

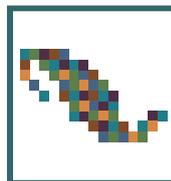


GOBIERNO DE
MÉXICO

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SUBSECRETARÍA DE
DERECHOS HUMANOS,
POBLACIÓN Y MIGRACIÓN

REFLEXIONES
A 10 AÑOS
DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL DE
**DERECHOS
HUMANOS**



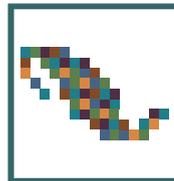


**GOBIERNO DE
MÉXICO**

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SUBSECRETARÍA DE
DERECHOS HUMANOS,
POBLACIÓN Y MIGRACIÓN

REFLEXIONES A 10 AÑOS



**DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL DE
DERECHOS
HUMANOS**



Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos,
adscrita a la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación
Londres 102 -PB, Colonia Juárez, Alcaldía Cuauhtémoc C.P. 06600 Ciudad de México

Reflexiones a 10 años de la reforma constitucional de derechos humanos

ISBN 978-607-427-331-1

Coordinación:
Fernanda Ocegüera Espinosa de los Monteros
Sandra Paola Castruita Yscapa

Recopilación y cuidado de la edición:
Montserrat Chávez Islas
Manuel Alejandro Romero González

Diseño y formación:
Jesús Alonso Barroso

Primera edición: diciembre 2021

Impreso y hecho en México

Se permite la producción total o parcial sin fines comerciales siempre que se cite la fuente.

Contenido

Prólogo	5
Introducción	7
Los derechos humanos como el centro de la actuación estatal <i>Alejandro Encinas Rodríguez</i>	9
El impacto de la reforma de derechos humanos en el principio de igualdad y no discriminación <i>Leticia Bonifaz Alfonso</i>	15
La promesa del infinito: las obligaciones en materia de derechos humanos para todas las autoridades <i>Jorge Roberto Ordóñez Escobar</i>	23
Una agenda pendiente: la reforma de derechos humanos en las entidades federativas <i>Luis Efrén Ríos Vega</i>	33
Derechos de niñas, niños y adolescentes: reflexiones a 10 años de la reforma constitucional de derechos humanos <i>Mónica González Contró</i>	37
El reconocimiento de los derechos de las víctimas a partir de la reforma de derechos humanos <i>Enrique Irazoque Palazuelos</i>	47
El sistema penitenciario en México a 10 años de la reforma constitucional de derechos humanos: principios y realidades <i>Elena Azaola Garrido</i>	55
La obligación de crear leyes y políticas públicas protectoras de los derechos humanos de las personas migrantes víctimas en México a partir del artículo primero constitucional <i>Ana Lorena Delgadillo Pérez y Cristina Santoyo De Jesús</i>	67
La reforma constitucional de 2011 y su impacto a favor de los refugiados en México <i>Andrés Alfonso Ramírez Silva</i>	77
Políticas públicas a partir de la reforma de derechos humanos de 2011 <i>Julieta Morales Sánchez</i>	81
Referencias bibliográficas	93



Prólogo

Este año se cumple una década del cambio constitucional más importante en nuestro sistema jurídico. Si bien propuso una transformación paradigmática en la actuación y fin último del Estado, es necesario reflexionar si la reforma incidió en el ejercicio efectivo de los derechos humanos de todas las personas, con un impacto en su vida cotidiana.

Durante años el Estado abandonó su papel como rector y garante de las libertades, lo cual resultó en una crisis humanitaria caracterizada por graves violaciones a derechos fundamentales. El reconocimiento de los derechos humanos a partir de la reforma constitucional colocó en el centro de la actuación del Estado la promoción, respeto, protección y garantía de éstos.

El actual gobierno admite que México enfrenta las consecuencias de un pasado de injusticia e impunidad en el que miles de personas vieron afectados sus derechos por motivo de su origen étnico, de religión, género, nacionalidad u opiniones políticas.

En este sentido, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, a través de la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, se dio a la tarea de recopilar las perspectivas de diversas personalidades de reconocido prestigio en el ámbito académico, profesional e institucional. Desde sus experiencias, presentan una imagen amplia e integral acerca de los avances, retos e implicaciones a 10 años de la emblemática reforma constitucional de derechos humanos.

La Secretaría de Gobernación, en el ejercicio de sus atribuciones, encabeza la construcción de una política interior con enfoque en derechos humanos y recupera estas reflexiones para fortalecer la toma de decisiones desde una cultura de los referidos derechos.

Reconozco y agradezco la participación crítica de las y los articulistas que intervinieron en la elaboración de esta publicación; también agradezco al Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, Alejandro Encinas Rodríguez, por su trabajo y compromiso con la protección y defensa de los derechos humanos. Finalmente, hago un llamado a que las personas lectoras se comprometan con la causa de los derechos humanos para lograr la transformación de México.

Adán Augusto López Hernández
Secretario de Gobernación





Introducción

Esta publicación procura recopilar los aspectos más relevantes que se han producido en 10 años de vigencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Este trabajo da cuenta de los principales temas de dicha reforma que nos hacen reflexionar sobre sus avances, retos, implicaciones y logros.

La visión que se genera a partir del contenido es crítica, desde la perspectiva de un balance académico, profesional e institucional. En ese mismo sentido, el libro propone un recorrido a través de 10 diferentes miradas de personas de reconocido prestigio expertas en derechos humanos, y a la vez plantea herramientas de análisis, recomendaciones e ideas que pueden servir para su efectiva implementación.

Este compendio de reflexiones sobre derechos humanos se contextualiza necesariamente en un análisis acerca de qué tipo de Estado constitucional necesitamos para concretar la transformación de nuestro país con base en una cultura de derechos humanos, en la cual el conocimiento amplio de los derechos humanos debe colocarse en primera instancia.

Manifiesto mi agradecimiento y reconocimiento a quienes, directa o indirectamente, contribuyeron a que esta publicación viera la luz, por su entusiasmo y formal dedicación. Seguro estoy de que este trabajo dejará huella en cada lector y sin duda será parte de los resultados de implementar la reforma constitucional de derechos humanos desde la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, que con honor, respeto y gratitud presido por decisión de Alejandro Encinas Rodríguez, Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación.

