —es decir, el reconocimiento normativo de los derechos— y la universalidad material o real, se

agudiza en contextos de desigualdad estructural, en donde determinados grupos enfrentan barreras específicas que limitan el acceso a sus derechos, lo que pone en evidencia que la universalidad, en la práctica, no se materializa de manera homogénea.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que Estados deben adoptar medidas diferenciadas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos humanos en favor de grupos de personas en situación de vulnerabilidad, y deben reconocer que la igualdad material requiere acciones concretas que atiendan las condiciones particulares de estos grupos (Corte IDH, 2009).

Así, el principio de universalidad no se puede entender solo en su incorporación a la norma, sino como una obligación estatal orientada a garantizar que todas las personas, sin excepción, puedan ejercer plenamente sus derechos, con lo cual, este principio se vincula con la necesidad de diseñar políticas públicas e instituciones accesibles, incluyentes y cercanas a la población.

2. Igualdad y no discriminación

En relación con el principio de universalidad, el principio de igualdad y no discriminación es uno de los ejes fundamentales del sistema de derechos humanos, determina que todas las personas deben gozar de los mismos derechos y ser tratadas por igual sin importar su condición, en dicho trato debe prevalecer la dignidad, este principio no sólo implica la prohibición de tratos diferenciados arbitrarios, sino también la obligación del Estado de adoptar medidas que garanticen condiciones reales de igualdad.

En el ámbito del derecho internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece "*todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*" (Organización de las Naciones Unidas, 1948) esto indica que, todas las personas tienen derecho a estos sin distinción alguna, lo cual, representa las bases de un modelo de igualdad que supera la formalidad jurídica.

En nuestro país, el principio de igualdad y no discriminación se encuentra contenido en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana (DOF, 1917), con ello, no solo se establece una prohibición, sino también una obligación de las autoridades de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos.

Respecto al principio de igualdad, los debates recientes señalan una concepción más compleja al distinguir entre igualdad formal y una igualdad material, la primera implica que la ley debe aplicarse de manera uniforme a todas las personas, mientras que la segunda reconoce que existen condiciones estructurales que pueden generar desventajas para ciertos grupos, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad, por lo cual, es necesario tomar medidas diferenciadas para alcanzar una igualdad real, al respecto Luigi Ferrajoli señala que la igualdad sustantiva exige la intervención del Estado para corregir desigualdades estructurales que impiden el ejercicio efectivo de los derechos (Ferrajoli, 2001).

Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el principio de igualdad y no discriminación debe tener un carácter estructural en el sistema interamericano, y con ello, los Estados deben adoptar medidas positivas para revertir situaciones de discriminación histórica o estructural (Corte IDH, 2009), esto implica que no basta prohibir la discriminación, sino también es necesario generar condiciones que permitan a todas las personas ejercer sus derechos en igualdad de condiciones.

En el contexto nacional, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación define la discriminación como toda distinción, exclusión o restricción basada en características específicas que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos humanos (CONAPRED, 2020), lo que permite identificar prácticas

estructurales que perpetúan la desigualdad desde su normalización en la vida cotidiana.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación en 2022, el 23.7% de la población en México reportó haber sido víctima de discriminación en el último año, de los grupos más afectados son las personas pertenecientes a pueblos originarios, las mujeres, las personas con discapacidad y la población LGBTI+ (INEGI, 2022), lo cual, abre una brecha de condiciones de desigualdades estructurales que potencialmente pueden limitar el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

Así, el principio de igualdad y no discriminación requiere una dimensión operativa-material y es fundamental para los OPDH, porque orienta sus funciones hacia la identificación y atención de grupos en situación de vulnerabilidad, y garantiza este principio no sólo desde la recepción de quejas, sino en el diseño de estrategias y mecanismos institucionales que permitan superar las obstáculo territoriales, sociales y culturales a los que se enfrentan estos grupos.

Es por ello, que el acercamiento territorial de los organismos autónomos de derechos humanos se configura en marco optativo, como un mecanismo necesario para materializar la igualdad en el acceso al ejercicio pleno de sus derechos y a la justicia, porque permite reducir las brechas de información, proximidad y acceso institucional, por ende, el análisis de este principio es esencial para comprender la relación entre desigualdad, territorio y protección efectiva de los derechos humanos en México.

3. Grupos en situación de vulnerabilidad

El concepto de vulnerabilidad ha ido cambiando desde enfoques individualistas que se han centrado en las características personales, hasta enfoques estructurales y relacionales, para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la vulnerabilidad social se define como una condición multidimensional que surge de la interacción entre factores sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos, los cuales limitan las capacidades de las personas y grupos para ejercer y exigir sus derechos (2022), desde esta perspectiva cabe decir, que la vulnerabilidad no es una

calidad intrínseca de las personas, sino una situación que se produce y reproduce por estructuras de desigualdades y patrones de discriminación sistemática.

Desde un enfoque de los derechos humanos, los grupos de personas en situación de vulnerabilidad se vinculan estrechamente con el principio de igualdad sustantiva y la obligación de adoptar medidas especiales o diferenciadas para compensar desventajas históricas y contextuales (Fredman, 2016; CIDH, 2024), es por ello, que los organismos protectores debe adoptar medidas que permitan el acercamiento territorial no solo como una estrategia de cobertura geográfica, sino como una herramienta para enfrentar las formas particulares que define la vulnerabilidad en distintos espacios territoriales y poblacionales.

Aunado a ello, la Organización de las Naciones Unidas indica que los grupos en situación de vulnerabilidad son aquellos que se enfrentan a mayores riesgos de sufrir violaciones a sus derechos humanos, lo cual, se debe a factores como discriminación, exclusión social o desigualdad estructural (ONU, 2016), lo que implica reconocer que la universalidad de los derechos humanos debe complementarse con medidas diferenciadas que atiendan las condiciones particulares de cada grupo.

Al respecto, en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la obligación para todas las autoridades de garantizar los derechos humanos acorde con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como de prevenir y eliminar la discriminación (DOF, 1917), por lo que, identificar grupos en situación de vulnerabilidad está relacionado directamente con la obligación estatal de adoptar medidas diferenciadas para garantizar una igualdad sustantiva.

Así, el enfoque de vulnerabilidad está relacionado con la necesidad de reconocer la existencia de desigualdades estructurales que pueden limitar el acceso a derechos, es decir, el Estado debe diseñar políticas públicas que estén orientadas a garantizar el acceso efectivo a los derechos, particularmente para aquellos grupos que enfrentan

barreras específicas (Abramovich & Courtis, 2002), por ende, un enfoque de vulnerabilidad es un criterio relevante en la determinación de acciones institucionales dirigidas a estos grupos de personas.

En México, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) señala que la discriminación estructural genera condiciones de exclusión que pueden afectar de manera desproporcional a grupos en situación de vulnerabilidad, lo que, limita su acceso a oportunidades y derechos (CONAPRED, 2020), bajo esta lógica, se puede comprender por qué la vulnerabilidad es un fenómeno dinámico y multidimensional, para su mejor comprensión, a continuación se revisarán cuáles son estos grupos en situación de vulnerabilidad, y cabe decir que existen diversos instrumentos normativos nacionales e institucionales que coinciden en su identificación, entre ellos destacan los siguientes:

- **Personas con discapacidad:** son aquellas que enfrentan barreras físicas, sociales y culturales que limitan su participación plena en la sociedad.
- **Personas adultas mayores:** son aquellas que pueden experimentar condiciones de exclusión asociadas a la edad, la dependencia económica o el abandono.
- **Personas migrantes:** son aquellas que particularmente se encuentran en situación irregular, que enfrentan riesgos de discriminación, violencia y falta de acceso a servicios básicos.
- **Pueblos y comunidades indígenas:** son aquellas que históricamente han sido objeto de discriminación y exclusión, además de enfrentar barreras lingüísticas y culturales (INEGI, 2022).

Es por lo que, bajo un enfoque de derechos humanos, las políticas públicas y las acciones institucionales deben estar orientadas a garantizar el ejercicio pleno y efectivo de los derechos, con especial atención a las necesidades de estos grupos, lo que, supone un reconocimiento como titulares de derechos, en donde el Estado es sujeto obligado a garantizarlos.

En suma, la incorporación de principios como la participación, la rendición de cuentas, la no discriminación y la accesibilidad a los OPDH, se traduce en la necesidad de diseñar estrategias que permitan acercar sus servicios a los territorios donde se encuentran estos grupos, y así superar las barreras geográficas, económicas y culturales, por lo que, el reconocimiento de los grupos en situación de vulnerabilidad no sólo tiene un carácter normativo, sino también operativo-práctico, porque orienta la acción institucional hacia la reducción de desigualdades y la garantía efectiva de los derechos humanos.

a. Personas con discapacidad

De acuerdo con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su artículo 1, se establece que su propósito es "*promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente*" (ONU, 2006), y define a una persona con discapacidad como aquella que tiene "*deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás*" (ONU, 2006), con esta Declaración es evidente que se reconoce que la discapacidad no es únicamente una condición individual, sino es producto de la interacción con barreras sociales que limitan la participación de las personas en igualdad de condiciones, con ello, la garantía de derechos implica la eliminación de dichos obstáculos y la adopción de medidas que permitan el acceso efectivo a la vida social.

Para ello, en el artículo 2 de esta Convención, se señalan algunos aspectos a considerar relacionados con el acceso igualitario de las personas con discapacidad:

- ***Comunicación:*** *incluirá los lenguajes, la visualización de textos, el Braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso.*

- ***Lenguaje:*** *se entenderá tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal.*
- ***Discriminación por motivos de discapacidad:*** *se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.*
- ***Ajustes razonables:*** *se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.*
- ***Diseño universal:*** *se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El "diseño universal" no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten. (Naciones Unidas, 2006)*

Es por ello, que esta Convención introdujo un cambio paradigmático al transitar del enfoque médico-asistencial hacia un modelo social y de derechos, que concibe la discapacidad como el resultado de la interacción entre deficiencias y barreras del entorno físico, comunicacional, actitudinal e institucional (ONU, 2006), con ello, se habla de la accesibilidad y los ajustes razonables como condiciones indispensables para el ejercicio de los derechos, incluido el derecho de acceso a la justicia.

Al respecto, Palacios (2018) sostiene que la ausencia de instituciones de protección en el territorio, aunada a la falta de accesibilidad física, comunicacional y procedimental, configura una forma específica de exclusión para las personas con discapacidad, con ello, informes recientes de la Organización Mundial de la Salud indican que las personas con discapacidad enfrentan mayores obstáculos para acceder a servicios jurídicos y administrativos, especialmente en contextos rurales o con infraestructura limitada, lo que refuerza la necesidad de estrategias territoriales e inclusivas por parte de los organismos de derechos humanos (OMS, 2023).

Como se ha mencionado, el artículo primero de la CPEUM prohíbe la discriminación motivada por aspectos como la discapacidad, aunado a ello, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en su artículo segundo se define a la

discapacidad como, "*la consecuencia de la presencia de una deficiencia o limitación en una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. Además, identifica los siguientes tipos de discapacidad" (DOF, 2011),* aunado a ello, se definen que los tipos de discapacidad son los siguientes:

- ***Discapacidad Física****. Es la secuela o malformación que deriva de una afección en el sistema neuromuscular a nivel central o periférico, dando como resultado alteraciones en el control del movimiento y la postura, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;*
- ***Discapacidad Mental****. A la alteración o deficiencia en el sistema neuronal de una persona, que aunado a una sucesión de hechos que no puede manejar, detona un cambio en su comportamiento que dificulta su pleno desarrollo y convivencia social, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;*
- ***Discapacidad Intelectual****. Se caracteriza por limitaciones significativas tanto en la estructura del pensamiento razonado, como en la conducta adaptativa de la persona, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;*
- ***Discapacidad Sensorial****. Es la deficiencia estructural o funcional de los órganos de la visión, audición, tacto, olfato y gusto, así como de las estructuras y funciones asociadas a cada uno de ellos, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. (DOF, 2011).*

Esto indica una forma de diseño universal y ajustes razonables, los cuales, y de acuerdo con las cifras del INEGI en materia de discapacidad:

- Para 2023, la población de 5 años y más con discapacidad en México fue de 8.8 millones: 46.5 % hombres y 53.5 % mujeres.
- Zacatecas fue el estado con el porcentaje más alto de población de 5 años y más con discapacidad: 11.2 por ciento.
- Entre la población de 15 años y más con discapacidad, los hombres tuvieron mayor participación económica (51.5 %), en comparación con las mujeres (31.3 %). (INEGI, 2023).

De esta manera, los OPDH enfrentan varios retos, en primer lugar, aunque la normatividad invocada establece los ajustes que deben de realizar las autoridades

para garantizar el acceso de las personas a servicios, información, salud, entre otros derechos al representar a un sector vulnerable de la población, no en todos los órdenes se han implementado estas acciones que garanticen sus derechos y la cuestión es generar acciones desde el ámbito de sus atribuciones para que las autoridades armonicen la norma con la práctica.

Además, es imprescindible analizar cuál es el acercamiento que estos Organismos generan hacia este sector, no solo se trata de adaptar un inmueble o ampliar la cobertura geográfica, sino analizar las políticas que han implementado para atender a las personas que demandan sus servicios, esto permitiría identificar las vulneraciones a los derechos de las personas con discapacidad por parte de otras autoridades y diseñar estrategias más efectivas para su protección.

Bajo el principio de la universalidad, estos organismos tienen la obligación no solo a vigilar sino de contribuir, desde la atención que brindan a transformar la realidad excluyente que enfrenta este sector de la población, esto implica implementar acciones concretas que aseguren que las personas con discapacidad puedan gozar de sus derechos en igualdad de condiciones, solo mediante la armonización entre lo que establecen las normas y las actividades que se realizan en la práctica con un enfoque de derechos humanos, se hablará de una universalidad real para el goce y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad en nuestra sociedad.

b. Personas adultas mayores

Las personas adultas mayores suelen encontrarse en una situación de vulnerabilidad particular debido a factores como la dependencia económica, la soledad, la discriminación por edad (edadismo) y la mayor incidencia de problemas de salud, en contextos rurales o de alta dispersión geográfica, estas condiciones se entrecruzan con la falta de transporte público, la escasez de servicios institucionales cercanos y las barreras informativas, lo que dificulta el acceso a mecanismos de denuncia y reparación (HelpAge International, 2022).

Así, la territorialización de los servicios de protección de derechos humanos, a través de oficinas móviles, campañas comunitarias en localidades alejadas o la coordinación con redes locales de apoyo, resulta fundamental para garantizar que las personas adultas mayores puedan ejercer su derecho a la información, a la asistencia y a la justicia, en este sentido, la literatura destaca que las intervenciones de proximidad permiten detectar situaciones de maltrato, negligencia y despojo patrimonial que de otro modo permanecerían invisibilizadas (HelpAge International, 2022).

De acuerdo con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en nuestro país, las personas adultas mayores se definen como aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional (DOF, 2002). En este sentido, de acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda elaborado por el INEGI, en 2020, el índice de envejecimiento en nuestro país ha ido incrementando, en 2015 había un índice de envejecimiento de 38.0 personas adultas mayores por cada 100 jóvenes o niños, en 2020 el índice fue de 47.7 adultos mayores por cada 100 jóvenes o niños (INEGI, 2020).

En México existen 17,121,580 millones de personas adultas mayores, representando el 12.8 % de la población total. Se prevé que para el año 2030 el país alcance una etapa representada por más personas mayores (14.96%) que jóvenes (0 a 14 años) y para el año 2070 el porcentaje de personas mayores sea del 34.2% (CONAPO, 2025), por lo que, durante décadas, México fue considerado un país de jóvenes, en el año 2000, la edad mediana era de 22 años, hoy, ha subido a 30.5 años y se proyecta que para 2050 será de 43 años. La disminución de la tasa de natalidad, el aumento de la esperanza de vida y la mejora en los servicios de salud han contribuido a este fenómeno.

En el año 2024, la mayoría de las entidades federativas de México (27 en total) se ubicaron en la etapa moderada-avanzada de envejecimiento demográfico, mientras que, el Estado de México, Ciudad de México, Veracruz y Morelos se posicionaron en la etapa avanzada, por lo que, se estima que en un plazo de 6 años el Estado de

México y Ciudad de México se conviertan en las entidades con el mayor porcentaje de personas mayores en México, pasando a más del 21% en el año 2030, alcanzando así la etapa muy avanzada del proceso de envejecimiento demográfico.

Paralelamente, el país enfrenta una mayor proporción de mujeres adultas mayores en comparación con los hombres, este fenómeno se explica por factores biológicos como la mayor esperanza de vida en las mujeres (78.9 años en 2024), pero también por aspectos sociales y estructurales, como la elevada mortalidad de los hombres en edades jóvenes y adultas (frecuentemente asociada a accidentes, violencia o enfermedades), así como por cuestiones relacionadas con la migración.

Estas proyecciones dejan entrever que el crecimiento de la población de personas mayores será sostenido y acelerado en las próximas décadas, por lo que resulta indispensable adoptar medidas que garanticen el bienestar y la salud de las personas mayores, incrementando no solo la esperanza de vida al nacer, sino la esperanza de vida saludable con una perspectiva de equidad de género, que permita a mujeres y hombres envejecer con dignidad y en igualdad de condiciones, a lo largo de todo su curso de vida. (INAPAM, 2025)

Al respecto, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Organización de los Estados Americanos, 2015), en su artículo 26 señala, que el derecho a la accesibilidad y a la movilidad personal de las personas mayores requiere que los Estados deban garantizar las condiciones que les permitan desenvolverse de manera autónoma y participar plenamente en la vida social, esto implica no sólo facilitar el acceso al entorno físico, al transporte y a la información, sino también eliminar las barreras que dificultan su inclusión, tanto en espacios urbanos como rurales, y en consecuencia, la protección de este derecho exige la adopción progresiva de medidas que aseguren igualdad de condiciones y promuevan una vida independiente y digna para este grupo poblacional:

a) *Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como centros educativos, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo.*

b) *Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.* (Organización de los Estados Americanos, 2015).

Asimismo, los Estados Parte tienen la obligación de implementar acciones orientadas a garantizar el ejercicio efectivo de este derecho, esto implica no sólo su reconocimiento formal, sino adoptar medidas específicas que eliminen barreras y faciliten condiciones de accesibilidad e inclusión, así, la intervención estatal debe ser integral y progresiva, asegurando que las personas mayores puedan desarrollarse de manera autónoma y en igualdad de condiciones dentro de todos los ámbitos de la vida social, por ello, las medidas son las siguientes:

a) *Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público.*
b) *Asegurar que las entidades públicas y privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para la persona mayor.*
c) *Ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad que enfrenta la persona mayor.*
d) *Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a la persona mayor para asegurar su acceso a la información.*
e) *Promover el acceso de la persona mayor a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet y que estas sean accesibles al menor costo posible.*
f) *h) Dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en formatos de fácil lectura, comprensión y adecuados para la persona mayor.* (Organización de los Estados Americanos, 2015).

Aunado a ello, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (DOF, 2002), reconoce que es importante asegurar condiciones dignas para este grupo poblacional, como el derecho a recibir atención preferente en servicios públicos y privados, y la obligación del Estado de generar condiciones que permitan una adecuada calidad de vida, mediante el acceso a salud, educación, vivienda, seguridad social y desarrollo integral, y se prevé la implementación de programas que favorezcan una preparación adecuada para su retiro bajo un enfoque de protección integral que atienda las necesidades de las personas adultas mayores a lo largo de su proceso de envejecimiento.

La situación poblacional en nuestro país atraviesa por una transición demográfica acelerada, en la que las personas adultas mayores son un sector de la población en crecimiento, es decir, transitar de ser una nación joven a una sociedad con un índice de envejecimiento en ascenso, plantea la urgencia de que los OPDH (CNDH y comisiones estatales), superen criterios normativos generales de atención para articular estrategias focalizadas.

En este sentido, la accesibilidad debe entenderse como la eliminación de barreras físicas, geográficas, culturales e informativas que obstaculicen el acceso de las personas adultas mayores a recibir los servicios institucionales, permitiéndoles conocer sus derechos, presentar peticiones o quejas y recibir un tratamiento o acompañamiento digno, lo cual, implica descentralizar las atenciones mediante la adaptación de la infraestructura, personal capacitado y sensibilizado, así como el desplazamiento a zonas en donde no se tiene presencia física de las oficinas; esto es, armonizar el contenido de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la Constitución Federal y la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores con una realidad material.

Siguiendo la lógica del principio de universalidad, aplicable para este grupo se deben generar condiciones de un acceso igualitario, indivisible y efectivo que garantice calidad, calidez y dignidad, transformando la vulnerabilidad que las personas adquirimos con la edad en garantías que permitan en ejercicio pleno de nuestros derechos, así, los OPDH responderían, no solo a vulneraciones específicas a este sector, sino que reafirmarían que la universalidad es el pilar de una sociedad inclusiva, donde envejecer es un derecho, no una desventaja.

c. Personas migrantes

En México, la Ley de Migración (DOF, 2011) en su artículo 3 define a una persona migrante como el individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación, también establece los principios

de la política migratoria que se refieren a la no discriminación, la hospitalidad, movilidad segura, equidad, no criminalización, entre otros aspectos que buscan dignificar a las personas migrantes que se encuentran en el país.

Las personas migrantes, en particular aquellas en situación irregular o en tránsito, se encuentran expuestas a una vulnerabilidad estructural derivada de su estatus jurídico precario, la ausencia de redes de apoyo y la criminalización social y estatal de la migración (Castles et al., 2020), esta vulnerabilidad se agrava en corredores migratorios donde confluyen delincuencia organizada, prácticas de extorsión y violencia institucional, y donde la presencia de organismos de protección es limitada o intermitente.

En este contexto, el acercamiento territorial requiere no solo la instalación de oficinas en puntos estratégicos, como estaciones migratorias, albergues y cruces fronterizos, sino también la articulación con organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales que operan en el terreno (ACNUDH, 2018), es por ello, que existe la necesidad de adoptar modelos de intervención flexibles y móviles, capaces de acompañar la movilidad de las personas migrantes y de ofrecer servicios de orientación y queja en los lugares donde se producen las violaciones de derechos (Castles et al., 2020).

En México, la migración irregular se ha convertido en un fenómeno complejo debido a la creciente diversidad de nacionalidades, edades y perfiles de quienes transitan por el país, de acuerdo con el Instituto Nacional de Migración (INM, 2023), en 2022 se registraron más de 300,000 eventos de detención migratoria, lo que refleja no solo el aumento del flujo migratorio, sino también una política de control basada en la criminalización y el encierro, esta situación expone a las personas migrantes a violaciones sistemáticas de derechos humanos, como detenciones arbitrarias, separación familiar, negación de acceso a procedimientos de refugio y condiciones de hacinamiento en estaciones migratorias (Amnistía Internacional, 2023).

Si bien, el marco normativo nacional reconoce formalmente a las personas migrantes como sujetos plenos de derechos, con independencia de la situación jurídica en la que se encuentren en nuestro país, la brecha entre ese reconocimiento y la realidad que atraviesan los migrantes en nuestro país, la cual muestra la necesidad de fortalecer mecanismos institucionales en los tres órdenes de gobierno para garantizar el acceso a sus derechos.

En este contexto el papel de los OPDH es relevante ya que su función no debe limitarse a la recepción de quejas, acompañamientos, investigación de probables vulneraciones a derechos humanos, sino que deben de emprender acciones en territorio que permitan dar a conocer los mecanismos de protección que pueden ofrecer a las personas migrantes en los distintos espacios en los que se encuentran, es decir, contar con un mayor acercamiento, es necesario para garantizar el acceso a la información, brindar asesoría jurídica, acompañamiento, realizar gestiones, entre otras actividades en el marco de actuación de las comisiones nacional o estatales de derechos humanos.

Por otra parte, la presencia territorial y la colaboración con organizaciones de la sociedad civil es importante para implementar actividades de protección a aquellos contextos donde la vulnerabilidad de las personas que transitan por nuestro país es más aguda, especialmente en aquellos lugares que no son los corredores o estaciones migratorias, pero se conoce de la concentración de personas migrantes, esta intervención fuera de las oficinas es fundamental para el acceso a información clara y oportuna, entre otros servicios que se les puedan otorgar en tiempo real, así, el fortalecimiento de las tareas que llevan a cabo los OPDH será posible avanzar de un modelo basado en los instrumentos jurídicos alineados al principio de universalidad, para garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas migrantes.

d. Personas de pueblos originarios

Nuestro país se reconoce como una nación mexicana única e indivisible, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 2, señala que

"*La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas*" (DOF, 1917).

Es por ello, que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas parte del respeto a su identidad como un criterio fundamental para determinar la aplicación de las normas jurídicas, considerando que, las comunidades indígenas se conforman como unidades sociales, económicas y culturales con territorio propio y sistemas normativos basados en sus usos y costumbres, y que su derecho a la libre determinación se ejerce dentro de un marco constitucional de autonomía que garantiza la unidad nacional, lo que implica el reconocimiento de su diversidad a partir de criterios etnolingüísticos y territoriales, y en donde existe la obligación del Estado de adecuar su marco jurídico para asegurar su protección y participación en condiciones de igualdad (DOF, 1917).

El reconocimiento constitucional de nación pluricultural se hace bajo el principio de igualdad jurídica de todas las personas y se refuerza con la prohibición de "*toda discriminación motivada por origen étnico*" (DOF, 1917) consideradas entre otras causas de discriminación, al respecto Zenteno Trejo y Osorno Sánchez refieren que el reconocimiento de la composición pluriétnica de la nación no se ha traducido del todo en un ejercicio equitativo y pleno de estos derechos, ni en la aceptación de la expresión de las diversas identidades étnicas o en el reconocimiento de un "nosotros" compartido. (2015).

Así, los pueblos indígenas y otros pueblos originarios enfrentan formas históricas y persistentes de discriminación, despojo territorial y negación de sus sistemas normativos propios, al respecto Stavenhagen (2018) refiere que la protección de sus derechos implica adoptar un enfoque intercultural que reconozca su autonomía, sus formas de organización y sus concepciones de justicia, así, la presencia institucional en el territorio resulta clave para establecer diálogos interculturales, respetar los

sistemas de justicia indígena y prevenir la imposición de soluciones ajenas a los contextos comunitarios.

En este sentido, el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas indica que fueron registradas e identificadas 70 comunidades conformadas por personas y familias pertenecientes a más de un pueblo indígena o afromexicano, asentadas en un mismo territorio y con autoridades nombradas a través de sus sistemas normativos, mismas que se identifican como comunidades pluriculturales, conformando un total de 16,044 comunidades (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2025).

En México, los pueblos indígenas, enfrentan condiciones estructurales desiguales que limitan el acceso y ejercicio pleno de sus derechos humanos, pese al reconocimiento en la norma suprema de nuestro país y de la existencia de un Organismo protector de derechos humanos a nivel nacional y su similar a nivel local. De acuerdo con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas más del 70% de la población indígena en México vive en condiciones de pobreza (INPI, 2023), y un 28% en pobreza extrema (CONEVAL, 2022), esta situación se agrava por la discriminación histórica, la falta de acceso a servicios básicos y la exclusión de oportunidades educativas y laborales, lo que perpetúa ciclos de marginación.

Por otro lado, el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal demostró que de las 560 unidades estatales en materia de defensoría pública y/o asesoría jurídica, sólo el 7.6% atendieron temas relacionados con asuntos indígenas (INEGI, 2023); por su parte, sólo el 0.3% y 0.4% de las personas que se desempeñaron como defensoras públicas o asesoras jurídicas, respectivamente, reportaron pertenecer a algún pueblo indígena. (INPI, 2025)

Por otra parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social en su estudio sobre pobreza en la población indígena de México, 2008 – 2018, destacó lo siguiente respecto a las carencias sociales de la población indígena:

- *Al igual que en el resto del país, la carencia por acceso a la seguridad social es la privación social con mayor incidencia en la población indígena, 78.2% en 2018. En las localidades rurales asciende a 88.2% de la población indígena para el mismo año.*
- *La segunda carencia que más indígenas presentan es la falta de acceso a los servicios básicos en la vivienda, 57.5% de la población indígena no contaba con el acceso a los servicios básicos en 2018. En las zonas rurales, solo una de cinco personas indígenas contaba con acceso a los servicios básicos en la vivienda. En cambio, un menor porcentaje de la población no indígena reportó esta carencia social, 15.7% en 2018.*
- *La población indígena presenta un mayor porcentaje de su población en cinco de las seis carencias sociales en comparación con la población no indígena. Solo la carencia por acceso a los servicios de salud tiene una incidencia mayor en la población no indígena que en la población indígena,16.3% y 15.4% respectivamente.*
- *La incidencia de pobreza se duplica en la población indígena.*
- *8 de cada 10 indígenas menores de 18 años se encuentran en situación de pobreza en el país. Este grupo poblacional es el que presenta un mayor porcentaje de personas indígenas en esta situación.*
- *En México, las brechas de pobreza y pobreza extrema entre grupos poblacionales se han mantenido constantes en los últimos años.* (CONEVAL, 2022).

Por ello, que las estrategias de acercamiento territorial deben considerar, además de la dimensión geográfica, la dimensión cultural y lingüística, incorporando intérpretes, mediadores interculturales y metodologías participativas que permitan la apropiación comunitaria de los mecanismos de protección.

Por lo que, el reconocimiento constitucional de nuestro país como una nación pluricultural y la prohibición de la discriminación por origen étnico representa avances normativos; sin embargo, en contraste con los datos duros la situación de las personas indígenas revela que para los pueblos originarios el principio de universalidad de los derechos humanos no ha podido materializarse, por ello, para que los organismos públicos de derechos humanos garanticen el acceso, goce y ejercicio real de estos derechos en los pueblos indígenas deberán generar acciones afirmativas para generar los mecanismos que permitan la comunicación con las personas indígenas, esto es que pongan a disposición de este sector, personal capacitado para atender las problemáticas que les acercan a las instituciones, en su caso intérpretes, información/formatos en su lengua y, acercamiento en aquellas comunidades donde no hay presencia física de oficinas de las comisiones.

4. Acceso a la justicia

El acceso a la justicia es un elemento importante para la garantía y defensa efectiva de los derechos humanos, porque permite a las personas acudir a las instancias y autoridades competentes para hacer válido un derecho subjetivo, el cual, se puede configurar a partir de reclamar la protección de sus derechos ante posibles violaciones, la materialización de este concepto debe trascender del reconocimiento formal a la existencia de mecanismos accesibles, eficaces y adecuados que permitan acceder a un procedo de resolución justo.

De acuerdo con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, el acceso a la justicia es un derecho fundamental, en el cual, toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales (Organización de las Naciones Unidas, 1948), lo cual, establece las bases para el reconocimiento al considerar el acceso a la justicia como una función esencial del Estado de derecho.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que el acceso a la justicia no sólo debe ser formal, sino real y efectivo, es decir, los Estados deben atender los obstáculos que impidan a las personas ejercer sus derechos, por lo que, las condiciones de pobreza, marginación o discriminación no pueden ser justificaciones que impidan el acceso a mecanismos de protección (Corte IDH, 2009).

En el estado mexicano, el acceso a la justicia se encuentra regulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 17, el cual indica, que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla de manera pronta, completa e imparcial (DOF, 1917), sin embargo, este derecho no se limita al ámbito jurisdiccional, sino también considera a los mecanismos no jurisdiccionales, como los OPDH.

Así, el acceso a la justicia es un derecho complejo que implica un diseño estructural y condiciones como la disponibilidad de mecanismos, la accesibilidad física y económica, la adecuación cultural y la eficacia de las resoluciones, al respecto, Cappelletti y Garth (1978) señalan que el acceso a la justicia implica eliminar las barreras que impiden a las personas hacer valer sus derechos, lo que incluye factores económicos, geográficos y sociales.

Por lo que, los OPDH desempeñan un papel fundamental como mecanismos alternativos para garantizar el efectivo acceso a la justicia, particularmente para grupos en situación de vulnerabilidad, debido a su carácter no jurisdiccional, su gratuidad y su enfoque en la defensa de derechos los convierten en instancias accesibles, no obstante, su eficacia depende en gran medida de su capacidad para llegar a los territorios donde se encuentran las personas que requieren sus servicios.

Así, el acceso a la justicia no puede entenderse solo como la existencia de instituciones, sino como la posibilidad real de que las personas puedan utilizarlas, en consecuencia, el análisis del acercamiento territorial de los OPDH se vincula directamente con el derecho de acceso a la justicia, para reducir barreras estructurales y garantizar que los mecanismos de defensa de derechos humanos sean accesibles, eficaces y cercanos a la población.

5. Acercamiento territorial

El concepto de acercamiento territorial en el ámbito de los derechos humanos se configura a partir de una estrategia institucional en la cual los organismos públicos buscan reducir la distancia —física, social y cultural— que hay entre las instituciones y la población, esencialmente aquella que obstaculiza la comunicación entre el Estado y las personas en condiciones de vulnerabilidad, este enfoque toma como punto de partida que el reconocimiento formal de mecanismos de protección no garantiza su accesibilidad efectiva.

Lo que conlleva, a una necesaria perspectiva de derechos humanos en el acercamiento territorial, esto lo vincula directamente con la obligación del Estado de garantizar su acceso efectivo, al respecto, la Organización de las Naciones Unidas señala que los Estados deben adoptar medidas para asegurar que los mecanismos de justicia sean accesibles, disponibles y adecuados, especialmente para los grupos en situación de vulnerabilidad (ONU, 2016), esto implica que las instituciones deben adaptarse a las condiciones territoriales y sociales de la población.

En el ámbito de las políticas públicas, el enfoque territorial reconoce que el territorio no es únicamente un espacio geográfico, sino una construcción social compleja, en la que interactúan factores económicos, culturales, políticos y comunitarios, o bien, el acceso a la justicia requiere una reconfiguración institucional que acerque los servicios a las realidades locales, particularmente en contextos de desigualdad (Boaventura de Sousa Santos, 2009).

Para los OPDH en México, el acercamiento territorial se ha materializado a través de estrategias, como la creación de oficinas regionales, la implementación de módulos itinerantes, el uso de unidades móviles y la realización de actividades comunitarias, las cuales buscan ampliar la cobertura institucional y facilitar el acceso de la población a los mecanismos de defensa de derechos humanos.

En 2015, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, tuvo como objetivo acercar los servicios institucionales a la población, mediante acciones coordinadas con organizaciones de la sociedad civil y actores comunitarios, con una estrategia que reconoció la falta de presencia institucional en determinados territorios que puede constituir una barrera para el ejercicio de los derechos humanos (CDHDF, 2015), con ello, cabe decir, que para garantizar que los mecanismos de protección sean adecuados a las condiciones de las personas, se deben considerar factores como el idioma, la cultura y las condiciones socioeconómicas (Corte IDH, 2009).

En suma, el acercamiento territorial se configura como un elemento importante para la materialización del derecho de acceso a la justicia y la garantía efectiva de los derechos humanos, por lo que, su estudio resulta necesario para comprender las condiciones en las que los derechos humanos son ejercidos en la práctica, e identificar las áreas de oportunidad en el fortalecimiento del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos en nuestro país.

NOTA METODOLÓGICA

Para el análisis de la cobertura territorial de los OPDH en México es necesario, primero evaluar en qué medida el diseño institucional se traduce en una presencia efectiva en el territorio, ya que como se ha mencionado, si bien el marco normativo reconoce la competencia de estos organismos en todo el ámbito estatal o nacional, su capacidad real de actuación depende, en gran medida, de su infraestructura territorial y distribución geográfica.

Es por ello, que la selección de casos fue en función de la distribución poblacional en nuestro país, de acuerdo con el último censo de población registrado por el INEGI en 2020, en donde "*hay cinco entidades con más de cinco millones de habitantes: Estado de México (13.1), Distrito Federal (8.6), Veracruz (6.9), Jalisco (6.3) y Puebla (5.1)"* (INEGI, 2002, p. 5), de estas cinco entidades se contrastó con la situación de vulnerabilidad por cada grupo determinado en este trabajo: 1) personas con discapacidad, 2) personas adultas mayores, 3) personas migrantes y 4) personas pertenecientes a pueblos originarios, lo anterior, a base de datos para conocer su contexto específico, y con ello, se determinó lo siguiente:

Tabla #1. Cinco entidades federativas más pobladas y su relación con grupos en situación de vulnerabilidad

Entidad federativa	Población total	Personas con discapacidad	Personas adultas mayores	Personas migrantes	Pueblos originarios / indígenas
Ciudad de México	9,209,944 habitantes (INEGI, 2020).	756,531 personas con discapacidad, "4.5% del total de la población" (INEGI, 2020).	1,491,619 personas de 60 años y más (INEGI, 2020).	Importante entidad receptora de migración nacional e internacional.	1.8 millones de personas se auto adscriben indígenas en la entidad (INPI, 2020).
Estado de México	16,992,418 habitantes (INEGI, 2020).	Más de 1 millón de personas con discapacidad o limitación (INEGI, 2020).	Aproximadamente 2 millones de personas adultas mayores (INEGI, 2020).	Entidad de tránsito y residencia migrante vinculada con la Zona Metropolitana	Presencia significativa de pueblos mazahua, otomí, nahua, tlahuica y matlatzinca. (INPI, 2020)

				del Valle de México.	
Veracruz	8,062,579 habitantes (INEGI, 2020).	Alta proporción de población con discapacidad vinculada con condiciones de rezago social (INEGI, 2020).	Más de 1 millón de personas adultas mayores (INEGI, 2020)	Estado identificado como corredor migratorio estratégico.	Alta presencia indígena: pueblos náhuatl, totonaco, huasteco y popoluca. (INPI, 2020)
Jalisco	8,348,151 habitantes (INEGI, 2020).	Cobertura desigual entre población urbana y rural con discapacidad. (INEGI, 2020)	Crecimiento sostenido de población envejecida (INEGI, 2020).	Entidad receptora y expulsora de población migrante.	Presencia de pueblos wixárika y nahua. (INPI, 2020)
Puebla	6,583,278 habitantes (INEGI, 2020).	Alta vulnerabilidad asociada a pobreza y marginación. (INEGI, 2020)	Más de 800 mil personas adultas mayores (INEGI, 2020)	Entidad expulsora y de tránsito migratorio.	Una de las entidades con mayor presencia de población indígena del país. (INPI, 2020)

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2020a), INEGI (2020b), INEGI (2020c), INEGI (2020d).

El análisis de este comparativo por las entidades federativas permite identificar condiciones diferenciadas de vulnerabilidad social y demográfica que justifican su elección como objeto de estudio, ya que, en casos como el Estado de México y la Ciudad de México concentran mayor densidad poblacional, con 16,992,418 y 9,209,944 habitantes respectivamente (INEGI, 2020), lo que implica potencialmente, una alta demanda de mecanismos institucionales de protección de derechos humanos, mientras que su parte, Veracruz y Puebla destacan por la importante presencia de pueblos y comunidades indígenas, así como niveles altos de pobreza y rezago social, factores que pueden incrementar las barreras de acceso a la justicia y a los servicios públicos. Asimismo, las cinco entidades presentan una significativa cantidad de personas adultas mayores y personas con discapacidad, lo que evidencia la necesidad de implementar mecanismos de protección con enfoque diferenciado.

En el caso de Jalisco, con una población de 8,348,151 habitantes (INEGI, 2020), representa una entidad con importantes contrastes territoriales entre zonas metropolitanas y rurales, además de registrar presencia de población indígena y dinámicas migratorias relevantes. En conjunto, las cinco entidades presentan una significativa cantidad de personas adultas mayores y personas con discapacidad, lo que evidencia la necesidad de implementar mecanismos de protección con enfoque diferenciado, estas características permiten analizar cómo las condiciones territoriales, poblacionales y sociales impactan en la eficacia del acercamiento institucional de los OPDH en México.

CAPÍTULO II. MARCO NORMATIVO

1. Derecho internacional de los derechos humanos

El derecho internacional de los derechos humanos representa el conjunto de normas, principios e instituciones que tienen por objeto reconocer, proteger y garantizar los derechos fundamentales de todas las personas en el mundo, este sistema se ha desarrollado a partir de instrumentos jurídicos adoptados por la Organización de las Naciones Unidas y sus sistemas regionales, como el interamericano, que establecen obligaciones vinculantes para los Estados.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 1948, se establece un catálogo de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y reconoce en su artículo 1, que "*todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*" (Organización de las Naciones Unidas, 1948), y en su artículo 8 refiere que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales competentes, lo que constituye un antecedente directo del derecho de acceso a la justicia.