José Luis Calderón Ríos

Director General de Política Pública de Derechos Humanos

Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación





Los derechos humanos como el centro de la actuación estatal

Alejandro Encinas Rodríguez

Introducción

El concepto Derechos Humanos fue incorporado a nuestra Constitución apenas hace 10 años. Este significativo cambio es el núcleo de la reforma de 2011, que representó un paso más en el largo proceso de transformación de la vida pública de nuestro país.

La inclusión del concepto marcó un punto de inflexión en favor de los derechos de todas las personas, iniciado en las dos últimas décadas del siglo XX y que hoy continúa en vías de convertirse en realidad para quienes nacieron, residen o transitan por el territorio mexicano.

Desde las trincheras de la lucha social, pasando por el reconocimiento de los derechos y libertades políticas (elecciones libres, justas y democráticas; registro de los partidos del más amplio espectro político) y llegando al desarrollo y fortalecimiento de las instituciones responsables de la protección de los derechos humanos, se ha trabajado mucho para que el Estado cumpla con su obligación de ser el garante efectivo del cumplimiento, la observancia y el libre ejercicio de todos los derechos.

Desde las trincheras de la lucha social, pasando por el reconocimiento de los derechos y libertades políticas (elecciones libres, justas y democráticas; registro de los partidos del más amplio espectro político) y llegando al desarrollo y fortalecimiento de las instituciones responsables de la protección de los derechos humanos, se ha trabajado mucho para que el Estado cumpla con su obligación de ser el garante efectivo del cumplimiento, la observancia y el libre ejercicio de todos los derechos.

La reforma constitucional de 2011 fue la culminación de un proceso social y político caracterizado por el establecimiento de nuevos ordenamientos jurídicos que colocaron a los derechos políticos y sociales en el corazón de nuestro marco normativo. De igual forma, se introdujo en el mandato constitucional la obligación de las autoridades mexicanas de asumir y reconocer el marco normativo internacional en materia de derechos humanos.

La reforma puso a los derechos humanos al centro de la actuación estatal

La reforma estableció obligaciones para las autoridades, que por su naturaleza pueden identificarse en dos categorías generales: las genéricas y las específicas. Las genéricas se refieren a aquellas que se aplican a todos los derechos: promover, respetar, proteger y garantizar. Por su parte, las específicas deben prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos (Salazar Ugarte, 2014, p. 111).

Ambas categorías y la multiplicidad de obligaciones derivadas de ellas han impuesto al Estado una compleja empresa: los esfuerzos institucionales deben ser diferenciados en cuanto a las herramientas y

mecanismos, exigiendo –cuando no las haya– la generación de acciones gubernamentales que respondan a sus obligaciones específicas, ya sea a través de la creación de instituciones o de la instrumentación de planes o políticas públicas. En el caso de que exista un plan, programa o acción en la materia, es necesario revisar su pertinencia y alineación con los marcos normativos nacionales e internacionales, además de la correspondiente evaluación periódica que permita medir su alcance, efectividad y que propicie los ajustes necesarios.

En términos históricos, la obligación para el Estado mexicano que supuso la reforma de 2011 es bastante joven; aunque nuestro país registró esfuerzos anteriores sobre el reconocimiento y atención de los derechos humanos. Destaca, por ejemplo, la política de asilo, refugio y protección complementaria que cobró especial relevancia durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. Este empeño institucional, que partió de atender una necesidad imperiosa derivada de la Guerra Civil española y la Segunda Guerra Mundial y de los principios del gobierno de México, antecedió a las iniciativas internacionales que en 1950, al término de la Segunda Guerra Mundial, crearon la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) como mecanismo para ayudar a las millones de personas europeas desplazadas a causa del conflicto armado.

Dicha política continuó en décadas posteriores y abrió la puerta, sobre todo, a personas originarias de varios países latinoamericanos que huían a causa de la guerra, la pobreza o la persecución política. El interés y la determinación de México con respecto al tema fueron anteriores incluso a la presencia de la ACNUR en nuestro país, que data de 1982 (ACNUR, 2019).

De la misma forma se emprendieron en México acciones constitucionales e institucionales encaminadas a la protección de derechos fundamentales, como la reforma al sistema de impartición de justicia de los años 80, la creación del Instituto Federal Electoral o de la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos. Estos, como muchos otros esfuerzos y logros, tuvieron como premisa el respeto y garantía de los derechos humanos y colocaron de manera implícita al Estado como su garante. En ese sentido, la reforma del 2011 logró elevar a rango



constitucional que el Estado sea el principal sujeto obligado en respetar y garantizar los derechos humanos, especificando que las violaciones a éstos serán sancionadas y reparadas.

Valga mencionar la importancia del reconocimiento de estándares internacionales a través del llamado control de convencionalidad, medida a través de la cual no solo se revisa si alguna norma o acto es consistente con la Constitución, sino que obliga al examen de compatibilidad entre los actos y normas nacionales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este control es un eje que asegura a todas las personas que la actuación gubernamental deberá estar ceñida a principios universales de carácter ineludible y que los mismos forman parte de la jurisdicción de organismos nacionales e internacionales.

Es cierto que falta aún mucho trabajo para estandarizar el ejercicio en los actos y normas de los diferentes sectores de la administración pública, ya que dicha confrontación no está a cargo exclusivamente de las autoridades jurisdiccionales, sino que debe ser cumplida por cualquier persona o autoridad llamada a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus atribuciones (García Ramírez, 2011).

Queda pendiente fortalecer el control de convencionalidad en dependencias e instituciones que no tienen como materia sustantiva los derechos humanos, pero cuya actividad tiene vínculo con la provisión de bienes y servicios que los garantizan, como los sectores salud y educación, o aquellas que deben evitar cometer en su actuar violaciones a derechos humanos, como el ámbito de la seguridad ciudadana.

Asimismo, no es de menor importancia la incorporación del principio pro persona en el artículo primero constitucional, con el que se busca “maximizar” en términos efectivos los derechos humanos, estableciendo como prioridad aquellas normas que los consagran por encima de las que los restringen. De tal forma se traza un esquema de cumplimiento de los derechos humanos que parte de la generalidad de los preceptos constitucionales y legales mexicanos, así como de los organismos internacionales, y que debe materializarse en la realidad cotidiana de las personas.

Crisis de derechos humanos

La crisis de derechos humanos que encontró la administración gubernamental iniciada en 2018 tuvo entre sus principales causas la incapacidad del Estado para brindar a las personas la garantía de sus derechos, teniendo como sus expresiones más persistentes la desigualdad, la pobreza, la violencia y la impunidad, así como los obstáculos y limitaciones que han enfrentado las víctimas para acceder, gozar y ejercer sus derechos humanos.

La naturaleza de esta crisis es histórica y sus expresiones más sensibles se encuentran entre dos vertientes. Por un lado, la pobreza y las extensas desigualdades sociales producto de la implementación irresponsable de políticas neoliberales que privilegiaron el lucro por encima del bienestar de las personas y, por otra parte, la inseguridad y la violencia que provocaron un aumento desmedido en el número de víctimas, particularmente de violaciones graves de derechos humanos, como la desaparición y el feminicidio (Secretaría de Gobernación, 2020).

El origen y la persistencia de la crisis de derechos humanos fueron resultado de ponerlos al margen de la acción pública. Si bien cobraron relevancia las autoridades jurisdiccionales que tuvieron un papel destacado en la defensa de los derechos humanos, la sectorización de la materia provocó la generación de un coto de impunidad donde las violaciones graves a los derechos humanos, sobre todo las cometidas por agentes del Estado, fueron “administradas” en su atención y propiciaron el surgimiento de poderes extralegales y relaciones de corrupción e intereses entre autoridades de diverso orden y grupos delictivos.

En lo que respecta a la pobreza y la desigualdad, las políticas de los gobiernos neoliberales que priorizaron el manejo de las variables macroeconómicas en búsqueda de la estabilidad financiera, así como el privilegio y facilidades gubernamentales otorgados a las élites económicas, suponían que la mejora en las condiciones de vida de la población sería consecuencia natural de favorecer a quienes más tienen. Bajo esta premisa, el gobierno se erigió en un aparato administrativo al servicio de los grandes capitales, abdicando de la responsabilidad del Estado para regular la relación entre desiguales, dejando el ajuste de los desequilibrios a la “mano

invisible del mercado”, ampliando profundamente las brechas de desigualdad.

Esta desigualdad alcanzó tal magnitud en 2018, cuando el 10% más rico de la población concentraba 20.7 veces más ingreso que el 10% más pobre (CONEVAL, 2019b); en tanto que las personas más acaudaladas en México consolidaron su riqueza por medio de privatizaciones, concesiones y condonación de impuestos, con el argumento de generar empleos, 61 millones de personas no contaban con ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas (CONEVAL, 2019a).

La pobreza y la marginación se concatenaron con las repercusiones de las políticas de seguridad de la llamada “guerra contra el narco”. Estas políticas se caracterizaron por el descabezamiento de grupos criminales y el uso generalizado de la violencia, ignorando el carácter multidimensional del problema. Fueron escasas e inefectivas las acciones de inteligencia, de rastreo y congelamiento de recursos financieros y, sobre todo, de atención social para restarle base social a la criminalidad.

Esta estrategia fallida de seguridad y las malogradas políticas sociales trajeron como consecuencia un mayor debilitamiento de la cohesión social y de la gobernabilidad, y con ello el recrudecimiento de las violaciones sistémicas a los derechos humanos, haciendo evidente la incapacidad del Estado para garantizar a las personas sus derechos.

Por su naturaleza, a la vez amplia y fragmentaria, el Estado es tanto el garante de los derechos humanos como el principal causante de las violaciones a los mismos (Serrano y Vázquez, 2020). La complejidad y segmentación de grupos, actores e instituciones que componen al Estado le da un doble carácter respecto de su obligación de dar cumplimiento de los derechos humanos, al tiempo de que algunos de sus agentes son los principales responsables de transgredirlos.

Una decisión impostergable para la nueva administración fue reconocer que el Estado había sido el primer causante de esta crisis, de ello derivó el principio de llevar a cabo una regeneración ética de las instituciones, como condición para transitar a un régimen que observe el pleno respeto a los derechos humanos.

Dicho principio se convirtió en acción gubernamental mediante un proceso de consulta y diseño de un instrumento de política pública que atiende

la fragmentación del Estado y que busca el fortalecimiento de las capacidades institucionales para materializar el espíritu de la reforma de 2011, que mandata poner en el centro de toda acción estatal a los derechos humanos.

El Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024

El cumplimiento de los derechos humanos tiene una relación directa con la capacidad institucional y con el desarrollo democrático y económico. El fortalecimiento del andamiaje institucional, que incluye la creación de oficinas especializadas, el reconocimiento de la jurisdicción de organismos internacionales y el impulso a reformas y leyes, es apenas uno de los ejes necesarios para el cumplimiento de los derechos. De forma paralela, la calidad democrática y el factor económico deben convertirse en la base necesaria para la efectividad institucional en el cumplimiento de derechos (Serrano y Vázquez, 2020).

En lo que se refiere a las capacidades institucionales de México, ha quedado claro que han sido insuficientes y se ha carecido de coordinación para lograr los objetivos en el cumplimiento de derechos. Para paliar dichas deficiencias, el nuevo gobierno ha buscado construir instituciones y políticas que sean mecanismos que garanticen que “el derecho puesto en papel se vuelva un derecho operable, ejecutable y exigible” por la ciudadanía (Courtis, 2009, p. 20). Estudios sobre las implicaciones de la reforma de 2011 sustentan que la misma tuvo como consecuencia alinear nuestro orden constitucional a la perspectiva del derecho contemporáneo, que sostiene que la legitimación de las políticas públicas depende de que éstas ofrezcan acceso a derechos como son las diferentes libertades, las potestades políticas y la satisfacción de necesidades sociales (Gómez Pérez y Espinosa Luna, 2016).

En tal sentido, la reforma planteó el reto de brindar direccionalidad, articulación, consistencia y coherencia a la multiplicidad de programas, instituciones y presupuestos tanto en materia de derechos humanos, como en otros ramos que tienen vinculación con el cumplimiento de éstos, a fin de colocar el enfoque de derechos humanos en toda acción y programa de gobierno.