En el ámbito regional, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha desempeñado un papel fundamental en la consolidación de estándares en materia de derechos humanos, la Corte Interamericana ha establecido que los Estados tienen la obligación no sólo de abstenerse de violar derechos, sino también de adoptar medidas positivas para garantizarlos de manera efectiva (Corte IDH, 2009).

En el estado mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales tienen la misma jerarquía que los previstos en la Constitución, lo que obliga a todas las autoridades a aplicar estos estándares en el ámbito de sus competencias (DOF, 1917).

Asimismo, el principio *pro persona* establece que en la interpretación de las normas de derechos humanos debe prevalecer aquella que otorgue la protección más amplia a la persona, así, el derecho internacional de los derechos humanos constituye no sólo un marco normativo, sino también un conjunto de estándares obligatorios que orientan la actuación de las instituciones nacionales, incluidos los OPDH, así su incorporación al sistema jurídico mexicano implica un análisis del acercamiento territorial a la luz del acceso a la justicia, la igualdad y la protección de los grupos en situación de vulnerabilidad.

2. Declaración Universal de los Derechos Humanos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en adelante DUDH adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, constituye el fundamento normativo y axiológico del sistema internacional contemporáneo de derechos humanos, que como ya se mencionó en su artículo 1 establece que "*todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos",* mientras que otros artículos consagran derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que requieren instituciones y políticas específicas para su realización (ONU, 1948).

Al respecto, Donnelly (2013) argumenta que la Declaración no solo enuncia un catálogo de derechos, sino que también contiene un mandato implícito de construcción institucional, al exigir que los Estados adopten medidas legislativas, administrativas y judiciales para garantizar el acceso efectivo a los derechos, y en este sentido, el acercamiento territorial de las autoridades y en específico de los OPDH, instituciones que son materia del objeto de la presente investigación, puede conceptualizarse como una manifestación práctica de la DUDH, en tanto que dentro de las actividades que estos Organismos realizan, buscan eliminar obstáculos geográficos, lingüísticos y culturales que impiden a ciertas poblaciones conocer y reclamar sus derechos, para acceder a estos y/o a mecanismos de reparación.

En la actualidad fenómenos como la globalización y el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación, deberían de ser herramientas mediante las cuales las autoridades tengan un acercamiento con la ciudadanía, en primer lugar, para que conozcan cuales son estos derechos y, posteriormente para que ejerzan los mecanismos que ponen a su disposición para acceder a estos. Sin embargo, en el caso mexicano existen barreras tecnológicas, educativas, entre otras, que impiden el acceso a estos mecanismos, las cuales se analizarán más adelante.

3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece el principio de universalidad al reconocer que todas las personas gozarán de los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, estableciendo además el principio pro persona como una directriz en la actuación de las autoridades, lo anterior ya que el mencionado artículo impone a todas las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de prevenir, investigar, sancionar y reparar las vulneraciones a derechos humanos, lo cual conlleva a establecer los mecanismos necesarios para eliminar aquellas barreras que impidan el acceso a los mecanismos de protección y defensa de los derechos humanos de las personas que se encuentren en territorio nacional.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos ha sido interpretada por la doctrina como un cambio de paradigma que traslada el centro de gravedad del sistema jurídico hacia la persona y sus derechos, exigiendo estrategias institucionales que atiendan las desigualdades territoriales y la discriminación estructural (Fix-Zamudio & Valencia, 2020; Carbonell, 2019). En este marco, el acercamiento territorial de los organismos públicos de derechos humanos puede entenderse como una forma de concretar el mandato constitucional de garantía, especialmente en comunidades históricamente excluidas.

Es importante destacar que la mencionada reforma constitucional, data del año 2011, en su momento fue un parteaguas en la legislación de nuestro país, sin embargo, es importante señalar que han transcurrido casi 15 años y nuestro país sigue siendo blanco de señalamientos como un Estado, en donde las vulneraciones en derechos humanos se comenten a diario.

En este sentido, es importante destacar, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también reconoce en el mismo artículo 1, párrafo quinto prohíbe toda discriminación por origen étnico, género, edad, discapacidad, condición social o de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil u otra que atente contra la dignidad humana, límite o menoscabe los derechos o libertades de las personas.

Por ello es importante destacar que sumado al reconocimiento de los derechos humanos, partiendo de la universalidad y el carácter vinculante que añade al señalar como obligatorio para el Estado y todas las autoridades (de los tres órdenes de gobierno) el promover, proteger y garantizar su cumplimiento, así como a reparar las vulneraciones, persisten desafíos en su implementación, especialmente para los sectores vulnerables, como los pueblos indígenas y personas con discapacidad (enunciados en el mismo artículo).

Para abatir estas brechas, no basta con legislarlas, es preponderante analizar los mecanismos institucionales con los que se cuenta para brindarles la atención y fortalecerlos con un enfoque interseccional que abone a una mejor atención de las necesidades específicas de estos sectores de la población. Esto implica garantizar una accesibilidad territorial de los OPDH, no refiriéndonos solo a contar con oficinas en diferentes áreas geográficas de las entidades, sino a hacer presencia en aquellas localidades en donde no se cuente con presencia del personal de estas instituciones, con los insumos idóneos para atender a estos sectores. También, es fundamental fomentar la participación activa de estos sectores en el diseño e implementación de los mecanismos o políticas públicas para mejorar el servicio que se les brinda.

Mientras que en el artículo 102 de la Constitución, apartado B establece la existencia de organismos de protección de los derechos humanos en el ámbito federal y en las entidades federativas, los cuales, tiene la función conocer de quejas y como formular recomendaciones públicas no vinculatorias (DOF, 1917), es decir, el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos en México, por lo que, el análisis del acercamiento territorial de estos OPDH debe realizarse a la luz de las disposiciones constitucionales, particularmente en lo relativo a las obligaciones de garantía, el principio *pro persona*, la igualdad y el acceso a la justicia, con ello, se puede evaluar en qué medida el diseño institucional vigente permite cumplir con los mandatos constitucionales en materia de derechos humanos.

4. Sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos

El artículo 102, apartado B, de la Constitución mexicana establece la creación de organismos públicos autónomos encargados de la protección de los derechos humanos frente a actos u omisiones de autoridades administrativas. Estos organismos, conocidos genéricamente como comisiones de derechos humanos, cuentan con facultades para conocer quejas, formular recomendaciones, presentar acciones de inconstitucionalidad y promover una cultura de respeto a los derechos (DOF, 1917).

Fix-Zamudio y Valencia (2020) destacan que la configuración de estos organismos como entes autónomos responde a la necesidad de dotarlos de independencia frente a los poderes públicos, así como de capacidad técnica para investigar violaciones de derechos humanos en contextos complejos. Sin embargo, la sola existencia formal de estas instituciones no garantiza su eficacia, la cual depende en buena medida de su legitimidad social, su capacidad de incidencia y su presencia efectiva en el territorio (CNDH, 2023).

Es importante destacar que el marco normativo que establece el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representó un avance

significativo en la protección de los derechos humanos en nuestro país al darle vida a la creación de Organismos Públicos Autónomos para la promoción, defensa, investigación de los derechos humanos, en su caso, la emisión de recomendaciones no vinculantes. Como lo refieren los autores citados su autonomía, es esencial para garantizar su independencia frente a los poderes públicos.

Sin embargo, en la actualidad, la existencia de las Comisiones de Derechos Humanos no es suficiente para asegurar su eficacia, ya que a pesar de los avances que hubo en la materia respecto al reconocimiento de los derechos humanos y el establecimiento de la obligatoriedad para todas las autoridades de promoverlos, respetarlos y garantizarlos afrontan retos para asegurar que los derechos humanos sean tangibles para todos los sectores en nuestro país.

De esta manera la universalidad de los derechos humanos, en el caso de los Organismos Protectores de Derechos Humanos solo se materializará cuando se generen acciones que demuestren que las personas no importando su condición física, edad u origen étnico tienen acceso a los servicios que estos brindan a la población.

A nivel federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un órgano rector del sistema nacional de promoción y defensa de derechos humanos, y en las entidades federativas existen organismos homólogos con competencia local, sus principales funciones son las de conocer de quejas por actos u omisiones de naturaleza administrativa que vulneren derechos humanos, investigar los hechos y, en su caso, emitir recomendaciones públicas dirigidas a las autoridades responsables (DOF, 1917).

Este sistema se caracteriza por ser no vinculante de sus resoluciones, esto quiere decir, que las recomendaciones emitidas por estos organismos no tienen fuerza coercitiva directa, y su legitimidad radica en la autoridad moral, la argumentación jurídica y la presión pública que pueden generar para inducir cambios en la actuación de las autoridades, entre sus atribuciones, destacan:

- *Recepción y tramitación de quejas*
- *Investigación de presuntas violaciones a derechos humanos*
- *Emisión de recomendaciones*
- *Promoción y difusión de los derechos humanos*
- *Supervisión de la actuación de autoridades administrativas*

Estas funciones representan una serie de mecanismos para la defensa de los derechos humanos, con ello, los sistemas no jurisdiccionales representan vías complementarias al sistema judicial, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas la creación de instituciones nacionales de derechos humanos, bajo los Principios de París que definen los estándares sobre su autonomía, independencia, pluralidad y funcionamiento (ONU, 1993), los cuales, reconocen la importancia de las instituciones con un enfoque accesibles para la población y con mecanismos eficaces para atender violaciones a derechos humanos, no obstante, en el caso mexicano, el sistema no jurisdiccional enfrenta diversos desafíos. Entre ellos destacan:

- *La limitada fuerza vinculante de sus recomendaciones*
- *La desigual capacidad operativa entre organismos federales y estatales*
- *La centralización de servicios en zonas urbanas*
- *Las dificultades para garantizar una cobertura territorial amplia*

Estas limitaciones pueden impactar directamente en el acceso efectivo a los mecanismos de defensa de derechos humanos, particularmente para los grupos en situación de vulnerabilidad, como el acercamiento territorial para fortalecer el sistema no jurisdiccional, permite ampliar la cobertura institucional y reducir las barreras de acceso, y acciones como las oficinas regionales, unidades móviles y programas comunitarios buscan acercar los servicios a la población, aunque su alcance y eficacia varían entre entidades federativas.

a. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos regula la organización, funcionamiento y atribuciones de la CNDH, incluyendo su facultad para establecer oficinas regionales, visitadurías adjuntas y programas especiales de atención a grupos en situación de vulnerabilidad (DOF, 1992). Entre sus objetivos se encuentra promover

el conocimiento de los derechos humanos, recibir quejas, realizar investigaciones y emitir recomendaciones no vinculantes frente a violaciones de derechos humanos.

No obstante, diversos autores señalan que la ley no contiene criterios claros para asegurar una cobertura territorial equitativa ni mecanismos robustos de evaluación del impacto de las estrategias de descentralización (Carbonell, 2019; Gómez-Merino, 2020). Esto se traduce en una implementación desigual, donde algunas regiones presentan una alta concentración de servicios y otras se mantienen prácticamente desatendidas, perpetuando la brecha entre el diseño normativo y la práctica institucional.

Cabe destacar que la normatividad que se implementa para acercar los servicios a la población debe evolucionar a la par de los cambios sociales, las exigencias de la población y la visibilidad de los sectores que anteriormente eran excluidos, en ese sentido es importante señalar que las demandas sociales crecen y las instituciones deben de evolucionar a la par. Para ello, las instituciones deben adaptarse con mayor celeridad para disminuir las brechas, garantizando que la universalidad de los derechos humanos no es un ideal, sino una práctica accesible para todas las personas que solicitan protección.

En el orden local las diferentes leyes de las comisiones estatales de derechos humanos establecen diversos mecanismos para que las personas se acerquen a estas a conocer sus derechos humanos y/o ejercerlos en contra de autoridades estatales o municipales, por actos u omisiones de naturaleza administrativa, de acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) se muestran los siguientes datos, relacionados con algunos de los sectores vulnerables en nuestro país:

- *En 2023, 14.7 % de la población tenía 60 años y más, a diferencia de 2018 donde fue de 12.3 por ciento.*
- *Se estiman 3.1 millones de personas afrodescendientes; representan 2.4 % del total de la población del país.*
- *Se estimaron 39.2 millones de personas indígenas por autoadscripción; representaron 30.3 % del total de la población del país.*

- *En 2023, 5.9 % (7.4 millones) de las personas de 3 años y más son hablantes de lengua indígena. En 2018 fueron 5.9 % (7.0 millones).*
- *En 2023, la población con discapacidad representó 6.8 % (8.9 millones) de la población total del país. Respecto a la población con discapacidad es importante señalar que, en 2023, las personas de 60 años y más concentraron 49.4 % de la población con discapacidad. Las personas con discapacidad de 30 a 59 años representaron 34.2 por ciento.* (INEGI, 2023).

Por lo cual, el acercamiento territorial de los OPDH (nacional y locales) se posiciona no solo como una necesidad operativa, que este alineada con el principio de universalidad de los derechos humanos, sino como una realidad que debe ser considerada para el diseño de políticas públicas y estrategias de acercamiento territorial que faciliten la inclusión, para el acceso, protección goce de los derechos fundamentales. De manera que, sin un acercamiento efectivo, estas brechas sociales continuaran expandiéndose, dejando a las personas sin una protección efectiva frente a actos u omisiones de naturaleza administrativa, perpetrados por autoridades locales.

Por lo que, superar esta distancia requiere priorizar estrategias de proximidad que fomenten no solo el acceso a presentar una queja y, en consecuencia, al procedimiento de investigación de las vulneraciones a derechos humanos, sino también a mejorar las acciones de sensibilización y fortalecer la educación en la materia, además, avanzar hacia una plena universalidad, mediante el acercamiento territorial de los OPDH tanto nacional como locales, es una necesidad urgente para superar brechas de accesibilidad y fortalecer la defensa de los derechos humanos en todos los ámbitos sociales.

b. Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

La Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México se encarga de regular la organización, funcionamiento y atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, sigue la lógica de un ordenamiento jurídico no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en el ámbito local,

> *La Comisión es el organismo público autónomo de la Ciudad de México con carácter especializado e imparcial; con personalidad jurídica y patrimonio propios; que cuenta*

> *con plena autonomía técnica y de gestión; (…) y que está encargada en el ámbito territorial de la Ciudad de México de la promoción, protección, garantía, defensa, vigilancia, estudio, investigación, educación y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de la materia, suscritos y ratificados por el Estado mexicano.* (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2019).

Esto implica que, la Comisión tiene como objeto la protección, defensa, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos, con un enfoque orientado a la atención de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, por lo que, su orientación institucional debe estar enfocada hacia la inclusión y la atención diferenciada, en concordancia con los principios de igualdad y no discriminación.

La Comisión tiene atribuciones para conocer de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades de la Ciudad de México, y su obligación es la de investigar los hechos y emitir recomendaciones públicas, así como de realizar acciones de promoción, capacitación y educación en derechos humanos, lo que amplía su ámbito de intervención más allá de la atención de casos individuales.

> *Artículo 4.- Para la defensa, protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, la Comisión atenderá a lo siguiente: I. Observará los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, progresividad y no regresividad; II. Ajustará su actuación a los principios reconocidos en el derecho a la buena administración; III. Adoptará las medidas necesarias en el ámbito de su competencia, a fin de contribuir a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos humanos; IV. Mantendrá la independencia en sus decisiones y funcionamiento, será profesional en su desempeño e imparcial en su actuación (…)* (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2019).

Respecto al aspecto territorial y comunitario, se reconoce la importancia de implementar estrategias que acerquen los servicios institucionales a la población, particularmente en contextos de desigualdad, estableciendo lo siguiente:

> *Artículo 29.- Las Delegaciones de la Comisión en las demarcaciones territoriales tendrán como objetivo favorecer la proximidad de los servicios, promover la educación en derechos humanos, propiciar acciones preventivas, dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones e impulsar medios alternativos para la prevención y/o resolución de las distintas problemáticas sociales, a través de mecanismos como la mediación y la conciliación, buscando en todo caso obtener soluciones que respondan*

> *a los principios básicos de la justicia restaurativa.* (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2019).

Esto se refleja en la posibilidad de desarrollar programas de promoción territorial, acciones comunitarias y mecanismos de atención directa en distintos espacios sociales, con ello, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México ha desarrollado estrategias como: la promoción territorial, las unidades móviles y la vinculación con organizaciones de la sociedad civil, estas acciones se alinean con un modelo de derechos humanos que privilegia la proximidad institucional y la participación comunitaria, en consecuencia; el análisis de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México permite identificar avances importantes en la incorporación de un enfoque territorial, así como áreas de oportunidad para mejorar la eficacia del sistema no jurisdiccional.

c. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México regula la organización, funcionamiento y atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y establece las bases de un sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en el ámbito estatal.

> *Artículo 2.- La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la protección, observancia, respeto, garantía, estudio, promoción y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano; así como los procedimientos que se sigan ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. (Periódico Oficial del Estado de México, 2008).*

La Comisión tiene como objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos en la entidad, lo que refleja una estructura funcional similar a la del organismo nacional (Periódico Oficial del Estado de México, 2008), y cuenta con facultades para recibir quejas, investigar presuntas violaciones a derechos humanos y emitir recomendaciones públicas dirigidas a las autoridades responsables.

> *Artículo 13.- Para el cumplimiento de sus objetivos la Comisión tiene las atribuciones siguientes: I. Conocer de quejas o iniciar de oficio investigaciones, sobre presuntas violaciones a derechos humanos, por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal; (…) VIII. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y demás resoluciones que contemple esta Ley; IX. Emitir Pronunciamientos, Recomendaciones y Criterios, de carácter general, conducentes a una mejor protección de los derechos humanos (…) (Periódico Oficial del Estado de México, 2008).*

El procedimiento de queja se caracteriza, al igual que en otros organismos, por su gratuidad y accesibilidad formal, lo que permite que cualquier persona pueda acudir a la Comisión sin necesidad de representación legal, con ello, se busca facilitar el acceso a los mecanismos de defensa de derechos humanos, particularmente para personas que enfrentan barreras económicas.

Sin embargo, la legislación del Estado de México presenta un enfoque normativo y formal menos desarrollado en materia de acercamiento territorial en comparación la Ciudad de México, ya que, si bien contempla la posibilidad de establecer las visitadurías necesarias, no incorpora de manera explícita un enfoque territorial ni establece mecanismos claros para garantizar la cobertura en zonas rurales o de difícil acceso, pero sí lo contempla de manera implícita en su diseño institucional y en su exposición de motivos, al señalar que, “la dinámica social del Estado de México propicia que las instituciones públicas mantengan un acercamiento permanente con los gobernados, de tal suerte que el municipio es el receptor primario de los reclamos de justicia de la población más necesitada y vulnerable” *(Periódico Oficial del Estado de México, 2008).*

Considerando que la entidad mexiquense es una de las entidades con mayor población del país y que presenta una de las más importantes desigualdades territoriales, lo que implica la existencia de comunidades con limitaciones para acceder a servicios institucionales, con ello, la ausencia de estrategias en materia de territorialidad puede traducirse en barreras para el acceso efectivo a la justicia, por lo que, el análisis de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México permitió identificar la necesidad de fortalecer el enfoque territorial dentro del marco normativo estatal, con

el fin de garantizar que los servicios sean accesibles para toda la población, especialmente para los grupos en situación de vulnerabilidad.

d. Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el estado de Veracruz

La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz se encarga de regular la organización, funcionamiento y atribuciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, además, establece las bases jurídicas para la protección de los derechos humanos en la entidad, delimitando sus competencias y mecanismos de actuación.

> *ARTÍCULO 2. La Comisión Estatal de Derechos Humanos es un organismo autónomo de Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, goza de autonomía técnica y presupuestal; y sólo puede ser fiscalizada en términos de lo preceptuado por la Constitución Política Local. (Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 2002).*

De acuerdo con esta ley, la Comisión tiene como finalidad la protección, defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, así brindar atención de quejas con motivo de presuntas violaciones cometidas por autoridades administrativas (*Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 2002*), de la misma manera que en otros organismos, el procedimiento de queja se caracteriza por su gratuidad y accesibilidad formal, lo que busca facilitar el acceso de la población a los mecanismos de defensa.

> *ARTÍCULO 3. La Comisión de Derechos Humanos tiene competencia en todo el Estado de Veracruz para conocer y tramitar las peticiones o quejas que por presuntas violaciones a los derechos humanos se imputen a autoridades o servidores públicos estatales o municipales, o a ambos, por los actos u omisiones de naturaleza administrativa en que incurran. (Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 2002).*

Sin embargo, desde un enfoque territorial se encuentra limitada la estructura administrativa, el marco normativo de la entidad requiere más amplitud e incorporación de la territorialidad como un eje estratégico de la actuación institucional, es decir, aunque, se prevé la descentralización operativa, no se establecen mecanismos claros para garantizar la accesibilidad efectiva de los servicios en comunidades rurales, indígenas o de alta marginación.

Esto resulta relevante, si se considera que Veracruz es una entidad con gran diversidad geográfica y cultural, y que tiene altos niveles de desigualdad social, por lo que, la existencia de oficinas regionales puede resultar insuficiente para garantizar el acceso efectivo a los mecanismos de protección de derechos humanos. Este caso de Veracruz se ubica en una posición intermedia: ya que, si bien reconoce la importancia de la descentralización mediante la creación de delegaciones no desarrolla un enfoque territorial integral como el observado en la Ciudad de México.

e. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco

La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco se encarga de regular la organización, funcionamiento y atribuciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, este ordenamiento establece las bases para la protección de los derechos humanos en el ámbito estatal, al respecto:

> *Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social; sus disposiciones son de observancia general para todas las personas que se encuentren en el estado de Jalisco. Tiene por objeto establecer la forma de integración, atribuciones, organización y competencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en los términos que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado. (Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 1998).*

De acuerdo con esta ley, la Comisión tiene como objeto la defensa, protección, promoción y difusión de los derechos humanos, así como la facultad de conocer e investigar quejas por presuntas violaciones cometidas por autoridades administrativas (*Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 1998*). De igual manera, el procedimiento de queja se caracteriza por su gratuidad, informalidad y accesibilidad formal, lo que busca facilitar el acceso a los mecanismos de defensa.

> *Artículo 4. La Comisión tendrá competencia para conocer de oficio o a petición de parte respecto de las quejas que le presenten los particulares en relación con: I. Presuntas violaciones a los derechos humanos, provenientes de actos u omisiones de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal; (…)*

> *Artículo 7. Son atribuciones de la Comisión: I. Investigar, estudiar, analizar y determinar la existencia de violación a los derechos humanos por actos u omisiones de los servidores públicos, autoridades estatales o municipales. (Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 1998).*

Aunado a ello, ley contempla la posibilidad de establecer oficinas regionales y visitadurías, lo que permite ampliar la presencia institucional en distintas zonas del estado, no obstante, en la legislación de Jalisco el enfoque territorial se presenta de manera implícita y operativa, sin que exista un desarrollo normativo que lo establezca como un eje estratégico de la actuación institucional, respecto a la accesibilidad efectiva de los servicios en contextos de vulnerabilidad, se indica lo siguiente:

> *Artículo 48. Cuando se presenten distintas quejas por supuestas violaciones a los derechos humanos de los grupos vulnerables radicados dentro del Estado, que evidencien patrones definidos de transgresión de sus derechos, la Comisión concentrará los expedientes y emitirá la resolución correspondiente. Independientemente de ello, cualquiera que sea la etapa del procedimiento, podrá expedir un pronunciamiento al respecto. (Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 1998).*

Esto resulta relevante si se considera que la entidad presenta una combinación de zonas urbanas y regiones rurales con condiciones de marginación, lo que implica la existencia de desigualdades territoriales que pueden incidir en el acceso a los mecanismos de protección de derechos humanos, este caso es semejante al de Veracruz en cuanto a la incorporación de mecanismos de descentralización administrativa, pero sin alcanzar un desarrollo integral del enfoque territorial como el observado en la Ciudad de México, lo cual, evidencia que la presencia institucional debe acompañarse de estrategias orientadas a la inclusión y la participación comunitaria.

f. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla

La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla regula la organización, funcionamiento y atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, además define las bases para la protección de los derechos humanos en el ámbito estatal, delimitando sus competencias y procedimientos;

> *Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y de aplicación en todo territorio del Estado en materia de derechos humanos, en términos del Apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

> *Artículo 2. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Estará dotado de autonomía operativa, de gestión, decisión y presupuestaria; tiene como objeto la protección, respeto, vigilancia, prevención, observancia, promoción, defensa, estudio y divulgación de los derechos humanos, según lo previsto por el orden jurídico mexicano (Periódico Oficial del Estado de Puebla, 2000).*

De acuerdo con la ley, la Comisión tiene como finalidad la protección, defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, así como la facultad de conocer e investigar quejas por presuntas violaciones cometidas por autoridades administrativas (*Periódico Oficial del Estado de Puebla, 2000*). De la misma manera, el procedimiento de queja se caracteriza por su gratuidad y accesibilidad formal, lo que busca facilitar el acceso de la población a los mecanismos de defensa.

> *Artículo 13. Para el cumplimiento de sus objetivos, la Comisión tendrá las siguientes atribuciones: I. Recibir y tramitar quejas de presuntas violaciones a los derechos humanos; II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos, en los siguientes casos: IV. Formular Recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; (…) VIII. Proponer programas y acciones en coordinación con las dependencias competentes, sobre tratados, convenciones y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, signados y ratificados por México, que impulsen su cumplimiento en el Estado; (…) IX. Promover el estudio, enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito municipal, estatal, nacional e internacional; (…) X. Difundir programas preventivos en materia de derechos humanos, procurando que también se elaboren en la lengua materna de las siete etnias oficialmente reconocidas en el Estado, para que sus integrantes los puedan comprender en su propia lengua… (Periódico Oficial del Estado de Puebla, 2000).*

En cuanto a su estructura, la ley determina la posibilidad de establecer delegaciones o representaciones regionales, lo que permite ampliar la presencia institucional en distintas zonas del estado, esto refleja una descentralización administrativa para acercar los servicios a la población.

> *Artículo 19. Al frente de la Visitaduría General habrá un Visitador General, quien se auxiliará de los Visitadores Adjuntos.*
> *Los Visitadores Adjuntos deberán reunir los mismos requisitos que el Visitador General, a excepción de la edad, que será mayor de veinticinco años y una experiencia de tres años y tendrán las mismas obligaciones y atribuciones en la investigación de presuntas violaciones a los derechos humanos que esta Ley establece para aquéllos. (Periódico Oficial del Estado de Puebla, 2000).*

El estado de Puebla, al igual que las otras entidades, presenta un enfoque territorial limitado a la dimensión organizativa, no se desarrolla un modelo integral que articule la territorialidad con estrategias de accesibilidad, participación comunitaria y atención diferenciada a grupos en situación de vulnerabilidad, con lo que, cabe destacar que, Puebla presenta una importante diversidad territorial, con regiones rurales e indígenas, y en este contexto, la existencia de oficinas regionales, si bien constituye un avance, puede resultar insuficiente para garantizar el acceso efectivo a los mecanismos de protección de derechos humanos.

El caso de Puebla se alinea a casos como el de Veracruz y Jalisco, en los que se reconoce la necesidad de descentralización administrativa, pero sin incorporar de manera explícita un enfoque territorial integral, lo cual, permite inferir la persistencia de un modelo institucional que, si bien contempla mecanismos de descentralización, requiere ser fortalecido mediante la incorporación de un enfoque territorial y orientado a garantizar el acceso efectivo a los derechos humanos, especialmente para los grupos en situación de vulnerabilidad.

5. Organismos protectores de derechos humanos y sus mecanismos formales

En nuestro país, existe un reconocimiento constitucional de los derechos humanos a partir de la reforma constitucional de 2011 a su artículo 1, se cuenta con OPDH en todas las entidades federativas, sin embargo, persisten obstáculos a nivel estructural, financiero y operativo que han permeado en su labor del acceso efectivo en la defensa y promoción de sus derechos, es por ello, que la protección efectiva de los derechos humanos en nuestro país representa un gran desafío, el cual, se agudiza para los grupos en situación de vulnerabilidad.

Su contenido se fundamenta en la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 1 que establece lo siguiente: “*todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados como están de razón y conciencia, deben*

comportarse fraternalmente los unos con los otros" (ONU, 1948) en este sentido, es posible hablar de una universalidad formal, que implica que todas las personas deben gozar de los derechos humanos en contraste con una universalidad real, en la que no todas las personas tienen este acceso universal al goce pleno de estos derechos por diversas causas, es por ello que para que este principio se ponga en la práctica, se deben considerar las condiciones para que todos los sectores de la población tengan acceso a estos derechos.

Así, y como se ha podido analizar hasta el momento, los organismos públicos autónomos protectores de derechos humanos en México constituyen un elemento importante del sistema no jurisdiccional de protección, su actuación se encuentra regulada tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por leyes federales y estatales específicas, estos organismos tienen como función principal la atención de quejas, la investigación de presuntas violaciones y la emisión de recomendaciones públicas, y desde el punto de vista normativo, sus mecanismos formales de actuación incluyen principalmente:

- *Recepción de quejas*
- *Investigación de violaciones a derechos humanos*
- *Emisión de recomendaciones*
- *Acciones de promoción y difusión*

No obstante, un elemento central para la presente investigación es analizar en qué medida el acercamiento territorial se encuentra previsto en estos marcos normativos, el cual, permite advertir que los seis organismos coinciden en reconocer como funciones esenciales la protección, promoción, observancia, estudio y divulgación de los derechos humanos, todas las legislaciones contemplan estructuras de descentralización institucional mediante visitadurías o mecanismos regionales; sin embargo, únicamente algunos ordenamientos —como los de la Ciudad de México y Puebla— incorporan de manera más explícita referencias especializadas hacia grupos de atención prioritaria o grupos en situación de vulnerabilidad (cuadro #1).

Tabla #2 Comparativo normativo de OPDH en México

Organismo / Ley	Principales funciones	Visitadurías u oficinas regionales	Referencia a grupos en situación de vulnerabilidad
Comisión Nacional de los Derechos Humanos — *Ley de la CNDH*	"La Comisión Nacional tendrá por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos" (art. 2).	"La Comisión Nacional se integrará con una Presidencia, una Secretaría Ejecutiva, Visitadurías Generales…" (art. 5).	"Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento (…) en materia de derechos humanos" (art. 6, fr. XIII).
Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México — *Ley Orgánica de la CDHCM*	"La Comisión tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos" (art. 3).	"La Comisión contará con Visitadurías Generales…" (art. 26).	"La Comisión deberá considerar la condición de las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria" (art. 39).
Comisión de Derechos Humanos del Estado de México — *Ley de la CODHEM*	"La Comisión tiene por objeto la protección, observancia, estudio y divulgación de los derechos humanos" (art. 2).	La ley prevé Visitadurías Generales y mecanismos de coordinación territorial (arts. 13 y 15).	La exposición de motivos refiere un "acercamiento permanente con los gobernados" y atención a la población "más necesitada y vulnerable".
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz — *Ley de la CEDHV*	"La Comisión Estatal tendrá por objeto la protección, defensa, estudio, promoción y divulgación de los derechos humanos" (art. 2).	"La Comisión tendrá competencia en todo el Estado de Veracruz…" (art. 4). Asimismo, contempla delegaciones regionales en su estructura orgánica.	"Proponer programas y acciones para la protección de los derechos humanos de cualquier persona o grupo social" (art. 6, fr. VIII).
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco — *Ley de la CEDHJ*	"La Comisión tiene por objeto la defensa, protección, estudio y divulgación de los derechos humanos" (art. 4).	"La Comisión contará con Visitadurías…" (art. 17).	"Atender prioritariamente a grupos vulnerables" (art. 7, fr. XIII).
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla — *Ley de la CDH Puebla*	"La Comisión tiene por objeto la protección, defensa, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos" (art. 3).	La ley contempla Visitadurías Generales y la creación de una "Cuarta Visitaduría General" especializada (arts. 22 y 24).	Se prevé una Visitaduría especializada en "Personas Privadas de su Libertad; Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas".

Fuente: elaboración propia con base en Diario Oficial de la Federación (1992), Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2019), Periódico Oficial del Estado de México (2008), Gaceta Oficial del Estado de Veracruz (2002), Periódico Oficial del Estado de Jalisco (1998) y Periódico Oficial del Estado de Puebla (2000).

De igual manera, a pesar de que varias leyes reconocen implícitamente la necesidad de proximidad institucional y cobertura territorial, el concepto de "acercamiento

territorial” se emplea como una categoría jurídica, sino como parte de las atribuciones operativas de las visitadurías y mecanismos de atención regional, lo cual, evidencia que, si bien existe un reconocimiento normativo de la necesidad de ampliar el acceso a los derechos humanos, aun no se consolidan estrategias territoriales integrales dirigidas específicamente a grupos en situación de vulnerabilidad.

Es decir, se deben considerar desigualdades sociales históricas y estructurales en la sociedad, ya que ciertos sectores de la población se encuentran en mayor desventaja, y factores como la dispersión geográfica, la falta de recursos, el acceso a la información, limitan el acceso a sus derechos fundamentales; por lo que, se enfrentan a la desigualdad territorial en el acceso a mecanismos de defensa de derechos humanos.

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) “*en 2022 el 36.3% de la población en México se encontraba en situación de pobreza*” (2023), lo que implica condiciones de marginación que dificultan el acceso a servicios institucionales, entre ellos, mecanismos de protección de sus derechos, estas condiciones se agravan en zonas rurales, donde la dispersión geográfica y la falta de infraestructura limitan la presencia del Estado.

A ello, según la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) en 2022 más del 23.7% de la población reportó haber sido víctima de discriminación, siendo los grupos más afectados las personas indígenas, mujeres, personas con discapacidad y población LGBTIQ+ (INEGI, 2022), lo cual, evidencia que, además de la desigualdad territorial, existen condiciones estructurales de exclusión que incrementan la necesidad de mecanismos accesibles y eficaces de protección de sus derechos.

En este sentido, los OPDH enfrentan limitaciones institucionales, por mencionar, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha reconocido la magnitud de la demanda de sus servicios, al señalar que, en 2022,

> *… se había brindado atención a 222,147 personas agraviadas, derivado de los 37,585 expedientes registrados como concluidos; de ellos, 15,369 expedientes fueron de*

> *quejas con la atención de 196,316 personas agraviadas, 8,630 expedientes de orientación directa con la atención de 10,258 personas agraviadas, 12,746 expedientes de remisiones con la atención de 14,615 personas agraviadas, y 840 expedientes de inconformidades con la atención de 958 personas agraviadas. (CNDH, 2022, p. 11).*

Estas cifras de atención son relevantes para el sistema no jurisdiccional; sin embargo, el propio informe institucional evidencia la necesidad de fortalecer su capacidad operativa y territorial, al destacar la creación de la "*Coordinación General de Oficinas Regionales, para que estas atiendan todos los asuntos que se les sometan y refuercen su capacidad de respuesta a la población*" (CNDH, 2022, p. 10).

Por su parte, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública evidencia las limitaciones estructurales en el acceso a la justicia, pues señala que en 2022 "la cifra negra fue de 92.4% a nivel nacional, es decir, solo se denunció el 7.6% de los delitos" (INEGI, 2023, p. 7), lo que, refleja una proporción significativa de las violaciones no llega a conocimiento de las instituciones, en este contexto, la coexistencia entre una alta demanda registrada y un subregistro estructural permite sostener la idea de que la atención institucional se encuentra condicionada por factores como la centralización de servicios y la limitada presencia territorial, lo que sugiere la persistencia de brechas en el acceso efectivo, particularmente en contextos rurales o de marginación social.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el acceso a la justicia presenta importantes limitaciones estructurales para determinados sectores de la población, en situación de vulnerabilidad, por ejemplo, "*las personas migrantes trabajadoras temporales también encuentran barreras en su acceso a la justicia, dado que los programas de migración laboral temporal las retornan a sus países de origen, con la consiguiente barrera geográfica para reclamar sus derechos*" (Un Committes on Migrant Workers, Sin Fronteras & Comité Internacional de la Cruz Roja, 2022, p. 18), estas barreras incluyen factores económicos, geográficos, culturales e institucionales que dificultan el uso de los mecanismos formales para hacer exigibles sus derechos, en consecuencia, la baja utilización de estos mecanismos no responde necesariamente a la ausencia de violaciones, sino a condiciones estructurales que

limitan su exigibilidad, tales como la desconfianza institucional, el desconocimiento de derechos y las dificultades de acceso. Desde el ámbito regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el acceso a la justicia debe ser no sólo formal, sino real y efectivo, al señalar que los Estados deben,

> *… garantizar "el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos" (Corte IDH, 1988, p. 35).*

En este sentido, el acceso a la justicia requiere no solo la eliminación de obstáculos estructurales —económicos, geográficos y culturales— que impidan a las personas ejercer sus derechos, sino también de generar las condiciones particularmente en el caso de los grupos en situación de vulnerabilidad.

CAPITULO III. COBERTURA INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL DE LOS OPDH EN MÉXICO

El acceso efectivo a la protección de los derechos humanos en México sigue siendo uno de los principales desafíos estructurales, particularmente para los grupos en situación de vulnerabilidad, ya que, si bien existen organismos públicos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y sus equivalentes a nivel estatal, aún persisten importantes barreras que limitan su alcance real en el territorio.

Considerando que los derechos humanos constituyen principios fundamentales que guían la actuación del Estado, y que, por ende, cualquier labor gubernamental debe tener el enfoque en la protección del bienestar común de la ciudadanía, pues se fundamenta no solo en el reconocimiento y respeto a los derechos humanos de todas las personas[1] sino también en su promoción y protección real, así, incluso las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y que continúan siendo susceptibles a la afectación de sus derechos fundamentales pueden acceder a mecanismos que garantices su ejercicio pleno a estos derechos.

Relacionado lo anterior, con el principio de universalidad, el cual, implica que todos los derechos humanos pertenecen a todas las personas sin excepción, simplemente por el hecho de ser humanos, este principio indica que todas las personas son titulares de los mismos derechos fundamentales, sin importar su género, nacionalidad, o cualquier otra condición.

Por lo que, la falta de un acercamiento territorial efectivo por parte de los OPDH puede constituir una limitación directa al acceso a la justicia, aspectos como la centralización institucional y la ausencia de estrategias sólidas de presencia en territorio generan una brecha entre las instituciones y las poblaciones que más requieren sus servicios.

[1] Sin distinción alguna por motivo de su condición, grupo social o característica que la coloquen en una condición de desventaja respecto al resto de la población.

Si bien algunas instituciones han implementado mecanismos como visitadurías regionales, módulos itinerantes o brigadas comunitarias, no existe suficiente evidencia sobre su impacto real en la reducción de desigualdades en el acceso a la protección de derechos humanos, esto conlleva a un planteamiento central; la posible ineficacia del modelo actual de acercamiento territorial frente a las condiciones estructurales de desigualdad, discriminación y exclusión social que caracterizan en nuestro país.

De acuerdo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), hasta el corte en 2020 se tuvo un registro de 126,014,024 millones de mexicanos (s/f), y de acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) (2023), cabe destacar lo siguiente:

- *Se estiman 3.1 millones de personas afromexicanas; representan 2.4 % del total de la población del país*
- *En 2023, 5.9 % (7.4 millones) de personas de 3 años y más eran hablantes de lengua indígena. En 2018, 5.9 % (7.0 millones) de personas de 3 años y más lo eran.*
- *La población con discapacidad representó, en 2023, 6.8 % (8.9 millones) de la población total del país.*
- *Se estimaron 39.2 millones de personas indígenas por autoadscripción; representaron 30.3 % del total de la población del país.*
- *Entre 2018 y 2023 Estados Unidos de América (EE.UU.) continuó siendo el principal origen de la población inmigrante en México (67.8 %), pero se incrementó el porcentaje de inmigrantes procedentes de Guatemala, Honduras y Colombia.*

Estas reflejan la diversidad y magnitud de los sectores vulnerables en el país y destacan el crecimiento de la población adulta mayor, la presencia significativa de personas indígenas y afrodescendientes, así como la prevalencia de la discapacidad y en situación de movilidad, de ahí que estas realidades deban ser consideradas con urgencia para el diseño de políticas públicas y estrategias de acercamiento territorial que faciliten la inclusión, para el acceso, protección goce de los derechos fundamentales.