Aunque desde 2011 se han registrado esfuerzos al respecto, hasta 2018 quedaba pendiente la articulación de todas las expresiones de la administración pública federal (APF), de forma tal que pudiera concretarse parte esencial de la reforma. Dado que la naturaleza de esta tarea relacionaba las actividades de más de dos dependencias coordinadoras de sector, el instrumento que la Ley de Planeación brinda para tales efectos planteados es el Programa especial.

Fue bajo estas premisas que la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, inició en 2019 los trabajos para la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024. Dichas tareas comenzaron con un amplio ejercicio de participación ciudadana, a través de 14 foros de consulta celebrados en 11 entidades federativas, donde se recogieron las demandas, experiencias y propuestas de la ciudadanía, de las organizaciones de la sociedad civil, personas servidoras públicas de los tres órdenes de gobierno, representantes de organismos internacionales y de la iniciativa privada, así como de personas académicas y expertas en la materia.

Gracias a las 31 mesas técnicas de trabajo llevadas a cabo, y a considerar las recomendaciones y observaciones formuladas al Estado mexicano en los informes de los diversos comités internacionales en materia de derechos humanos, se logró identificar las causas atribuibles al Estado que ocasionaron su incapacidad para atender y superar la crisis de derechos humanos.

Las causas pasan por: 1) fragmentación de normas, instituciones y programas que impiden dar una respuesta articulada como Estado mexicano; 2) limitadas capacidades presupuestarias y de cobertura para atender los múltiples requerimientos, rezagos y desigualdades; 3) limitadas herramientas técnicas de las personas servidoras públicas en materia de derechos humanos; y 4) escasa capacidad institucional para la realización efectiva de los derechos humanos (Secretaría de Gobernación, 2020). Una vez identificadas estas causas se trabajó, con el acompañamiento de un Consejo Ciudadano, en el diseño del plan. Se definieron los cinco objetivos prioritarios: 1) asegurar una respuesta articulada de

la APF a la crisis de derechos humanos; 2) garantizar la atención a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos; 3) impulsar acciones focalizadas para garantizar los derechos humanos de los grupos históricamente discriminados; 4) proporcionar herramientas y capacitación integral a las personas servidoras públicas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos; y 5) mejorar la capacidad de gestión y respuesta de la APF para la protección y garantía de los derechos humanos.

Los objetivos prioritarios agruparon 188 acciones en todas las áreas de la administración pública federal; en la responsabilidad de desarrollarlas participan 26 instituciones y entidades federales que de manera individual o coordinada implementan las referidas acciones expresadas en planes, programas o actividades específicas.

Este complejo proceso de implementación, que requiere de una coordinación y una sistematización particularmente puntual, lo ha llevado a cabo la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos. A junio de 2021 se había gestionado conjuntamente, con cada dependencia y entidad, el establecimiento de acciones y actividades administrativas que permitieran conseguir el cumplimiento de cada una, considerando si son de carácter permanente o pudieran darse por cumplidas con una actividad determinada. En este punto ha sido de vital importancia tomar acuerdos para crear nuevas políticas, adecuar las existentes e impulsar los cambios que se requieran.

Conclusiones

El Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 ha abonado a la materialización de los principios de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de la misma forma en que lo han hecho otros esfuerzos institucionales del gobierno de México, como la creación de la Comisión Presidencial para la Verdad y Acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa, que ha conseguido avances en la resolución de un suceso emblemático de violaciones graves de derechos humanos. En el mismo sentido, ha sentado un precedente la aceptación ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de la responsabilidad del Estado en la desaparición de

27 personas en Nuevo Laredo, Tamaulipas, por elementos de la Armada de México en marzo, abril y mayo de 2018.

La creación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas son las respuestas institucionales más claras hacia la resolución y erradicación de un fenómeno que ha lastimado a miles de personas en nuestro país. De forma complementaria, y siguiendo el espíritu de la reforma de 2011 que alineó nuestro orden constitucional a estándares internacionales, se reconoció la competencia del Comité de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas.

Todas estas acciones están encaminadas a cambiar el escenario donde el respeto y cumplimiento de los derechos humanos no estén sujetos a una decisión política, misma que puede cambiar de acuerdo con el lugar y el momento en que determinados grupos y personas servidoras públicas ocupen una posición, por lo que es preciso continuar con la ruta de fortalecimiento institucional, así como consolidar y dotar de recursos e infraestructura a los sistemas y los mecanismos que atienden asuntos como búsqueda de personas y protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. En el caso de otras problemáticas, como el desplazamiento forzado interno, ha sido necesario trabajar desde la aprobación de un marco normativo que reconozca la existencia del fenómeno.

Para lograr una verdadera transformación es también necesario evolucionar de una administración pública en la que los derechos humanos son un área especializada que hace énfasis en la atención a las violaciones graves a derechos humanos, para transitar a un ejercicio gubernamental en el que toda política, acción o actividad institucional tenga como perspectiva y principio los derechos humanos. En tal sentido, resulta crucial la implementación en instituciones no jurisdiccionales del Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, a fin de dotar de la perspectiva de derechos humanos a programas, planes y acciones de los ramos que tienen incidencia en la materia.

Por otro lado, es importante avanzar en la alineación de los marcos normativos y las políticas públicas de todas las entidades federativas: la creación o fortalecimiento de instancias con el nivel y capacidad de incidencia apropiada en el ámbito de los derechos humanos en los Ejecutivos locales; la armonización legislativa en materias como migración, uso de la fuerza o protección a periodistas, y el diseño e implementación de programas estatales de derechos humanos. La reforma de 2011 fue un punto de inflexión en el largo proceso social, político e institucional para dar garantía de los derechos humanos. El camino para afianzar la responsabilidad del Estado al respecto no se limitará tampoco al trabajo gubernamental, será a través de la constante participación ciudadana en la que se cimentará la permanencia de tales efectos.





El impacto de la reforma de derechos humanos en el principio de igualdad y no discriminación

Leticia Bonifaz Alfonzo

Se cumplen 10 años de la paradigmática reforma constitucional en materia de derechos humanos. El último de ellos con una pandemia que terminó con la vida de millones de personas alrededor del mundo y, sin duda, cambió la de todas aquellas que han sobrevivido a esta crisis sanitaria.

La idea de este texto es realizar un recorrido sobre los cambios relevantes que trajo la reforma de 2011 al principio de igualdad y no discriminación, cómo operaba hace más de 10 años, qué implicó el cambio paradigmático en la conformación misma del principio, cómo se ha ido transformando y fortaleciendo a través del avance interpretativo jurisprudencial de la décima época de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y cómo ha sido su aplicación específicamente en materia de género en las decisiones de la Corte.

Es importante destacar que los esfuerzos que se han consolidado en México durante la última década para materializar el principio de igualdad y no discriminación son considerables y ya pueden verse reflejados no solo en el texto de la Constitución federal y las leyes secundarias, sino en transformaciones sustantivas en políticas públicas y en las decisiones judiciales tomadas, sobre todo en la SCJN.

La igualdad y no discriminación antes de 2011

Entender la igualdad y la no discriminación desde su conceptualización como principio trasciende la frontera de una visión legal; es comprender que los fundamentos jurídicos sirven como base para la creación, establecimiento y reconocimiento de lo que es Derecho (Vigo, 2001, p. 69) y, de tal manera, atraviesan todo el andamiaje jurídico, las interpretaciones normativas, las conceptualizaciones teóricas y las aplicaciones prácticas en diversos ámbitos de la vida diaria.

El principio de igualdad ha encontrado eco en los textos legales fundamentales de nuestro país hasta tiempos muy recientes. Si bien las primeras referencias a él pueden visibilizarse incluso desde el Plan de Iguala,¹ la realidad es que durante los siglos XIX y XX prevalecían las limitaciones en el acceso a derechos tanto civiles como políticos.

El texto original del artículo primero de la Constitución de 1917 otorgaba a todo individuo las garantías contenidas en su texto; sin embargo, el principio igualitario aún no permeaba en el cuerpo íntegro constitucional y las diferenciaciones por género, clase, raza y etnia perduraban de forma evidente. Por ejemplo, se previó que “todo” el pueblo fuera el titular del poder a través de la democracia como forma de gobierno, pero el concepto de ciudadanía era ambiguo, pues se refería al ciudadano como masculino universal, sin una alusión específica de las mujeres, cuestión que se aclaró al año siguiente en la Ley Electoral Federal, en la que se previó expresamente que el sexo masculino era un requisito para participar en las elecciones (Cano, 2014, pp. 39-40).

En el marco jurídico internacional, el principio de igualdad y no discriminación quedó literalmente estipulado en 1948 con la Declaración Universal de Derechos Humanos y es uno de los más referidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En esta lógica, si bien su reconocimiento por parte del Estado mexicano en diversos tratados ya era fuente de Derecho, fue hasta la reforma constitucional de 2001, en la que se adicionó un tercer párrafo al artículo primero constitucional, cuando dicho principio comenzó a hacerse más visible.

Es pertinente apuntar que, como derecho concreto, la igualdad ante la ley ha recorrido un camino diverso y anterior a la reforma que se menciona, y se podría abordar su evolución desde distintas situaciones o grupos que han encabezado luchas para alcanzarla, como las mujeres, las personas, pueblos y comunidades indígenas, la población afroamericana, las personas con discapacidad, las disidencias sexogenéricas, las personas mayores, etcétera, y cada una de esas batallas ha merecido y merece un estudio particular y amplio.

Sin embargo, la conceptualización de la igualdad como principio tomó un giro diferente a partir del establecimiento de su acepción negativa, la no discriminación, en el texto constitucional de nuestro país. Así, el 14 de agosto de 2001 se instauró en el párrafo tercero del artículo primero de la

1. El Plan de Iguala ya establecía en su artículo 12 la igualdad para acceder al empleo “sin distinción alguna de europeos, africanos, ni indios”, empero, en el 1 aún imponía la religión católica, apostólica, romana como la única tolerada (Iturbide, 1821, p. 1).



Constitución la prohibición expresa de discriminación motivada por “origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes [sic], la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias [sic], el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas” (Congreso de la Unión, 1993, p. 2).

El hecho de incorporarlo dentro del capítulo de “garantías individuales” no dejaba dudas de que, cualquier persona que sufriera una violación a esta prohibición, podía acceder a la justicia para solicitar su protección.

Esta reforma se fortaleció con la publicación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en 2003, mediante la cual, además de desarrollar el contenido del párrafo tercero del artículo primero constitucional, se creó el Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Conapred), el cual, hasta la fecha, resulta un órgano de particular relevancia para combatir las desigualdades de oportunidades y trato en México.

Por otro lado, la Primera Sala de la Corte definió vía jurisprudencial, en 2004, que el principio de igualdad es uno de los valores superiores del orden jurídico y que debe servir como criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, lo que no implicaba que todas las personas debían ser tratadas iguales en todo, sino que se debía evitar que existieran normas que produjeran un trato discriminatorio en situaciones iguales o efectos semejantes a dos personas que se encontraran en situaciones de hecho dispares (SCJN, 2004).

Así, la interpretación del principio empezaba a dejar claro que la igualdad y no discriminación no implicaba un trato igual en todas las circunstancias sino, al contrario, evaluar las características y condiciones de las personas involucradas para saber si la aplicación de la normativa debía ser igual o diferenciada. Las resoluciones de la Corte respecto del principio de igualdad se habían relacionado históricamente con normas tributarias y fiscales, y fue a partir de 2004 cuando las interpretaciones judiciales empezaron a transformarse para alejarse de la relación tributaria hacia un principio de igualdad ante la ley

que se refiriera a las relaciones de poder que colocaban en una situación de especial vulnerabilidad a alguna de las partes.

El principio de igualdad y no discriminación a partir de la reforma de 2011

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 trajo consigo numerosas modificaciones que serán objeto de este y otros documentos e investigaciones en conmemoración de sus 10 años. Como se ha escrito en múltiples ocasiones, fue un cambio de paradigma, lo que representó una profunda evolución en la manera en que se entiende no únicamente el derecho y sus consecuencias, sino las propias relaciones sociales en el país.