Ante este contexto, el acercamiento territorial de los OPDH se posiciona como una necesidad prioritaria para superar brechas de accesibilidad y fortalecer la cultura de respeto y defensa de los derechos humanos en todos los ámbitos sociales, con ello,

resulta necesario analizar en qué medida el acercamiento territorial de los OPDH en México contribuye efectivamente a garantizar el acceso a la justicia y la defensa de los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad, así como identificar sus limitaciones y áreas de mejora desde una perspectiva normativa e institucional.

Autores como Abramovich y Courtis (2002) indican que la eficacia de las instituciones de derechos humanos no solo depende de su diseño normativo, sino de su capacidad material para garantizar los derechos, particularmente en contextos de desigualdad estructural, aunado a ello, Luigi Ferrajoli (2001) sostiene que la existencia de derechos en el plano normativo resulta insuficiente si no existen mecanismos efectivos para su exigibilidad.

En el estado mexicano, se ha identificado que los OPDH pueden enfrentar limitaciones estructurales, tales como la falta de vinculatoriedad de sus recomendaciones, restricciones presupuestarias y problemas de legitimidad social (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2022), estas limitaciones impactan de manera directa en su capacidad para garantizar una protección efectiva, especialmente en casos de violaciones graves o sistemáticas.

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos refiere que el acceso a la justicia debe ser real y efectivo, ello, implica que los Estados deben eliminar los obstáculos que les impidan a las personas acudir a mecanismos de protección (Corte IDH, 2009), asimismo, la Organización de las Naciones Unidas indica la necesidad de adoptar enfoques diferenciados para garantizar los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad (ONU, 2016), así, la accesibilidad institucional no se limita a la existencia formal de organismos, sino que implica su proximidad territorial, adecuación cultural y capacidad de respuesta, de acuerdo con Boaventura de Sousa Santos (2009), el acceso a la justicia en contextos de desigualdad requiere una reconfiguración de las instituciones para acercarlas a poblaciones excluidas por distintos motivos.

Bajo esta lógica, el concepto de territorialización cobra relevancia en las políticas públicas, porque plantea cómo desde la acción estatal debe adaptarse a condiciones geográficas, sociales y culturales de la población, sin embargo, como señalan O'Donnell (1993) y Peter Evans (1995), en muchos contextos latinoamericanos persisten formas de "*presencia estatal desigual*", donde el Estado no se manifiesta con la misma intensidad en todo el territorio.

Por ello, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal desarrolló una estrategia de promoción territorial de los derechos humanos a través de la Dirección de Promoción Territorial, con el objetivo de acercar sus servicios a poblaciones en situación de vulnerabilidad y reducir las brechas de desigualdad y exclusión social, la cual, se caracterizó por un enfoque multidisciplinario y por la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y actores comunitarios, lo que permite fortalecer procesos organizativos y de participación ciudadana (Cruz Villegas, 2015).

Con ello, el trabajo territorial parte de la idea de que el territorio es una construcción social compleja, en la que convergen relaciones, problemáticas y dinámicas que no pueden abordarse desde una sola disciplina, por lo que, la estrategia institucional debe buscar no solo informar sobre derechos humanos, sino también generar capacidades en las comunidades para su ejercicio y exigibilidad.

No obstante, refiere que persisten importantes retos, como fortalecer la participación ciudadana, consolidar la articulación interinstitucional y lograr una mayor incidencia en políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

1. ***Presencia de oficinas fuera del municipio capital de cada entidad federativa***

Es por ello que, la existencia de oficinas, visitadurías o delegaciones fuera de las capitales estatales constituye un indicador relevante para medir el grado de

accesibilidad institucional, particularmente para las poblaciones que habitan en zonas rurales o con altos niveles de marginación.

Es por ello, que en el análisis por entidad federativa permite identificar la presencia de oficinas fuera del municipio capital, lo que, constituye un elemento fundamental para evaluar el alcance territorial de los OPDH y su capacidad de garantizar un acceso efectivo a la población, particularmente a los grupos en situación de vulnerabilidad, cabe decir, que la descentralización institucional permite acercar los mecanismos de defensa y promoción de derechos humanos a sectores que, por razones geográficas, económicas o sociales, enfrentan mayores dificultades para acudir a las sedes centrales ubicadas en las capitales estatales, y con ello, la existencia de visitadurías regionales, delegaciones u oficinas de atención representa una estrategia orientada a reducir barreras de acceso y fortalecer la presencia institucional en el territorio (CNDH, 2022), a continuación se revisa en un primero momento cómo es la estructura interna y operacional de cada uno de estos casos.

a. Caso Ciudad de México

En el caso de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, su estructura territorial presenta características particulares derivadas de la configuración urbana de la entidad, a pesar de que se trata de una entidad territorialmente reducida, la Comisión cuenta con mecanismos de atención desconcentrada y estrategias itinerantes orientadas a acercar sus servicios a las distintas alcaldías, especialmente mediante módulos de atención y acciones de promoción territorial (CDHCM, 2024). Esta lógica estructural busca garantizar proximidad institucional en zonas con alta densidad poblacional y presencia de grupos de atención prioritaria.

Es por ello, que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México presenta un modelo de cobertura territorial caracterizado por una alta concentración institucional en el espacio urbano, debido a las condiciones geográfica y administrativas de la entidad, no obstante, la Comisión ha desarrollado estrategias de acercamiento territorial mediante:

- módulos itinerantes
- brigadas comunitarias
- programas de promoción territorial

Estas acciones buscan acercar los servicios a distintos puntos de la ciudad, especialmente en zonas con alta densidad poblacional y condiciones de desigualdad. De acuerdo con informes institucionales, estas estrategias permiten ampliar la cobertura sin depender exclusivamente de infraestructura fija (CDHCM, 2022), con ello, y desde una perspectiva crítica, el modelo de la Ciudad de México no se basa tanto en la dispersión geográfica de oficinas, sino en la movilidad institucional, lo que representa un enfoque distinto de territorialidad.

b. Caso Estado de México

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM) presenta uno de los esquemas de descentralización más relevantes por su amplitud territorial y densidad poblacional, porque cuenta con visitadurías generales y adjuntas distribuidas estratégicamente en distintos municipios fuera de Toluca (en donde se ubican sus oficinas centrales), lo que permite ampliar la cobertura institucional hacia regiones con alta concentración poblacional y contextos de vulnerabilidad social (CODHEM, 2024), esta distribución resulta relevante considerando que el Estado de México es la entidad más poblada del país (INEGI, 2020), así, su estructura territorial más amplia, que incluye:

- visitadurías generales
- visitadurías regionales

Esta distribución lógicamente responde a la extensión territorial y la alta densidad poblacional, sin embargo, la cobertura sigue concentrándose en zonas urbanas, lo que puede generar dificultades de acceso en comunidades rurales o alejadas.

c. Caso Veracruz

En el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CEDHV), la presencia territorial es relevante debido a la extensión geográfica de la entidad y a la dispersión de comunidades rurales e indígenas, por lo que, el organismo cuenta con delegaciones y oficinas regionales ubicadas en distintas zonas estratégicas del estado, lo que busca facilitar el acceso de la población a los mecanismos de queja y orientación (CEDHV, 2024). No obstante, persisten desafíos relacionados con la cobertura efectiva en municipios alejados y de difícil acceso.

El modelo basado en delegaciones regionales, distribuidas en distintas zonas del estado, permite una mayor presencia institucional en el territorio; sin embargo, su eficacia depende de factores como:

- recursos disponibles
- capacidad operativa
- accesibilidad geográfica

Considerando que Veracruz presenta condiciones geográficas complejas y altos niveles de desigualdad, la cobertura territorial enfrenta desafíos importantes para garantizar el acceso efectivo en todas las regiones (CEDHV, 2022).

d. Caso Jalisco

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), se observa una estructura institucional que combina oficinas centrales con visitadurías regionales distribuidas fuera del municipio capital, la cual, responde a la necesidad de atender tanto zonas metropolitanas como regiones rurales e indígenas, particularmente en áreas donde existen dinámicas migratorias y desigualdades territoriales relevantes (CEDHJ, 2024), por lo que, la descentralización institucional permite ampliar la recepción de quejas y servicios de orientación, aunque su efectividad continúa dependiendo de factores presupuestales y operativos.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco cuenta con oficinas regionales que buscan ampliar la cobertura más allá de la capital del estado, no obstante, la distribución territorial de estas oficinas no siempre corresponde a criterios de desigualdad o vulnerabilidad, lo que puede generar asimetrías en la atención institucional.

e. Caso Puebla

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla de manera similar ha desarrollado mecanismos de atención regional mediante oficinas y visitadurías ubicadas fuera de la capital estatal, con el propósito de acercar sus servicios a municipios con alta presencia de comunidades indígenas y niveles altos de pobreza (CDH Puebla, 2024), su estrategia considera condiciones de marginación que enfrentan diversas comunidades del estado y las barreras estructurales que dificultan el acceso a mecanismos institucionales de protección de derechos humanos, por lo que, ha establecido delegaciones regionales como parte de su estrategia de cobertura territorial.

Sin embargo, al igual que en otros estados, la presencia institucional se encuentra limitada por factores estructurales, lo que puede dificultar el acceso en zonas rurales e indígenas. En este sentido, la cobertura territorial se presenta como heterogénea y desigual (CDH Puebla, 2022).

2. Comparativo de modelos de acercamiento territorial de los OPDH

Con lo anterior, se observan tres tendencias en los modelos de acercamiento territorial implementados por los OPDH analizados, en primer lugar, se tiene a la Ciudad de México con un modelo centralizado complementado con estrategias móviles e itinerantes de atención territorial., seguido del Estado de México, Veracruz y Puebla quienes desarrollan modelos descentralizados administrativos mediante visitadurías y oficinas regionales distribuidas fuera de las oficinas centrales, mientras que, Jalisco

representa un modelo intermedio con cobertura parcial, en donde la descentralización institucional existe, pero aún con alcances limitados ante a las condiciones territoriales y diversidad poblacional de la entidad, estas determinaciones, evidencian que la presencia física de oficinas regionales constituye un mecanismo relevante para ampliar el acceso a los derechos humanos, pero su efectividad depende de factores operativos, presupuestales y de cobertura territorial efectiva sobre todo, si consideramos aspectos diferenciados por grupos en situación de vulnerabilidad.

Tabla # 3. Comparativo de modelos de acercamiento territorial de OPDH

Entidad	Modelo	Características	Sustento normativo/institucional	Alcances y/o limitaciones
Ciudad de México	Modelo centralizado con estrategias móviles	La atención institucional se concentra principalmente en la sede central; sin embargo, se implementan mecanismos itinerantes, módulos de atención y jornadas territoriales en alcaldías.	La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México contempla "visitadurías generales" y mecanismos de atención territorial (Ley Orgánica de la CDHCM, art. 26).	Existe proximidad institucional derivada de la configuración urbana de la entidad; no obstante, la cobertura depende de estrategias móviles más que de oficinas regionales permanentes.
Estado de México	Modelo descentralizado administrativo	Cuenta con visitadurías regionales y oficinas distribuidas en distintos municipios fuera de la capital estatal.	La Ley de la CODHEM prevé visitadurías y mecanismos de coordinación territorial (arts. 13, 15, 29bis, 30 y 31).	Presenta una de las estructuras regionales más amplias; sin embargo, enfrenta retos derivados de la alta densidad poblacional y desigualdad regional.
Veracruz	Modelo descentralizado administrativo	Dispone de delegaciones y oficinas regionales para ampliar la cobertura en	La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz reconoce competencia en todo el territorio estatal (art. 4).	La descentralización favorece el acceso territorial; sin embargo, persisten dificultades en

		zonas rurales e indígenas.		comunidades alejadas y con dispersión geográfica.
Puebla	Modelo descentralizado administrativo	Implementa oficinas regionales y visitadurías fuera de la capital para acercar servicios a municipios con alta marginación.	La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla contempla Visitadurías Generales y estructuras regionales (arts. 22 y 24).	La presencia regional fortalece la cobertura; no obstante, existen limitaciones operativas derivadas de las condiciones de pobreza y dispersión poblacional.
Jalisco	Modelo intermedio con cobertura parcial	Combina oficinas centrales con visitadurías regionales ubicadas en algunos municipios estratégicos fuera de Guadalajara.	La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco prevé Visitadurías y mecanismos de atención regional (art. 17).	Presenta avances en descentralización institucional; sin embargo, la cobertura territorial continúa siendo parcial frente a las necesidades de municipios rurales e indígenas.

Fuente: elaboración propia

El estudio comparado permite identificar la presencia territorial de los OPDH destacando que, si bien existe un esfuerzo institucional por ampliar la cobertura, este se desarrolla bajo modelos heterogéneos que no siempre garantizan el acceso efectivo a los mecanismos de defensa, por lo que, la presencia de oficinas fuera de las capitales estatales constituye un avance, pero no resulta suficiente por sí misma para garantizar el acceso efectivo a los derechos humanos, lo que refuerza la necesidad de analizar las estrategias institucionales de acercamiento territorial.

3. Estrategias actuales de los OPDH para extender su acercamiento territorial.

Los OPDH han desarrollado varias estrategias institucionales con el propósito de ampliar su cobertura y fortalecer el acceso de la población a los mecanismos de defensa y promoción de derechos humanos, particularmente en situaciones de

vulnerabilidad y dispersión territorial, en este sentido, el análisis de las estrategias implementadas permite evaluar el alcance real del acercamiento territorial y la capacidad institucional de los organismos para garantizar una protección más accesible, cercana e incluyente.

a. Mecanismos de recepción de quejas

El análisis comparativo respecto a la recepción de quejas evidencia diferencias relevantes en cuanto al alcance institucional y capacidad operativa de los OPDH, en la Ciudad de México y Jalisco se concentran las más altas cifras de expedientes de queja, con más de 8,000 y 6,000 registros anuales respectivamente, lo que puede relacionarse con factores mientras que, el Estado de México mantiene una tendencia constante superior a 5,000 quejas anuales, situación relevante considerando que se trata de la entidad más poblada del país.

Tabla #4. Expedientes de quejas en OPDH (2020–2024)[2]

Entidad federativa / Organismo	2020	2021	2022	2023	2024
Ciudad de México (CDHCM)	**8,052**	**7,903**	**8,327**	**8,941**	**9,214**
Estado de México (CODHEM)	8,518	10, 118	7,984	5,619	5,393
Veracruz (CEDHV)	3,421	3,587	3,694	3,802	3,911
Jalisco (CEDHJ)	**6,214**	**6,087**	**6,355**	**6,491**	**6,604**
Puebla (CDH Puebla)	2,946	3,014	3,102	3,188	3,265

Fuente: elaboración propia

En el caso de Veracruz y Puebla, aunque las cifras son menores, ello no implica necesariamente una menor incidencia de violaciones a derechos humanos, sino que puede ser producto de barreras estructurales relacionadas con dispersión territorial, pobreza, acceso limitado a mecanismos institucionales y niveles de confianza ciudadana. , es por ello, que el número de quejas debe analizarse no sólo como indicador de demanda institucional, sino también como reflejo de las condiciones territoriales y de accesibilidad existentes en cada entidad federativa.

[2] Las cifras corresponden a expedientes de queja, solicitudes de intervención o servicios de atención reportados en informes institucionales.

Por otro lado, el análisis comparativo permite observar que las cinco entidades federativas cuentan con mecanismos diversificados para la presentación de quejas, incorporando modalidades presenciales, telefónicas, electrónicas y digitales, lo cual, evidencia una tendencia institucional orientada a flexibilizar el acceso a los mecanismos de protección de derechos humanos y reducir barreras derivadas de la distancia geográfica o limitaciones de movilidad (ver tabla #2).

Tabla #5. Mecanismos para la presentación de quejas en OPDH

Entidad federativa / Organismo	Presencial	Telefónica	Correo electrónico	Plataforma digital / en línea	Oficinas regionales / visitadurías	Mecanismos itinerantes
Ciudad de México (CDHCM)	Sí	Sí	Sí	Sistema digital de quejas	Sí	Jornadas territoriales y módulos móviles
Estado de México (CODHEM)	Sí	Sí	Sí	Plataforma electrónica	Sí	Visitaduría itinerante[3]
Veracruz (CEDHV)	Sí	Sí	Sí	Presentación digital	Sí	Atención regional móvil
Jalisco (CEDHJ)	Sí	Sí	Sí	Sistema en línea	Sí	Parcial
Puebla (CDH Puebla)	Sí	Sí	Sí	Plataforma digital	Sí	Parcial

Fuente: elaboración propia

Este comparativo permite observar que las cinco entidades federativas cuentan con mecanismos diversificados para la presentación de quejas, incorporando modalidades presenciales, telefónicas, electrónicas y digitales, lo cual, ayuda a flexibilizar el acceso a los mecanismos de protección de derechos humanos y reducir barreras derivadas de la distancia geográfica o limitaciones de movilidad, en la Ciudad de México y el Estado de México las estrategias complementarias de atención territorial mediante módulos móviles, jornadas comunitarias y visitadurías itinerantes, pueden fortalecer la proximidad institucional, mientras que, Veracruz, Jalisco y Puebla cuentan con esquemas regionales y plataformas digitales; no obstante, sus mecanismos itinerantes

[3] Mediante esta actividad se busca el acercamiento de esta defensoría de habitantes, a las poblaciones en donde no existe la presencia física de alguna de las Visitadurías Regionales de la CODHEM.

presentan alcances más limitados, cabe decir que, aunque la digitalización y diversificación de medios representan avances importantes, persisten desafíos relacionados con la brecha tecnológica, el acceso a internet y las condiciones de vulnerabilidad estructural que afectan particularmente a comunidades rurales e indígenas.

Por lo que, los mecanismos de recepción de quejas permiten su presentación por medios presenciales, telefónicos y electrónicos, lo que evidencia un proceso de modernización institucional orientado a reducir barreras de acceso y ampliar la cobertura territorial de los OPDH (ver tablas #3).

Tabla #6. Presentación de quejas y uso institucional por entidad federativa

Entidad / Organismo	Fundamento legal	Mecanismos de quejas	Datos
Ciudad de México (CDHCM)	"Las quejas podrán presentarse por comparecencia, por vía telefónica, electrónica o cualquier otro medio" (Ley Orgánica de la CDHCM, art. 47).	Presencial, telefónica, correo electrónico, plataforma digital y módulos itinerantes.	La CDHCM reportó "8,941 expedientes de queja" en 2023 y fortaleció mecanismos digitales y territoriales de atención (CDHCM, 2023).
Estado de México (CODHEM)	"Las quejas podrán formularse por escrito, de manera oral o por cualquier medio de comunicación" (Ley de la CODHEM, art. 63).	Presencial, vía telefónica, electrónica, oficinas regionales y visitaduría itinerante.	La CODHEM informó que durante 2024 "atendió 5,393 quejas" mediante mecanismos presenciales y digitales (CODHEM, 2025).
Veracruz (CEDHV)	"La queja podrá presentarse verbalmente, por escrito o por cualquier medio electrónico" (Ley de la CEDHV, art. 49).	Presencial, telefónica, correo electrónico y oficinas regionales.	La CEDHV reportó más de 3,900 expedientes de atención y orientación durante 2024 (CEDHV, 2024).
Jalisco (CEDHJ)	"Las quejas podrán presentarse personalmente, por teléfono o medios electrónicos" (Ley de la CEDHJ, art. 59).	Presencial, telefónica, electrónica y módulos regionales.	La CEDHJ registró aproximadamente 6,604 quejas y actos de intervención en 2024 (CEDHJ, 2024).
Puebla (CDH Puebla)	"Las quejas podrán presentarse por comparecencia, vía telefónica o electrónica"	Presencial, telefónica, electrónica y	La CDH Puebla reportó alrededor de 3,265 expedientes de queja

	(Ley de la CDH Puebla, art. 68).	oficinas regionales.	durante 2024 (CDH Puebla, 2024).

Fuente: elaboración propia

En términos cuantitativos, la Ciudad de México y Jalisco concentran los mayores volúmenes de expedientes de queja, mientras que el Estado de México mantiene una carga institucional significativa derivada de su densidad poblacional, por su parte, Veracruz y Puebla presentan cifras menores; sin embargo, ello puede relacionarse con factores como dispersión territorial, limitaciones de acceso tecnológico y barreras estructurales en comunidades rurales e indígenas.

b. Recomendaciones

Las recomendaciones constituyen el principal instrumento de resolución de los OPDH, a través de ellas, se formulan señalamientos a las autoridades responsables y se proponen medidas de reparación., obstante, su carácter no vinculante representa una limitación estructural, ya que su cumplimiento depende de la voluntad de las autoridades, lo cual, puede afectar la percepción de eficacia institucional, particularmente en contextos donde las violaciones a derechos humanos son sistemáticas.

La siguiente tabla presenta el número de recomendaciones emitidas por los OPDH en México durante el periodo 2020–2026, con el fin de identificar la capacidad de incidencia de cada comisión en la protección de los derechos humanos, el análisis comparativo permitió observar diferencias significativas como indicador relevante para evaluar el alcance de sus funciones, su nivel de actividad y la relación entre cobertura institucional y atención de posibles violaciones a derechos humanos.

Tabla #7. Recomendaciones[4] emitidas por OPDH (2020–2024)

Comisión	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026[5]	Total
Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM)	8	17	18	24	15	13	1	96

[4] Solo se tomaron las recomendaciones y se omitieron las recomendaciones generales.
[5] Con corte al mes de junio, fecha en la que se concluyó está investigación.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM)	6	10	12	15	15	17	5	80
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CEDHV)	**182**	**91**	**93**	**100**	**123**	**90**	**36**	**715**
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ)	20	19	24	22	40	41	11	177
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CDH Puebla)	27	11	51	10	15	19	18	151

Fuente: elaboración propia con datos de CDHCM (2026), CODHEM (2026), CEDHV (2026), CEDHJ (2026) y CDH Puebla (2026).

Como se observa, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz concentra el mayor número de recomendaciones emitidas durante el periodo 2020–2026, con un total de 691, cifra considerablemente superior a las registradas por el resto de los organismos analizados, en contraste, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México emitió 78 recomendaciones y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México 96 en el mismo periodo.

Asimismo, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco registró 176 recomendaciones, mientras que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla acumuló 143, estas diferencias evidencian variaciones importantes en la actividad recomendatoria de los organismos, lo que puede relacionarse con factores como la capacidad institucional, la cobertura territorial, el volumen de quejas recibidas y los mecanismos de atención implementados, o bien, la emisión de recomendaciones puede advertir distintos niveles de intervención institucional frente a posibles vulneraciones de derechos humanos.

4. Obstáculos operativos

El análisis de la cobertura institucional, la recepción de quejas y la emisión de recomendaciones y las condiciones particulares de cada entidad permite advertir que pese a los avances normativos y administrativos implementados por los OPDH, persisten diversos obstáculos operativos que limitan el acceso efectivo de la población

a los mecanismos de defensa y protección de derechos humanos, los principales obstáculos identificados pueden agruparse en cinco categorías: limitaciones presupuestales, insuficiencia de cobertura territorial, barreras tecnológicas y digitales, déficit de personal especializado y problemas relacionados con sistematización y transparencia de información institucional, los cuales, inciden directamente en la capacidad operativa de los organismos para garantizar una atención cercana, accesible y efectiva.

Tabla #8. Comparativo de obstáculos operativos identificados por entidad

Entidad / Organismo	Obstáculos territoriales	Obstáculos tecnológicos	Obstáculos presupuestales y operativos	Impacto en grupos vulnerables
Ciudad de México (CDHCM)	Cobertura territorial concentrada en zonas urbanas.	Dependencia creciente de mecanismos digitales.	Saturación institucional por alta demanda poblacional.	Dificultades para personas mayores y personas con discapacidad digital.
Estado de México (CODHEM)	Amplia dispersión territorial y desigualdad regional.	Brechas de conectividad en municipios periféricos.	Alta carga de expedientes y cobertura insuficiente frente a la densidad poblacional.	Limitaciones para pueblos indígenas y personas en zonas rurales.
Veracruz (CEDHV)	Comunidades alejadas y dispersión geográfica.	Baja conectividad digital en regiones rurales.	Limitaciones operativas en zonas de difícil acceso.	Afectaciones directas a personas migrantes e indígenas.
Jalisco (CEDHJ)	Cobertura regional parcial fuera de zonas metropolitanas.	Diferencias de acceso tecnológico entre regiones urbanas y rurales.	Insuficiencia de personal especializado en algunas regiones.	Obstáculos para comunidades indígenas y población migrante.
Puebla (CDH Puebla)	Alta marginación y dispersión municipal.	Brecha digital en municipios indígenas.	Limitada infraestructura regional.	Restricciones de acceso para comunidades indígenas y personas adultas mayores.

Fuente: elaboración propia

Uno de los principales desafíos operativos identificados corresponde a la limitada cobertura territorial efectiva, aunque las cinco entidades cuentan con visitadurías, oficinas regionales o mecanismos itinerantes, ello no garantiza una presencia suficiente en municipios alejados o con alta marginación, esta situación resulta particularmente evidente en entidades como Veracruz, Puebla y Estado de México,

donde existen importantes regiones rurales e indígenas con dificultades de acceso a servicios públicos.

En este sentido, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía señala que en México persisten importantes desigualdades territoriales en el acceso a tecnologías de información y comunicación, especialmente entre población urbana y rural. La ENDUTIH 2023 reportó que: “En el ámbito rural, 47.6 % de la población usuaria utilizó internet, mientras que en el ámbito urbano el porcentaje ascendió a 81.2 %” (INEGI, 2023, p. 6). Lo anterior evidencia que la digitalización de mecanismos de denuncia, aunque representa un avance institucional, no garantiza por sí misma un acceso efectivo para sectores históricamente excluidos.

Respecto a la capacidad operativa de los organismos tienen una alta demanda de atención y demanda institucional, entidades como Ciudad de México y Jalisco concentran altos niveles de recepción de quejas, lo que genera cargas administrativas importantes y puede afectar los tiempos de atención, investigación y seguimiento de expedientes.

Las limitaciones operativas impactan de manera diferenciada en los grupos en situación de vulnerabilidad analizados en esta investigación, en el caso de personas indígenas, las barreras lingüísticas y geográficas dificultan el acceso a mecanismos institucionales de denuncia, respecto de las personas adultas mayores y personas con discapacidad, las dificultades de movilidad y accesibilidad tecnológica representan obstáculos relevantes para la utilización de plataformas digitales.

Por su parte, las personas migrantes enfrentan barreras adicionales relacionadas con movilidad constante, falta de documentación, desconocimiento institucional y temor a represalias. Estas condiciones generan subregistro y reducen significativamente el acceso efectivo a mecanismos de protección de derechos humanos. En este sentido, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha señalado que: “Las personas migrantes enfrentan múltiples barreras para acceder a la justicia, entre ellas obstáculos económicos, geográficos, culturales y lingüísticos” (CICR, 2022, p. 15).

En conjunto, los obstáculos operativos identificados evidencian que la existencia formal de OPDH y mecanismos de atención regional no resulta suficiente para garantizar un acceso efectivo a la protección de derechos humanos. La persistencia de desigualdades territoriales, brechas digitales, insuficiencia presupuestal y limitaciones institucionales demuestra la necesidad de fortalecer estrategias de acercamiento territorial con enfoque diferenciado, particularmente dirigidas a grupos en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, el desafío actual no radica únicamente en ampliar la presencia física de los organismos, sino en consolidar modelos integrales de atención territorial capaces de responder de manera efectiva a las condiciones sociales, culturales y geográficas que afectan el ejercicio real de los derechos humanos en México.

CAPITULO IV. EFICACIA EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS

1. Universalidad formal vs universalidad real

El principio de universalidad de los derechos humanos establece que todas las personas son titulares de derechos sin distinción alguna; sin embargo, en la práctica, este reconocimiento normativo no siempre se traduce en su ejercicio efectivo, esta tensión ha dado lugar a la distinción entre universalidad formal y universalidad real o material, categorías que permiten analizar las brechas existentes entre el derecho y la realidad.

La universalidad formal se refiere al reconocimiento jurídico de los derechos humanos en instrumentos normativos nacionales e internacionales, en este sentido, la Organización de las Naciones Unidas establece en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (ONU, 1948, p. 1).

Luigi Ferrajoli sostiene que los derechos fundamentales sólo son efectivos cuando existen garantías que permitan su ejercicio, lo que implica la intervención activa del Estado para superar desigualdades estructurales (2001). Dichas condiciones impactan directamente en el acceso a los mecanismos de defensa de derechos humanos, y aunque los organismos protectores están formalmente disponibles para toda la población, en la práctica existen barreras que dificultan su utilización, tales como:

- distancia geográfica
- falta de información
- barreras culturales
- desconfianza institucional

Por lo que, los Instrumentos para recabar información sobre presuntas violaciones a derechos humanos en grupos en situación de vulnerabilidad, así, a eficacia de los OPDH depende, en gran medida, de su capacidad para recabar, sistematizar y analizar información sobre presuntas violaciones. Estos instrumentos no sólo permiten iniciar procedimientos de queja, sino que constituyen la base para identificar patrones de

violación, diseñar estrategias de intervención y orientar políticas públicas, este procedimiento permite a los organismos conocer de manera directa los hechos denunciados, y con ello, iniciar investigaciones y generar expedientes, lo cuales contienen información sobre las condiciones en las que suceden las violaciones.

Para identificar cómo es la actuación institucional de los OPDH en las entidades seleccionadas, se examinaron algunos elementos que permitieron conocer su desempeño institucional y valorar la relación existente entre cobertura territorial, demanda social y mecanismos de protección.

a. Solicitudes de queja por entidad

Los datos recabados permiten identificar diferencias en las formas en que los OPDH clasifican y atienden las solicitudes recibidas, en el caso de Veracruz con un total de 8,561 solicitudes en donde solo 1,206 fueron aceptadas como expedientes por presuntas violaciones a derechos humanos, mientras que 4,294 fueron orientadas y 1,992 clasificadas como incompetentes, en Puebla, Ciudad de México, Estado de México y Jalisco se reportan la totalidad de sus solicitudes como aceptadas, sin registrar orientaciones, incompetencias o pendientes; estas distinciones pueden reflejar variaciones en criterios institucionales tanto de recepción, clasificación y procesamiento de asuntos, así sus propios modelos operativos y de atención ciudadana.

Tabla #9. Solicitudes de atención registradas en OPDH

Entidad federativa	Total	Aceptadas	Orientadas	Incompetentes	Pendientes	Improcedentes	Otro estatus
Veracruz	8,561	1,206	4,294	1,992	0	0	1,069
Puebla	8,378	8,378	0	0	0	0	0
Ciudad de México	8,058	8,058	0	0	0	0	0
Estado de México	5,262	5,262	0	0	0	0	0
Jalisco	3,047	3,047	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2024).

Asimismo, los datos evidencian que el acceso efectivo a los mecanismos de defensa de derechos humanos no depende únicamente del número de solicitudes recibidas,

sino también de la capacidad institucional para canalizar, admitir y atender adecuadamente las demandas de la población.

b. Hechos presuntamente violatorios registrados

Los datos muestran que la Ciudad de México registró el mayor número de hechos presuntamente violatorios de derechos humanos en 2023, con un total de 32,519 casos, seguida por Veracruz con 13,955 y Puebla con 12,898. Por su parte, el Estado de México acumuló 10,903 hechos, mientras que Jalisco presentó la cifra más baja entre las entidades analizadas, con 5,444 registros. (ver tabla # 6).

Tabla # 10. Hechos presuntamente violatorios registrados

Entidad federativa	Total	CNDH	OPDH
Ciudad de México	32,519	5,761	26,758
Veracruz	13,955	1,481	12,474
Puebla	12,898	280	12,618
Estado de México	10,903	1,604	9,299
Jalisco	5,444	1,116	4,328

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2024).

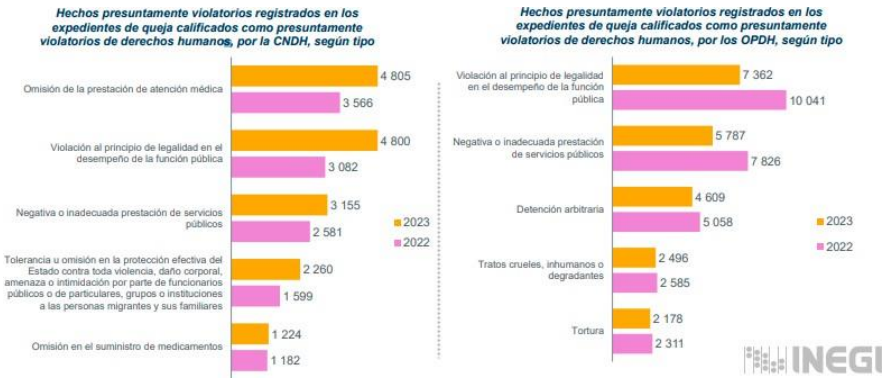
Asimismo, se observa que en todas las entidades la mayor parte de los hechos fueron registrados por los organismos públicos de derechos humanos estatales (OPDH), y no por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que evidencia el papel fundamental de los organismos locales en la recepción y atención inicial de posibles vulneraciones a derechos humanos. Estas cifras permiten advertir que la demanda de intervención institucional se concentra principalmente en las entidades con mayor densidad poblacional y complejidad social, aunque también reflejan la persistencia de problemáticas estructurales que afectan el acceso efectivo a los derechos humanos en contextos territoriales diversos.

c. Instituciones señaladas como presuntas responsables

Al revisar los datos en torno a los hechos presuntamente violatorios registrados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos públicos de derechos

humanos estatales, se pueden identificar las problemáticas relacionadas con servicios de salud, particularmente en la omisión de atención médica, con 4,805 casos, así como las violaciones al principio de legalidad en el desempeño de la función pública, con 4,800 registros (ver tabla # 8).

Grafica #1. Instituciones señalas como presuntas responsables



Fuente: INEGI (2024).

En contraste, en los organismos estatales predominan las violaciones vinculadas con el ejercicio de la función pública y la actuación de autoridades locales, sobre todo en cuanto a la violación al principio de legalidad con 7,362 casos la negativa y/o inadecuada prestación de servicios públicos con 5,787 registros, aunado a ello, las detenciones arbitrarias, tratos crueles y tortura, evidencian la persistencia de prácticas institucionales que afectan directamente el ejercicio de los derechos humanos.

d. Medidas de acción y defensa

Respecto a las medidas y acciones implementadas por los OPDH, en la Ciudad de México se concentra el mayor número de acciones, con 3,201 registros, destacando las medidas precautorias o cautelares, que representaron 2,881 casos, lo que evidencia una orientación institucional preventiva y de protección inmediata, mientras que el Estado de México también mostró una tendencia relevante en la emisión de medidas cautelares, con 933 registros (ver tabla # 10).

Tabla # 11. Medidas de acción y defensa

Entidad federativa	Total	Acciones de inconstitucionalidad promovidas	Medidas precautorias o cautelares	Conciliaciones	Recomendaciones	Otro tipo
CDMX	3,201	1	2,881	293	26	0
Jalisco	1,142	0	0	1,102	40	0
EDOMEX	1,136	0	933	188	15	0
Puebla	347	3	293	10	41	0
Veracruz	100	0	0	0	100	0

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2024).

En contraste, Jalisco concentró la mayor parte de sus acciones en mecanismos conciliatorios, con 1,102 conciliaciones, mientras que Veracruz reportó 100 recomendaciones, por lo que respecta a Puebla, se prevé una combinación de medidas precautorias y recomendaciones; en conjunto, estas diferencias permiten advertir que los organismos públicos de derechos humanos desarrollan estrategias de intervención distintas, dependiendo de su capacidad institucional, modelo operativo y mecanismos de atención.

En este sentido, los instrumentos tradicionales, como las quejas, resultan insuficientes para captar la totalidad de las violaciones, especialmente en el caso de los grupos en situación de vulnerabilidad, es por ello, que el acercamiento territorial adquiere una función estratégica que puede permitir a los organismos transitar de un modelo reactivo a un modelo proactivo. Por lo que, la eficacia de los OPDH depende no sólo de su capacidad para atender quejas, sino de su capacidad para generar información integral, accesible y territorialmente situada.

2. Eficacia en defensa: cobertura territorial vs. demandas ciudadanas

La eficacia de los OPDH no puede evaluarse solo a partir de su diseño normativo y de la infraestructura institucional, sino también de la relación entre su cobertura territorial y las demandas reales de la población, en este sentido, vincular la eficacia con la capacidad de las instituciones permite responder de manera adecuada, oportuna y accesible a las necesidades de protección de derechos humanos.

a. Personas quejosas y/o agraviadas por entidad

Durante 2023, la Ciudad de México registró el mayor número de personas quejosas y/o agraviadas en expedientes relacionados con presuntas violaciones a derechos humanos, con un total de 23,066 personas, seguida por el Estado de México con 13,657 y Puebla con 8,967. Por su parte, Jalisco y Veracruz registraron 6,696 y 6,272 personas respectivamente. Estas cifras evidencian que las entidades con mayor densidad poblacional y complejidad institucional concentran también una mayor demanda de intervención por parte de los OPDH. (ver tabla # 9).

Tabla # 12. Personas quejosas y/o agraviadas por entidad

Entidad federativa	Personas quejosas y/o agraviadas
Ciudad de México	23,066
Estado de México	13,657
Puebla	8,967
Jalisco	6,696
Veracruz	6,272

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2024).

Asimismo, los datos permiten advertir que la incidencia de presuntas vulneraciones a derechos humanos mantiene una relación directa con factores como la concentración urbana, la interacción con autoridades y las condiciones estructurales de desigualdad. En este contexto, el volumen de personas quejosas y/o agraviadas refleja no sólo la magnitud de las problemáticas atendidas, sino también la necesidad de fortalecer mecanismos de atención y acercamiento territorial, particularmente para garantizar el acceso efectivo a la protección de derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Aunque los organismos han implementado estrategias de cobertura territorial, como oficinas regionales y unidades móviles, estas no siempre garantizan la accesibilidad efectiva, en muchos casos, la presencia institucional es: limitada, intermitente y concentrada en zonas urbanas. Lo cual, genera una brecha entre la cobertura formal y la accesibilidad real, particularmente para los grupos en situación de vulnerabilidad.

La eficacia institucional puede analizarse a partir de la relación entre: oferta institucional: servicios, oficinas, mecanismos y demanda social: necesidades, violaciones, denuncias.

b. Grupos en situación de vulnerabilidad

Los datos permiten identificar diferencias importantes en la forma en que se atienden las solicitudes de queja relacionadas con grupos en situación de vulnerabilidad, las personas adultas mayores registraron el mayor número de solicitudes, con 4,986 casos, de los cuales 2,312 fueron orientados y 2,270 aceptados como expedientes, lo que evidencia una alta demanda de atención institucional. Por su parte, la población en contexto de movilidad presentó 2,989 solicitudes, destacando que la mayoría fueron orientadas (2,605), mientras que únicamente 261 fueron aceptadas, lo que podría reflejar limitaciones competenciales o dificultades para encuadrar jurídicamente las denuncias. (ver tabla # 6).

Tabla #13. Solicitudes de queja por grupos en situación de vulnerabilidad

Grupo	Total	Aceptadas	Orientadas	Incompetentes	Pendientes	Improcedentes	Otro estatus
Personas adultas mayores	4,986	2,270	2,312	306	29	43	22
Población en contexto de movilidad.[6]	2,989	261	2,605	67	1	29	26
Pueblos y comunidades indígenas	1,575	717	633	176	11	2	36
Personas con discapacidad	1,164	804	263	69	10	14	2

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2024).

En el caso de pueblos y comunidades indígenas y personas con discapacidad, aunque el número total de solicitudes fue menor, se observa una proporción relevante de expedientes aceptados, lo que evidencia la persistencia de problemáticas vinculadas con el acceso efectivo a derechos humanos, estos datos permiten advertir que los

[6] Se refiere a aquellas personas que se desplazan de un lugar a otro, ya sea dentro de su propio país o cruzando fronteras, puede ser por decisión propia o por necesidad.

grupos en situación de vulnerabilidad continúan enfrentando barreras diferenciadas para acceder plenamente a mecanismos institucionales de protección y defensa de derechos humanos.