Las modificaciones que pudieran parecer superficiales cobran especial relevancia cuando se voltean a ver las luchas históricas. Así, establecer que en México todas las personas –y no los individuos– gozarán de los derechos humanos –y no de las garantías– reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, resulta fundamental –y no solo de la Constitución–, pues son variaciones que ponen en un plano principal la dignidad de todas las personas. La reforma derivó, además, en la imposición explícita de diversas obligaciones para las autoridades estatales de promover, respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos comprendidos en una lógica universal, interdependiente, indivisible y progresiva, así como la conceptualización del parámetro de regularidad constitucional a partir del texto constitucional y de los tratados internacionales que contemplen derechos humanos, siempre a favor de una interpretación con base en el principio pro persona. De esta manera, se instauró una nueva época basada en una perspectiva de derechos humanos.

Esta reforma y la perspectiva de derechos humanos tiene como fundamento, especialmente, el principio de igualdad y no discriminación, que funciona como uno transversal que rige todo el andamiaje jurídico. El fortalecimiento de este principio a través de la reforma no nada más fue producto de la previsión expresa en el artículo primero constitucional, sino de la nueva manera de integrar el contenido

de los tratados internacionales ratificados por México al derecho doméstico.

Así, es posible acudir a la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre el principio de igualdad y no discriminación, en el sentido de considerarlo como parte del derecho internacional general, pues es aplicable a todo Estado, sin importar que sea o no parte en un determinado tratado internacional y, además, es de carácter imperativo, ya que “genera obligaciones *erga omnes* de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos para terceros, inclusive particulares” (Corte IDH, 2003, p. 125).

De esta manera, se han reconocido tres componentes del principio de igualdad y no discriminación: 1) obliga a los Estados a no implementar políticas y medidas discriminatorias directas o por resultado; 2) protege a las personas de acciones discriminatorias ejecutadas por entes públicos o particulares, y 3) obliga a los Estados a atender particularmente a aquellos grupos o personas que se encuentran en una situación histórica de vulnerabilidad por alguna característica intrínseca e inmodificable de su identidad –categorías protegidas de discriminación– (Salazar, 2014, pp. 153-155).

La comprensión del principio de igualdad y no discriminación en este sentido es lo que impulsó y potenció su uso y aplicación no únicamente en la interpretación y aplicación desde los asuntos que llegan a puerto jurisdiccional, sino en su transversalidad en todas y cada una de las reformas y creaciones legislativas, y en la implementación y adecuación de políticas públicas que auxilien a hacer realidad la igualdad y no discriminación.

Ahora bien, su alcance como engranaje de la reforma toma mayor sentido cuando se aborda desde una perspectiva integral; es decir, entendiendo que no solo es necesaria la existencia de una igualdad formal o ante la ley, sino que para hacerlo efectivo es necesario garantizar que se está atendiendo a una igualdad material y estructural, y, en el lado opuesto de la moneda, que se está combatiendo la posible existencia de una discriminación no nada más directa, sino también indirecta de las normas, interpretaciones o políticas públicas.

Estos conceptos permiten comprender que algunas medidas que pudieran parecer injustas, arbitrarias o

excesivas, contrarias al propio principio, como las afirmativas, en realidad materializan su contenido al establecer diferenciaciones objetivas y razonables que reparan, en cierta medida, la situación de vulnerabilidad, desventaja y subordinación histórica a la que han sido sometidas las personas o grupos relegados a la otredad negada.

La igualdad y no discriminación en la doctrina jurisprudencial de la décima época

Los límites y alcances de la aplicación del principio de igualdad y no discriminación fueron establecidos en gran medida por la doctrina jurisprudencial de la SCJN durante la décima época inaugurada con la reforma constitucional de 2011, que dio inicio el 4 de octubre de 2011 y concluyó casi 10 años después, el 30 de abril de 2021.

Así, ya en el amparo en revisión 796/2011, la Primera Sala estipulaba que la igualdad deriva de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, lo que implica la inconstitucionalidad de un trato privilegiado u hostil que discrimine a ciertos sectores del goce de sus derechos. A su vez, instauraba que no todo tratamiento jurídico diferente resulta discriminatorio, siempre y cuando dichas distinciones sean razonables y justificadas (SCJN, 2012a).

En el amparo en revisión 410/2012 se anotó que los derechos de igualdad y no discriminación eran vinculantes frente a órganos del Estado y en las relaciones entre particulares. En este mismo amparo se recordó que una de las categorías protegidas de discriminación era la discapacidad vivida por las personas, por lo que la normativa nacional e internacional aplicable en casos en los que se les involucrara debía ser interpretada a la luz del principio de igualdad y no discriminación (SCJN, 2012b).

A partir de un asunto sobre matrimonio igualitario, la Primera Sala determinó que las distinciones realizadas por las leyes con base en una categoría sospechosa o protegida de discriminación debían superar un test de escrutinio estricto que demostrara que dicha distinción cumple con una finalidad constitucional imperiosa, directamente relacionada con dicha finalidad y es la menos restrictiva posible para alcanzar la mencionada finalidad constitucional (SCJN, 2012c).



Además, retomando la contradicción de tesis 293/2011, la Corte recordó en el amparo directo en revisión 48/2013 que, a partir de la reforma de 10 de junio de 2011, la función de las personas juzgadoras no se limita a la aplicación de la ley, sino que deben aplicar un control de constitucionalidad y convencionalidad de las normas, lo que implica asegurarse que la distinción que se establezca en una norma contenga una justificación objetiva y razonable no solo a la luz de la Constitución, sino de los tratados internacionales aplicables al caso concreto, teniendo como base el principio pro persona y, en caso de no encontrar justificación suficiente, se tiene la obligación de no aplicar la norma discriminatoria (SCJN, 2013a).

En el amparo directo en revisión 1464/2013, la Corte diferenció entre la igualdad formal o de derecho y la igualdad sustantiva o de hecho. La primera, dijo, se refiere a la protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone de la igualdad *ante* la ley e igualdad *en* la ley. La violación de la igualdad formal puede derivar en actos discriminatorios directos, en los que es la propia norma la que determina un motivo prohibido o no justificado, o en actos discriminatorios indirectos, en los que la aplicación de una norma aparentemente neutra tiene por efecto o por resultado una diferenciación o exclusión que resulta desproporcionada e injustificada hacia ciertas personas o grupos (SCJN, 2013b).