El análisis comparado entre cobertura territorial y demanda ciudadana permite identificar que la eficacia de los OPDH en México se encuentra condicionada por una brecha estructural entre la oferta institucional y las necesidades sociales, por lo que, el modelo actual presenta limitaciones para garantizar el acceso efectivo a la justicia, lo que refuerza la necesidad de fortalecer las estrategias de acercamiento territorial como un mecanismo para reducir estas desigualdades.

c. Recomendaciones generales emitidas en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad

Los OPDH en México no limitan su actuación a la recepción de quejas, sino que desarrollan diversas acciones institucionales orientadas a la protección, promoción y prevención de violaciones a derechos humanos, particularmente en favor de grupos en situación de vulnerabilidad, estas acciones incluyen la emisión de recomendaciones, pronunciamientos, la implementación de programas y actividades de difusión.

Tabla #14. Recomendaciones emitidas por OPDH en favor de grupos en situación de vulnerabilidad

Comisión	Recomendación	Grupo en situación de vulnerabilidad	Hechos acreditados	Autoridad señalada
CDHCM	Recomendación 19/2023	Personas con discapacidad	La Comisión acreditó la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación de una persona con discapacidad psicosocial debido a la omisión de implementar ajustes razonables en el ámbito laboral.	Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México
CDHCM	Recomendación 05/2022	Personas adultas mayores	Se acreditaron omisiones en la prestación adecuada de servicios médicos y cuidados integrales hacia personas adultas mayores en instituciones públicas de salud.	Instituciones de salud pública de la Ciudad de México
CNDH	Recomendación 92/2019	Personas con discapacidad	La CNDH documentó barreras arquitectónicas, falta de accesibilidad y omisiones administrativas que limitaron el acceso igualitario a servicios públicos de las personas con discapacidad.	Instituto Mexicano del Seguro Social
CODHEM	Recomendación General 02/2022	Personas con discapacidad	Se identificaron deficiencias municipales relacionadas con acceso a servicios básicos, atención institucional y condiciones	Ayuntamientos del Estado de México.

			de vulnerabilidad que afectaron el derecho a una vida digna de personas con discapacidad.	Secretaría de Salud.
CODHEM	Recomendación General 01/2024	Personas de comunidades indígenas	Se identificaron vulneraciones al derecho al trato diferenciado y preferente y al derecho a la educación superior.	Universidad Autónoma del Estado de México.
CODHEM	Recomendación General 02/2022	Personas de comunidades indígena	Se emitió la recomendación sobre inclusión de representante indígena y la dirección de asuntos indígenas o su equivalente en los municipios con presencia de población indígena.	Personas titulares de las Presidencias Municipales con Presencia en la Población indígena.
CODHEM	Recomendación General 02/2022	Personas con discapacidad visual y/o auditiva.	Acceso a la información, igualdad de oportunidades y servicios públicos municipales de calidad por las personas con discapacidad visual y/o auditiva.	Presidentas y Presidentes de los 125 municipios del Estado de México.
CEDHJ	Recomendación 28/2021	Población en contexto de movilidad	Se acreditaron actos discriminatorios, falta de atención institucional y omisiones en la protección de personas migrantes en tránsito.	Autoridades municipales y corporaciones policiales
CDH Puebla	Recomendación 16/2022	Pueblos y comunidades indígenas	La Comisión documentó omisiones de autoridades municipales que limitaron el acceso de comunidades indígenas a servicios públicos y atención institucional adecuada.	Autoridades municipales de Puebla
CEDHV	Recomendación 047/2023	Pueblos y comunidades indígenas	Se acreditaron irregularidades en la prestación de servicios de salud y atención institucional hacia integrantes de comunidades indígenas en situación de marginación.	Servicios de Salud del Estado de Veracruz
CEDHJ	Recomendación 12/2020	Personas con discapacidad	Se acreditó la falta de accesibilidad y omisión de medidas inclusivas en espacios públicos y servicios administrativos.	Autoridades municipales de Jalisco

Fuente: elaboración propia.

Las recomendaciones emitidas por los OPDH evidencian que las principales vulneraciones hacia grupos en situación de vulnerabilidad se relacionan con discriminación, falta de accesibilidad, deficiencias en servicios públicos y omisiones institucionales, en el caso de las personas con discapacidad, destacan problemáticas vinculadas con ajustes razonables y accesibilidad física y administrativa, mientras que para las personas adultas mayores predominan asuntos relacionados con salud, cuidados y condiciones de vida digna. Por su parte, las recomendaciones dirigidas a población en contexto de movilidad y pueblos indígenas reflejan obstáculos estructurales asociados con discriminación, exclusión y limitado acceso a servicios públicos; estas recomendaciones permiten advertir que las vulneraciones a derechos humanos afectan de manera diferenciada a estos grupos, lo que evidencia la necesidad de fortalecer estrategias institucionales con enfoque territorial y atención especializada.

d. Pronunciamientos emitidos en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad

Los pronunciamientos públicos son aquellas expresiones sobre temas relevantes en materia de derechos humanos, los cuales, adquieren un carácter preventivo y buscan visibilizar problemáticas estructurales, porque permiten posicionar temas en la agenda pública: generar presión social y orientar la actuación de las autoridades, al respecto, a continuación, se muestran los pronunciamientos en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad de las cinco Comisiones de derechos humanos analizadas.

Tabla #15. Pronunciamientos emitidos en favor de grupos en situación de vulnerabilidad

Comisión	Pronunciamiento	Grupo	Tema	Determinación
CDHCM	Pronunciamiento por el Día Internacional de las Personas con Discapacidad (2023)	Personas con discapacidad	Inclusión y accesibilidad	La CDHCM exhortó a fortalecer políticas públicas para garantizar accesibilidad universal y ajustes razonables en instituciones públicas.
CDHCM	Pronunciamiento sobre derechos de personas mayores (2022)	Personas adultas mayores	Vida digna y protección integral	La Comisión señaló la necesidad de reforzar medidas contra abandono, violencia y exclusión social hacia personas mayores.
CODHEM	Pronunciamiento institucional sobre personas indígenas (2020)	Personas indígenas	Derecho a practicar y revitalizar tradiciones y costumbres	La CODHEM destacó la obligación de las autoridades de reconocer las prácticas económicas de mercado de los pueblos originarios.
CEDHJ	Pronunciamiento sobre derechos de personas migrantes (2022)	Población en contexto de movilidad	Protección y no discriminación	La Comisión llamó a evitar actos discriminatorios y garantizar acceso a servicios básicos para personas migrantes en tránsito.
CEDHV	Pronunciamiento sobre pueblos indígenas (2023)	Pueblos y comunidades indígenas	Reconocimiento y acceso a derechos	La Comisión señaló la necesidad de garantizar acceso efectivo a salud, educación y justicia para comunidades indígenas en situación de marginación.
CDH Puebla	Pronunciamiento sobre inclusión de personas con discapacidad (2022)	Personas con discapacidad	Igualdad y accesibilidad	Se exhortó a autoridades municipales a implementar infraestructura accesible y mecanismos de inclusión social.
CNDH	Pronunciamiento por el Día Internacional de los Pueblos Indígenas (2023)	Pueblos y comunidades indígenas	Derechos colectivos y no discriminación	La CNDH reiteró la obligación del Estado de garantizar respeto a la identidad cultural y libre determinación de los pueblos indígenas.
CNDH	Pronunciamiento sobre personas migrantes (2022)	Población en contexto de movilidad	Protección humanitaria	La Comisión expresó preocupación por violaciones a derechos humanos cometidas contra personas migrantes durante su tránsito por el país.

Fuente: elaboración propia

Los pronunciamientos emitidos por los OPDH muestran una tendencia orientada a visibilizar problemáticas estructurales que afectan a grupos en situación de vulnerabilidad, principalmente en materia de discriminación, accesibilidad, inclusión y acceso a servicios públicos. Las personas con discapacidad y las personas adultas mayores concentran una parte importante de los posicionamientos institucionales, principalmente relacionados con igualdad sustantiva, accesibilidad y protección integral. Asimismo, los pronunciamientos vinculados con población en contexto de movilidad y pueblos indígenas evidencian preocupaciones relacionadas con exclusión, violencia y limitado acceso a derechos básicos, los cuales, reflejan una función preventiva y de incidencia pública de los organismos de derechos humanos, orientada a generar conciencia institucional y social sobre las condiciones diferenciadas de vulnerabilidad que enfrentan diversos sectores de la población.

e. Programas implementados en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad

Por lo que respecta a los Programas institucionales dirigidos a grupos vulnerables, cabe decir, que los organismos desarrollan programas específicos que están orientados a brindar atención de grupos en situación de vulnerabilidad, los cuales, programas incluyen: 1) capacitación en derechos humanos, 2) asesoría jurídica, 3) acompañamiento a víctimas, y 4) acciones comunitarias. De los cuales, se destacan los siguientes:

Tabla #16. Programas implementados en favor de grupos en situación de vulnerabilidad

Comisión	Programa implementado	Grupo	Objetivo	Acción
CDHCM	Programa de atención a grupos de atención prioritaria	Personas con discapacidad y personas adultas mayores	Promover el acceso efectivo a derechos humanos y atención diferenciada	Incluye acciones de orientación, acompañamiento y capacitación con enfoque de inclusión y accesibilidad.
CDHCM	Estrategia de promoción territorial “Calle Educadora”	Población en contexto de movilidad y grupos vulnerables	Difusión comunitaria y promoción territorial de derechos humanos	Implementa talleres, jornadas y actividades culturales en espacios públicos y zonas de atención prioritaria.

CODHEM	Atención en favor de grupos en situación de vulnerabilidad	Personas en situación de vulnerabilidad	Capacitación institucional[7] a distintos sectores.	Atención de quejas por la Visitaduría de Atención y Coordinación Especializada a grupos en situación de vulnerabilidad.
CEDHJ	Programa de defensa de derechos de pueblos indígenas	Pueblos y comunidades indígenas	Promover el respeto a derechos colectivos y acceso a justicia	Incluye actividades de capacitación y difusión en comunidades indígenas.
CEDHV	Programa de atención a grupos vulnerables	Pueblos indígenas y personas con discapacidad	Impulsar acciones de inclusión y acceso a derechos	Realiza jornadas regionales y acciones de difusión en municipios con alta marginación.
CDH Puebla	Programa de promoción y defensa de derechos indígenas	Pueblos y comunidades indígenas	Fortalecer el acceso a servicios y mecanismos de protección	Implementa actividades de orientación jurídica y difusión comunitaria.
CNDH	Programa sobre asuntos de personas con discapacidad	Personas con discapacidad	Vigilar el respeto a derechos humanos y promover accesibilidad	Desarrolla acciones de promoción, capacitación y seguimiento de políticas públicas.
CNDH	Programa de atención a personas migrantes	Población en contexto de movilidad	Supervisar y proteger derechos humanos de personas migrantes	Incluye visitas a estaciones migratorias y emisión de observaciones institucionales.

Fuente: elaboración propia

Los programas implementados por los OPDH muestran una tendencia orientada a fortalecer acciones preventivas, de promoción y acompañamiento dirigidas a grupos en situación de vulnerabilidad, las personas con discapacidad y las personas adultas mayores concentran programas relacionados con inclusión, accesibilidad y cultura de respeto, mientras que las acciones dirigidas a población en contexto de movilidad y pueblos indígenas se enfocan principalmente en orientación jurídica, difusión comunitaria y acceso a servicios institucionales. Asimismo, destaca la incorporación de estrategias territoriales y comunitarias, particularmente en organismos como la CDHCM y la CEDHV, que desarrollan jornadas regionales y actividades de proximidad institucional, estos programas reflejan avances en la incorporación de enfoques diferenciados de atención; sin embargo, también evidencian la necesidad de consolidar mecanismos permanentes de cobertura territorial que permitan garantizar el acceso efectivo a los derechos humanos en contextos de desigualdad y exclusión social.

[7] Busca promover una cultura de respeto a los derechos humanos, así como para prevenir violaciones a los mismos, las acciones contemplan sensibilización y concientización con diversas instituciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno.

f. Acciones de difusión en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad

Como parte de las acciones de difusión como herramientas necesarias para el fortalecimiento del estado de derecho y acceso a la justicia, en donde, principalmente destacan; a) campañas informativas, b) materiales educativos, c) actividades culturales y, d) talleres comunitarios, estas acciones buscan reducir el desconocimiento de derechos, que es uno de los principales obstáculos para el acceso a los mecanismos de defensa.

Tabla #17. Acciones implementadas en favor de grupos en situación de vulnerabilidad

Comisión	Acción implementada	Grupo	Objetivo(s)	Acciones
CDHCM	Jornadas territoriales "Calle Educadora"	Población en contexto de movilidad y grupos vulnerables	Promover derechos humanos en territorio	Se realizaron talleres, cine debates, actividades culturales y orientación comunitaria en zonas de atención prioritaria.
CDHCM	Ombudsmóvil	Personas adultas mayores y personas con discapacidad	Acercar servicios de recepción de quejas y orientación jurídica	Unidad móvil de atención territorial para recepción de quejas y asesoría directa.
CODHEM	Campañas de sensibilización y capacitación	Personas adultas mayores	Promover trato digno y prevención de violencia	Desarrollo de actividades con municipios e instituciones públicas.
CODHEM	Atención especializada a personas en situación de vulnerabilidad	Población en contexto de movilidad	Brindar orientación y acompañamiento institucional, así como investigación a posibles vulneraciones a los Derechos Humanos	Implementación de acciones preventivas de orientación y asesoría jurídica especializada para la población vulnerable. La Visitaduría de atención y coordinación especializada se enfoca en la investigación de posibles vulneraciones a los derechos humanos.
CEDHJ	Brigadas comunitarias en comunidades indígenas	Pueblos y comunidades indígenas	Difusión de derechos humanos y acceso a mecanismos de protección	Realización de jornadas de orientación jurídica y capacitación comunitaria.
CEDHV	Jornadas regionales de derechos humanos	Pueblos indígenas y personas con discapacidad	Fortalecer la proximidad institucional	Actividades de difusión y orientación en municipios con alta marginación.
CDH Puebla	Acciones de difusión comunitaria	Pueblos y comunidades indígenas	Promover acceso a derechos y cultura de legalidad	Talleres y actividades informativas en comunidades indígenas.
CNDH	Visitas a estaciones migratorias	Población en contexto de movilidad	Supervisar condiciones y prevenir violaciones a derechos humanos	Supervisión de condiciones de alojamiento y atención a personas migrantes.
CNDH	Acciones de accesibilidad institucional	Personas con discapacidad	Garantizar igualdad y accesibilidad	Implementación de materiales accesibles y promoción de ajustes razonables.

Fuente: elaboración propia

Las acciones implementadas por los OPDH reflejan una estrategia orientada principalmente a la promoción, difusión y acercamiento institucional hacia grupos en situación de vulnerabilidad, donde destacan las jornadas territoriales, brigadas comunitarias y unidades móviles de atención, las cuales buscan reducir barreras geográficas y facilitar el acceso a mecanismos de orientación y defensa de derechos humanos.

Las actividades dirigidas a personas adultas mayores y personas con discapacidad se concentran en sensibilización, accesibilidad y prevención de discriminación, las dirigidas a población en contexto de movilidad y pueblos indígenas son más de acompañamiento, la supervisión institucional y la difusión comunitaria; por lo que, estas evidencian avances en la construcción de modelos de proximidad institucional; sin embargo, también muestran que las intervenciones continúan con un carácter preventivo y de orientación, y persiste la necesidad de fortalecer sus mecanismos permanentes de protección y seguimiento territorial.

3. Evaluación de las acciones institucionales

La evaluación de las acciones institucionales de los OPDH resulta necesaria para determinar su eficacia en la garantía del acceso a la justicia y en la protección de los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad, la cual, no debe limitarse al análisis de actividades, sino también considerar su impacto material, cobertura territorial y capacidad de respuesta ante a las necesidades sociales.

Es por ello, que para efectos del presente análisis se realizará una evaluación de las acciones institucionales se realiza a partir de los criterios de: 1) Accesibilidad (entendida como la capacidad de los OPDH a partir de factores geográficos, económicos y culturales), 2) Cobertura territorial (presencia institucional en distintas regiones, y en situaciones de vulnerabilidad), 3) Eficacia (acciones para generar cambios concretos en la protección de los DDHH), 4) Pertinencia (adecuación de las acciones a las necesidades) y 5) Impacto (mejora de las condiciones de acceso a los derechos).

Tabla #18. Evaluación de las acciones institucionales de los OPDH

Criterio	Evaluación	Fortalezas	Limitaciones
Accesibilidad	Se han incorporado mecanismos de atención diferenciada dirigidos a grupos en situación de vulnerabilidad.	Implementación de unidades móviles, jornadas territoriales, orientación jurídica y acciones comunitarias.	Persisten barreras geográficas, económicas, tecnológicas y lingüísticas, especialmente en zonas rurales e indígenas.
Cobertura territorial	Los organismos cuentan con visitadurías regionales y acciones desconcentradas.	Existencia de oficinas regionales, brigadas comunitarias y programas itinerantes.	La presencia institucional continúa concentrándose en zonas urbanas y cabeceras municipales.
Eficacia	Se observa capacidad de atención preventiva y emisión de recomendaciones y medidas cautelares.	Desarrollo de conciliaciones, acompañamiento institucional y mecanismos de protección inmediata.	Las recomendaciones mantienen carácter no vinculante y existen limitaciones en el seguimiento y cumplimiento.
Pertinencia	Las acciones muestran incorporación progresiva de enfoques diferenciados.	Programas especializados para personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas y población migrante.	Falta fortalecer mecanismos interculturales y estrategias territorialmente focalizadas.
Impacto institucional	Las acciones han contribuido a visibilizar problemáticas estructurales y fortalecer la presencia institucional.	Promoción de cultura de derechos humanos y acercamiento comunitario.	El impacto continúa siendo desigual debido a insuficiencia presupuestal y limitada infraestructura territorial.

Fuente: elaboración propia

Los OPDH han desarrollado avances importantes en materia de promoción, orientación y acercamiento institucional hacia grupos en situación de vulnerabilidad, no obstante, persisten desafíos relacionados con la cobertura territorial, la accesibilidad efectiva y la capacidad de incidencia material de sus acciones.

Por lo que, los resultados evidencian la necesidad de fortalecer modelos de atención territorial con enfoque diferenciado, para así garantizar un acceso más efectivo, equitativo y cercano a los mecanismos de protección y defensa de los derechos humanos.

CAPITULO V. MODELO INTEGRAL DE ACERCAMIENTO TERRITORIAL PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS (MIAT-DH)

1. Estrategias de fortalecimiento: infraestructura y coordinación

Uno de los principales desafíos del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México no es la ausencia de instituciones, sino la insuficiencia en cuanto a su accesibilidad territorial de sus servicios, por lo cual, se propone el siguiente modelo:

Esquema #1. Fortalecimiento en tres ejes



Fuente: elaboración propia

Esta propuesta está sustentada en los estándares internacionales en materia de derechos humanos, en donde los mecanismos de acceso a la justicia deben ser accesibles, eficaces y adecuados a las condiciones de la población (ONU, 2016), aunado a ello, el deber de adoptar medidas para garantizar el acceso efectivo a la justicia, particularmente para grupos en situación de vulnerabilidad (Corte IDH, 2009), la implementación de este modelo podría eventualmente: a) reducir las brechas de acceso a los organismos, b) incrementar la presentación de quejas en zonas

vulnerables, c) mejorar la eficacia de las recomendaciones y, d) fortalecer la confianza institucional.

La propuesta plantea transitar de un modelo centrado en la institución hacia un modelo centrado en el territorio y en las personas, esto es, reconocer que el acceso a los derechos humanos no solo depende de la existencia de mecanismos formales, sino de su capacidad para adaptarse a las condiciones reales de la población, así, el fortalecimiento del acercamiento territorial se configura a partir de la eficacia del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos en México.

2. Bases del modelo a partir de acciones específicas

El fortalecimiento del acercamiento territorial requiere el diseño de acciones diferenciadas que respondan a las condiciones particulares de los grupos en situación de vulnerabilidad, en este sentido, el enfoque de derechos humanos exige reconocer que la igualdad material implica la adopción de medidas específicas, culturalmente pertinentes y territorialmente situadas.