La segunda, la igualdad sustantiva o de hecho, entraña lograr una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que puede significar remover o disminuir obstáculos de cualquier índole hacia las personas históricamente vulneradas. Por tanto, la violación de este principio se presenta cuando no se elimina la discriminación estructural sufrida por personas o grupos y, por otro lado, “su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo” (SCJN, 2013b, p. 42).

Específicamente, en el amparo directo en revisión 2655/2013 se establecieron los elementos para juzgar con perspectiva de género, como una manera de garantizar el acceso a la justicia en condiciones

de igualdad. La Corte estipuló que, con base en el principio de igualdad y no discriminación, juzgadoras y juzgadores deben impartir justicia con perspectiva de género, sin importar que las partes lo soliciten o no, con el efecto de verificar la existencia de una situación de violencia o vulnerabilidad que impida impartir justicia de manera completa e igualitaria (SCJN, 2013c).

En otro asunto relacionado con matrimonio igualitario, el principio de igualdad y no discriminación fue esencial: por un lado, se determinó que la libertad configurativa del Poder Legislativo estaba limitada por los derechos humanos constitucionales y convencionales y, al aplicar de manera transversal el principio de igualdad y no discriminación, cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en su ejercicio basada, además, en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación a dicho derecho (SCJN, 2014f).

Por otro lado, en ese mismo amparo en revisión 152/2013 se resolvió que la mera vigencia de la ley podía discriminar directamente a una persona o grupo de personas, pues la vigencia podía transmitir un mensaje social discriminatorio, por lo que era posible impugnar su validez a través de la figura de interés legítimo adicionada, a partir de la reforma en materia de amparo de 2011, sin que fuera necesario esperar un acto de aplicación (SCJN, 2014f).

Además, uno de los más importantes avances en materia interpretativa respecto de las normas discriminatorias se registró por primera vez en este amparo, en el que se determinó que los preceptos que discriminan con base en una categoría protegida no pueden admitir interpretación conforme, pues eso representa que la norma siga existiendo en su redacción siendo discriminatoria y contraria a la Constitución y a las obligaciones internacionales contraídas por el Estado mexicano. De este modo, la interpretación conforme no repara la discriminación y la única manera de eliminar aquella generada por la norma es expulsarla del universo jurídico, debido a su inconstitucionalidad y atentado contra la dignidad humana (SCJN, 2014f).

Durante los siguientes dos años, muchos de los criterios hasta ahora citados integraron jurisprudencia

por reiteración,² incluyendo el contenido y alcance del principio general de igualdad, el que definió como de “carácter complejo al subyacer a toda la estructura constitucional”, que impone obligaciones específicas a los poderes públicos y, como límite a la actividad del Poder Legislativo, exige una razonabilidad en la diferencia de trato para la producción normativa (SCJN, 2016b, párr. 1). También reiteró que la igualdad es un concepto relacional que se produce por la relación entre, al menos, dos personas, objetos o situaciones y siempre es resultado del juicio que recae sobre una pluralidad de “términos de comparación”, los cuales dependen de la resolución de quien lleva cabo la comparación (SCJN, 2016c).

A través del amparo directo en revisión 83/2015, la SCJN (2016d) estableció que los derechos de igualdad y no discriminación integran tres ejes: (1) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva; (2) la adopción de acciones afirmativas, y (3) el análisis de actos y preceptos normativos que puedan discriminar directa, indirecta o tácitamente.

En el mismo amparo, la Corte instauró una metodología para estudiar casos que comprenden la posible existencia de un trato diferenciado, consistente en dos etapas: 1) efectuar una revisión para determinar si las situaciones a comparar son justamente comparables o tienen diferencias sustanciales que impidan hacerlo, y 2) estudiar si las distinciones de trato son admisibles a partir de un análisis de escrutinio estricto u ordinario. Este criterio también integró jurisprudencia (SCJN, 2018a).

Particularmente, la Corte también ha establecido que los derechos a la igualdad y no discriminación constituyen, por ejemplo, límites válidos para la aplicación de normas de derecho indígena, en sincronía con el derecho de las mujeres, niñas, niños y adolescentes a una vida libre de violencia (SCJN, 2017c).

El principio de igualdad y no discriminación también ha sido interpretado por la Corte a favor de las personas con discapacidad, en el amparo directo en revisión 3788/2017 en el que, entre otras cosas, se recordó que

el Estado tiene la obligación de llevar a cabo todos los ajustes necesarios para garantizar que pueden acceder, en igualdad de condiciones, a la justicia en sus tres dimensiones: jurídica, física y comunicacional (SCJN, 2018b) y a la educación (SCJN, 2018c).

Toda esta doctrina jurisprudencial, sin pretender agotar la materia, ha sido aplicada por la Corte en asuntos concretos en los que se ven implicados derechos humanos de personas, pueblos y comunidades indígenas, personas mayores, personas trabajadoras, con discapacidad, niñas, niños y adolescentes y, como se desarrollará a continuación, personas que han sufrido una vulneración en sus derechos por razón de su género u orientación sexual.

Es importante reconocer que el poder transformador de la reforma ha hecho posible que su texto, el contenido de los instrumentos internacionales en la materia y las propias interpretaciones de la Corte respecto del principio de igualdad y no discriminación no solo hayan permeado de manera cada vez más visible el ámbito jurisdiccional federal y local, sino que esta doctrina se ha extendido a ser referencia en diversas iniciativas de ley, así como políticas públicas que buscan hacer realidad el contenido del multicitado principio.

Principio de igualdad y no discriminación en materia de género

En el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 se hacía referencia al deber de la nación a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano, en una clara influencia de la declaración de 1789³ y repitiendo la misma omisión del documento francés sobre las mujeres y las ciudadanas. Esto dio pie a una desigualdad de las mujeres ante la ley desde el inicio del México independiente.