En enfoque transversal de las acciones, deben incorporar de manera transversal: 1) Perspectiva de derechos humanos, 2) Perspectiva de género, 3) Enfoque intercultural Y 4) Accesibilidad universal. Lo cual, se alinea con los estándares de la Organización de las Naciones Unidas sobre acceso a la justicia para grupos vulnerables (ONU, 2016), así como con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de igualdad sustantiva (Corte IDH, 2009).

Para la articulación territorial de las acciones y para garantizar su eficacia, estas acciones deben: implementarse de manera permanente, no esporádica, responder a diagnósticos territoriales previos, contar con indicadores de evaluación e integrarse en una estrategia institucional coherente como se muestra a continuación:

Esquema #2. Acciones concretas por grupo en situación de vulnerabilidad



Fuente: elaboración propia

La determinación de acciones concretas permite superar el enfoque homogéneo caracterizando al modelo actual de los OPEH, en su lugar, se propone un modelo diferenciado que reconozca las condiciones particulares de cada grupo y con ello, adaptar estrategias institucionales acorde con sus necesidades, así, el acercamiento territorial dejaría de ser una estrategia general para convertirse en un mecanismo de inclusión efectiva particularizada a las personas, que esté orientado a garantizar el acceso real; esto es, un enfoque de derechos humanos que exige que las medidas institucionales estén sustentados en principios como la universalidad, la igualdad sustantiva y la no discriminación.

En este sentido las principales categorías teórico-normativas que orientan la actuación institucional son: Universalidad (los derechos corresponden a todas las personas), Igualdad y no discriminación (obligación de eliminar desigualdades estructurales), Acceso a la justicia (posibilidad real de acudir a mecanismos de defensa),

Progresividad (obligación de avanzar en la garantía de derechos) y, Enfoque diferenciado (atención específica a grupos en situación de vulnerabilidad).

Si bien, se trata de categorías normativas amplias, requieren de instrumentos territoriales concretos para su materialización, con lo cual, la Integración del enfoque territorial como puente, se configura como el elemento que permite articular: norma, institución, territorio y personas, es decir:

Esquema #3. Integración de un enfoque territorial



Fuente: elaboración propia

Así, las acciones propuestas no deben entenderse como programas individuales, sino como la materialización de las obligaciones jurídicas, de garantizar derechos (CPEUM), eliminar obstáculos (CoIDH) y adoptar medidas diferenciadas (ONU).

Es por ello, que los elementos teórico–normativos dan pautas para que los OPDH puedan: a) Transitar de un modelo homogéneo a uno diferenciado, b) Incorporar el territorio como variable central de actuación, c) Diseñar acciones basadas en diagnósticos específicos y, d) Evaluar el impacto de sus acciones en grupos

vulnerables, evidencia que el sistema de protección de derechos humanos en México cuenta con un sólido marco normativo, pero presenta limitaciones en su implementación territorial, en consecuencia, el acercamiento territorial se configura como un mecanismo indispensable para traducir los principios normativos en acciones concretas, permitiendo avanzar de una universalidad formal hacia una universalidad real en el ejercicio de los derechos humanos.

3. Modelo propuesto: MIAT-DH

El Modelo Integral de Acercamiento Territorial para la Defensa de los Derechos Humanos (MIAT-DH), tiene por objeto, el de garantizar el acceso efectivo a los mecanismos no jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos mediante un esquema territorial, diferenciado y evaluable, dirigido prioritariamente a grupos en situación de vulnerabilidad, encontrando su fundamento jurídico e institucional en: Artículo 1° de la Constitución (principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad), Artículo 102, apartado B (sistema no jurisdiccional), Principio pro persona, Estándares de acceso a la justicia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los Principios de París sobre instituciones nacionales de derechos humanos (ONU, 1993).

Los Enfoques rectores del MIAT-DH incorpora son cinco enfoques transversales: Derechos humanos, Igualdad sustantiva y no discriminación, Territorialidad, Interculturalidad y Perspectiva de género y accesibilidad universal. Por lo que respecta a la estructura, el modelo se compone de cuatro componentes estratégicos:

Esquema # 4. Componentes estratégicos del modelo



Fuente: elaboración propia

El MIAT-DH representa un cambio estructural en la lógica de actuación de los OPDH, al desplazar el eje institucional hacia el territorio y hacia las personas, y reconoce que la eficacia de los derechos humanos no depende únicamente de su reconocimiento normativo, sino de la capacidad del Estado para garantizar su acceso en condiciones reales. Asimismo, el modelo integra los elementos desarrollados a lo largo de la investigación: a) brecha entre cobertura y demanda, b) limitaciones del sistema actual, c) necesidad de enfoque diferenciado y d) centralidad del territorio.

CONCLUSIONES

La presente investigación tuvo como propósito analizar en qué medida el acercamiento territorial de los OPDH en México garantiza el acceso efectivo a los mecanismos de defensa para los grupos en situación de vulnerabilidad, a partir del estudio teórico, normativo y empírico desarrollado, es posible sostener que, si bien el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos cuenta con un andamiaje jurídico sólido, su eficacia se encuentra limitada por la insuficiente incorporación del enfoque territorial en su diseño e implementación institucional.

Se constató que el marco normativo nacional e internacional —particularmente el derivado de la Organización de las Naciones Unidas y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— reconoce ampliamente los derechos humanos bajo los principios de universalidad, igualdad, no discriminación y acceso a la justicia. Sin embargo, este reconocimiento corresponde principalmente a una universalidad formal, que no necesariamente se traduce en condiciones reales de ejercicio para todas las personas.

El análisis del sistema no jurisdiccional permitió identificar que los OPDH operan bajo un modelo centrado en la recepción de quejas, lo cual, implica una dependencia estructural de la iniciativa individual de las personas, limitando su capacidad de identificar y atender violaciones en contextos donde existen barreras de acceso, especialmente en territorios marginados o en poblaciones históricamente excluidas.

Aunque algunos marcos normativos contemplan mecanismos de descentralización administrativa en la legislación federal y estatal, el acercamiento territorial no ha sido desarrollado como un eje estratégico explícito, sino como una función secundaria.

Con la evidencia empírica, se identificó la desigual distribución territorial de la atención institucional, esto asociado con factores como la distancia geográfica, la falta de

información, las barreras estructurales y la desconfianza institucional, lo que confirma la existencia de una brecha estructural entre la oferta institucional y la demanda social.

Con base en la evaluación de las acciones institucionales, se puede decir, que, si bien estas herramientas son relevantes, su impacto se ve limitado por su falta de articulación territorial, su carácter no vinculante y la ausencia de mecanismos sistemáticos de evaluación.

En este sentido, la hipótesis planteada se valida, es decir, el fortalecimiento del acercamiento territorial de los OPDH incrementa la efectividad y cobertura en la defensa y promoción de los derechos fundamentales, particularmente para los grupos en situación de vulnerabilidad.

Derivado de lo anterior, la investigación propone el Modelo Integral de Acercamiento Territorial para la Defensa de los Derechos Humanos (MIAT-DH), el cual, establece un cambio de paradigma al incorporar el territorio como eje central de la actuación institucional, y se sustenta en la necesidad de transitar a un modelo diferenciado, proactivo y de una cobertura formal a una accesibilidad efectiva.

Finalmente, la investigación aporta evidencia empírica que permite sostener que la consolidación de un enfoque territorial en los OPDH contribuye a fortalecer la legitimidad institucional, promover la participación ciudadana y avanzar hacia una verdadera democratización del acceso a la justicia en México.

REFERENCIAS

1. Abramovich, V. (2006). Acceso a la justicia y nuevas formas de participación social. Siglo XXI Editores. https://www.scribd.com/document/183431919/Abramovich-2006-Estandaresinteramericanosddhhmarcoformulacionpoliticas-Sociales
2. Abramovich, V., & Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta.
3. Abramovich, V., & Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta.
4. Amnistía Internacional. (2023). Informe sobre la situación de las personas migrantes en México. https://www.amnesty.org
5. Cappelletti, M., & Garth, B. (1978). *Access to justice: The worldwide movement to*
6. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2026). Recomendaciones. https://cdhcm.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2026/
7. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2015). *El trabajo territorial*.
8. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2019). Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/3d0699c08e4e7a761ab24e14052d8cfd647cb9be.pdf
9. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2022). Informe anual.
10. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2022). *Pronunciamiento sobre derechos de las personas mayores*. https://cdhcm.org.mx
11. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2022). *Recomendación 05/2022*. https://cdhcm.org.mx/recomendaciones/
12. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2023). *Acciones territoriales y Ombudsmóvil*. https://cdhcm.org.mx
13. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2023). *Programas y acciones de atención prioritaria*. https://cdhcm.org.mx

14. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2023). *Pronunciamiento por el Día Internacional de las Personas con Discapacidad*. https://cdhcm.org.mx
15. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2023). *Recomendación 19/2023*. https://cdhcm.org.mx/2023/12/cdhcm-emite-recomendacion-19-2023-sobre-la-omision-de-garantizar-los-derechos-humanos-a-la-igualdad-y-no-discriminacion-de-las-personas-con-discapacidad-en-el-ambito-laboral/
16. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2024). Estructura orgánica y directorio institucional. https://cdhcm.org.mx
17. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2024). Informes anuales de actividades 2020–2024. https://cdhcm.org.mx/informes/
18. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2015). *El trabajo territorial, eje rector en la promoción de los derechos humanos*. Revista Dfensor. https://piensadh.cdhcm.org.mx/images/2015_dfensor08_trabajoterritorial.pdf
19. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. (2022). *Recomendación General 02/2022*. https://codhem-principal.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2025/03/Recomendacion-General-2-2022-Debiles-visu.pdf
20. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. (2023). *Acciones institucionales de promoción y capacitación*. https://www.codhem.org.mx
21. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. (2023). Informe anual.
22. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. (2023). *Programas institucionales*. https://www.codhem.org.mx
23. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. (2023). *Pronunciamiento institucional sobre personas adultas mayores*. https://www.codhem.org.mx
24. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. (2024). Directorio de visitadurías y oficinas regionales. https://www.codhem.org.mx
25. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. (2024). Informes anuales de actividades. https://www.codhem.org.mx
26. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. (2024). Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig076.pdf

27. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. (2026). Informes anuales de actividades. https://www.codhem.org.mx/recomendaciones/
28. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. (2024). Recomendación 01/2024. https://codhem-principal.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2024/09/Recomendacion-1-2024-version-publica.pdf
29. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. (2025). Recomendación General 1/2025. https://codhem-principal.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2025/07/RECOMENDACION-GENERAL-1-2025.pdf
30. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. (2025). Recomendación General 02/2025. https://codhem-principal.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2025/08/Recomendacion-General-02-2025-Discapacidad-Visual-y-Auditiva-aprobada-16-de-junio-de-2025.pdf
31. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2022). Informe anual.
32. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2022). *Recomendación 16/2022*. https://cdhpuebla.org.mx
33. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2023). *Acciones de promoción comunitaria*. https://cdhpuebla.org.mx
34. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2023). *Programas de promoción y defensa de derechos humanos*. https://cdhpuebla.org.mx
35. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2024). Informes anuales. https://www.cdhpuebla.org.mx
36. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2024). Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/download/7952_96e0f2733df1ca6363180f6b5f440db2
37. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2024). Oficinas regionales y atención ciudadana. https://www.cdhpuebla.org.mx
38. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2026). Informes institucionales y recomendaciones. https://cedhj.org.mx/transparencia/inciso/90/detalle

39. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). Vulnerabilidad social en América Latina: Multidimensionalidad y políticas públicas. Naciones Unidas. https://doi.org/10.18356/9789210057984
40. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. (2024). Directorio institucional. https://cedhj.org.mx
41. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. (2024). Informes anuales institucionales. https://cedhj.org.mx
42. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. (2024). Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. https://normas.cndh.org.mx/Documentos/Jalisco/Ley_CEDHE_Jal.pdf
43. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. (2026). Sistema de recomendaciones e informes institucionales. https://www.cdhpuebla.org.mx/micrositios/Recomendaciones_y_Conciliaciones_CDHP/ResumenGeneral.php
44. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. (2017). Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz. https://ftp2.fiscaliaveracruz.gob.mx/DIRECCION%20GENERAL%20JURIDICA/LEYES%20ESTATALES/LEY%20DE%20LA%20COMISION%20ESTATAL%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20VERACRUZLLAVE%2019-12-2017.pdf
45. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. (2022). Informe anual.
46. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. (2023). *Jornadas regionales de derechos humanos*. https://cedhveracruz.org.mx
47. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. (2023). *Programas institucionales de atención a grupos vulnerables*. https://cedhveracruz.org.mx
48. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. (2023). *Pronunciamiento sobre pueblos indígenas*. https://cedhveracruz.org.mx
49. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. (2023). *Recomendación 047/2023*. https://cedhveracruz.org.mx
50. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. (2024). Delegaciones regionales. https://www.cedhveracruz.org.mx

51. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. (2024). Informes anuales de actividades. https://www.cedhveracruz.org.mx
52. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. (2026). Informes anuales y recomendaciones. https://portal.cedhveracruz.org.mx/recomendaciones/
53. Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. (2021). *Recomendación 28/2021*. https://cedhj.org.mx/recomendaciones/emitidas/2021/Reco%2028-2021.pdf
54. Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. (2022). Informe anual.
55. Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. (2022). *Pronunciamiento sobre derechos de personas migrantes*. https://cedhj.org.mx
56. Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. (2023). *Brigadas comunitarias y acciones de difusión*. https://cedhj.org.mx
57. Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. (2023). *Programa de defensa de derechos de pueblos indígenas*. https://cedhj.org.mx
58. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2024). Derechos humanos y acceso a la justicia en México. Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/14-IA2022_Cap_5_MX_ES.pdf
59. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2019). *Recomendación 92/2019*. https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-922019
60. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2022). *Informe anual de actividades 2022*. https://hist.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2026-03/IA_2022.pdf
61. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2022). Informe anual de actividades 2022. https://hist.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2026-03/IA_2022.pdf
62. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2023). *Acciones de supervisión y accesibilidad*. https://www.cndh.org.mx
63. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2023). Informe anual de actividades 2022. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informe_Anual_2022.pdf

64. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2023). *Programas de atención especializada*. https://www.cndh.org.mx
65. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2023). *Pronunciamiento por el Día Internacional de los Pueblos Indígenas*. https://www.cndh.org.mx
66. Comité Internacional de la Cruz Roja. (2022). Acceso a la justicia de las personas migrantes, refugiadas y otras sujetas de protección internacional en las Américas. https://www.icrc.org/sites/default/files/document_new/file_list/publicacion_acceso_a_la_justicia.pdf
67. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2023). *Medición de la pobreza en México 2022*.
68. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2023). *Medición de la pobreza en México 2022*.
69. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2023). *Medición de la pobreza en México 2022*.
70. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2020). *¿Qué es la discriminación?*
71. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1988). *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo*.
72. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*.
73. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*.
74. Diario Oficial de la Federación (1917). Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf
75. Diario Oficial de la Federación (2002). *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.* https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDPAM.pdf
76. Diario Oficial de la Federación (2011). Ley de Migración.
77. Diario Oficial de la Federación (2011). Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD.pdf

78. Diario Oficial de la Federación. (1992). Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCNDH.pdf
79. Donnelly, J. (2013). Universal human rights in theory and practice (3rd ed.). Cornell University Press. https://doi.org/10.7591/9780801466892
80. Dulitzky, A. (2023). Territorial human rights protection in Latin America. Human Rights Quarterly, 45(2), 245-270. https://doi.org/10.1353/hrq.2023.0015
81. Estepa Becerra, M. C. (2018). El pensar, sentir, hacer y decir de los Derechos Humanos, hacia una nueva pedagogía de los derechos humanos. Instituto Nandé.
82. Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
83. Ferrajoli, L. (2001). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*. Trotta.
84. Ferrajoli, L. (2019). Derechos y garantías: El derecho penal mínimo. Trotta.
85. Fix-Zamudio, H. (2018). Estudios sobre el ombudsman. Universidad Nacional Autónoma de México. https://www.defensoria.unam.mx/web/publicaciones/Homenaje_Fix_Tomo1.pdf
86. Fix-Zamudio, H., & Valencia, S. (2020). Derecho constitucional mexicano. Porrúa.
87. Fredman Fredman, S. (2016). Discrimination law (2nd ed.). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/law/9780198762267.001.0001
88. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* (2019). Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/3d0699c08e4e7a761ab24e14052d8cfd647cb9be.pdf
89. *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*. (2002). Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz. Ultima reforma 26 de enero de 2021. https://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=le
90. Gómez-Merino, R. (2020). Organismos públicos de derechos humanos y descentralización. Universidad Nacional Autónoma de México.
91. HelpAge International. (2022). Ageing and human rights in rural contexts. https://www.helpage.org/what-we-do/rights
92. Instituto de Estadística y Geografía (2020). Censo de Población y Vivienda. Ul.

93. Instituto de Estadística y Geografía. (2022). *Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2022*.
94. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2022). *Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2022*.
95. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/
96. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Índice de envejecimiento por entidad federativa. https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Poblacion_Poblacion_05_da611615-0bef-4433-933d-d6746c924ad4
97. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Población con discapacidad, con limitación en la actividad cotidiana y con algún problema o condición mental. https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?bd=Discapacidad&px=Discapacidad_01
98. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). *Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS)*.
99. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal. https://www.inegi.org.mx/programas/cnijf/2023/
100. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). Distribución de la población, https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825496661/702825496661_2.pdf,
101. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_4_denuncia_delito.pdf
102. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2023. https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2023/
103. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024). *Censo Nacional de Derechos Humanos Federal 2024: Resultados*. INEGI.

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cndhf/2024/doc/cndhf_2024_resultados.pdf

104. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s. f.). *México en cifras: consulta de indicadores por área geográfica*. https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/

105. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Proyecciones demográficas de un México que envejece. 2025. https://www.gob.mx/inapam/articulos/156417

106. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2020). Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas y afromexicanos 2020. https://www.inpi.gob.mx/indicadores2020/

107. Instituto Nacional de Pueblos Indigenas. (2023). *Informe sobre la situación de los pueblos indígenas en México*. Gobierno de México. https://www.gob.mx/inpi/documentos/informes-del-instituto-nacional-de-los-pueblos-indigenas

108. Instituto Nacional de Pueblos Indígenas. (IMPI) (2025). Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas. https://catalogo.inpi.gob.mx/wp-content/uploads/2024/08/2025_02_21_MAT_inpi.pdf

109. Lara Espinosa, Diana (2013). *Grupos en situación de vulnerabilidad* (1ª reimp.). Comisión Nacional de los Derechos Humanos. http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CTDH_GruposVulnerabilidad1aReimpr.pdf

110. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2022).

111. Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights

112. Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html

113. O'Donnell, G. (1993). *Estado, democratización y ciudadanía*. Nueva Sociedad.

114. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2018). Decentralized human rights systems. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/NHRA/decen_NHRI.pdf
115. Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1025748/1._Declaracion_Universal_Derechos_Humanos.pdf
116. Organización de las Naciones Unidas. (1993). *Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París)*
117. Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Acceso a la justicia para grupos vulnerables*.
118. Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2006) https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities
119. Organización de los Estados Americanos. (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp
120. Organización Mundial de la Salud. (2023). Global report on health equity for persons with disabilities. https://www.who.int/publications/i/item/9789240063600
121. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*. (1998). Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. https://normas.cndh.org.mx/Documentos/Jalisco/Ley_CEDHE_Jal.pdf
122. *Periódico Oficial del Estado de México*. (2008). Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig076.pdf
123. Periódico Oficial del Estado de Puebla. (2000). Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. Ultima reforma 04 de octubre de 2024.

https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/150-ley-de-la-comision-de-derechos-humanos-del-estado-de-puebla

124. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2021). *Informe sobre desarrollo humano en México*.

125. Santos, B. de S. (2009). *Sociología jurídica crítica*. Trotta.

126. Stavenhagen, R. (2018). Derechos indígenas y Estado. Universidad Nacional Autónoma de México.

127. Un Committes on Migrant Workers, Sin Fronteras & Comité Internacional de la Cruz Roja. (2022). *Acceso a la justicia de las personas migrantes, refugiadas y otras sujetas de protección internacional en las Américas*. https://www.icrc.org/sites/default/files/document_new/file_list/publicacion_acceso_a_la_justicia.pdf

128. Zenteno Trejo Blanca Yaquelin y Armando Osorno Sánchez. (2015). Gobernanza, Derechos Humanos y grupos vulnerables.