En la segunda mitad del siglo, a partir de la Constitución de 1857, se comenzaron a eliminar las leyes privativas, los fueros, se prohibieron los títulos nobiliarios y, por primera vez, la ciudadanía no estaba limitada por los ingresos percibidos, pero seguía

2. Respecto de los límites a la libertad configurativa del Poder Legislativo (SCJN, 2015a); respecto de la obligación de realizar el test de escrutinio estricto ante distinciones basadas en categorías protegidas (SCJN, 2015b); sobre las definiciones discriminatorias de matrimonio (SCJN, 2015c); sobre los elementos para juzgar con perspectiva de género (SCJN, 2016a); en cuanto a las modalidades conceptuales de la igualdad (SCJN, 2017a).

3. Para una aproximación sobre las desigualdades de la Revolución francesa hacia el pueblo haitiano se recomienda ver Grüner (2010) y para la exclusión de las mujeres de la máxima fundante revolucionaria de igualdad, se recomienda De Gouges (1791).

siendo un beneficio exclusivo de los hombres. En 1916, después del Primer Congreso Feminista de Yucatán, celebrado en 1915, Hermila Galindo exigió el acceso al voto y a la ciudadanía de las mujeres, además de los derechos a la educación, a la salud y al trabajo. En la Constitución de 1917 no se hizo distinción alguna entre hombres y mujeres, pero el derecho al voto que se otorgaba a los mexicanos, por interpretación se entendió que hacía referencia únicamente a los hombres.

A finales de 1974 y ya en el marco de la celebración del Año Internacional de la Mujer, se estableció en el artículo cuarto la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, además de una adecuación a otros códigos y leyes que desarrollaban la reforma constitucional.

La Conferencia sobre la mujer llevada a cabo en México trajo compromisos de muchos países que años más tarde quedarían traducidos en la firma de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), ratificada por México en 1981. Además, nuestro país ratificó el Protocolo facultativo de CEDAW desde 2002, reconociendo así la competencia del Comité CEDAW para recibir y considerar las comunicaciones por él emitidas.

Tal como su proemio lo menciona, la violencia contra las mujeres es una clara manifestación de las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, por eso también resulta relevante mencionar que otro de los pasos trascendentes hacia la igualdad fue la ratificación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do Para”, ratificada por México desde junio de 1998.

En el derecho interno, el marco jurídico mexicano tuvo avances importantes antes de la reforma constitucional de 2011, como la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de 2006 y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de febrero de 2007, así como su reglamento, de marzo de 2008.

Sin embargo, el gran salto para aterrizar el principio de igualdad y no discriminación en materia de género

fue resultado de la reforma en materia de derechos humanos de 2011, sobre todo de la gran evolución en los criterios emitidos por la Suprema Corte, como se abordará a continuación.

Asuntos relevantes de la SCJN en materia de género

El desarrollo de criterios judiciales y jurisprudenciales en materia de género a la luz de la reforma de 2011 se debe analizar a partir de tres conceptos clave que no se pueden perder de vista: el principio de igualdad y no discriminación, el nuevo bloque de regularidad constitucional y la evolución transversal de la perspectiva de género.

Uno de los primeros criterios posteriores a la reforma fue la interpretación del alcance de la igualdad formal ante la ley entre hombres y mujeres contenida en el artículo 4 constitucional. En el amparo en revisión 796/2011 se estableció que este principio prohíbe al Poder Legislativo discriminar por razón de género y le obliga a garantizar las mismas oportunidades para que las mujeres intervengan directamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, así como la igualdad con los hombres en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

El antecedente de esta pretensión, dice la Corte, es la discriminación sufrida por las mujeres en la legislación secundaria, federal y local, por lo que el artículo 4 obliga a reformar todo el andamiaje jurídico, a fin de que se elimine dicha discriminación y, además, recordó que el derecho humano a la igualdad está comprendido en diversos tratados internacionales, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, hasta la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴

Como ya se adelantaba, la Suprema Corte ha sido enfática, a partir de la reforma, en señalar que para garantizar el derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad, es necesario que todas las personas que imparten justicia lo hagan con perspectiva de género. Para ello, la Corte estableció una metodología específica de seis pasos a analizar en los casos concretos, la cual resultó muy innovadora, pues el tribunal

4. Este criterio también integró jurisprudencia (SCJN, 2017b).

no tenía alguna referencia nacional sólida más que su propio protocolo de actuación, por lo que fue de fundamental importancia la interpretación convencional y el diálogo con la Corte IDH y con otros organismos internacionales como la CEDAW.

Los pasos determinados fueron los siguientes: 1) identificar si existen situaciones de poder por cuestiones de género que impliquen un desequilibrio; 2) cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo para visibilizar los casos de desventaja; 3) ordenar las pruebas necesarias para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación; 4) cuestionar la neutralidad del derecho aplicable y evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria; 5) aplicar los estándares de derechos humanos, y 6) procurar un lenguaje incluyente que asegure un acceso a la justicia libre de discriminación (SCJN, 2016a).

Esta metodología se ha ido puliendo con el paso del tiempo y, por ejemplo, en el amparo directo en revisión 4811/2015, la Corte resolvió que la presencia de mujeres en la integración de los órganos colegiados no tiene una relación directa con que dicho órgano resuelva con perspectiva de género, sino que la metodología debe ser entendida y aplicada por las personas que impartan justicia sin importar su sexo o género (SCJN, 2016e).

Además, es necesario recordar que el principio de igualdad y no discriminación por razones de género fue evolucionando a partir de la reforma, sobre todo en el sentido de ampliar su aplicación al definir que las relaciones de supra/subordinación por razones de género no solo afectan a las mujeres, sino puede estar presente en cualquier relación que se perciba asimétrica y que esté regida por prejuicios y estereotipos, independientemente del género de las personas, pero sí motivados por él (SCJN, 2014a).

Se puede afirmar que la evolución del principio de igualdad y no discriminación por razón de género en los criterios de la Corte fue transversal, pues se ha implementado en asuntos de diversa índole, sin ajustarse a una materia en específico; ha permeado los derechos sexuales y reproductivos, la paridad en puestos de poder y la materia laboral, familiar y penal.

De esta manera, en lo que respecta al ámbito familiar, la Corte resolvió en el amparo directo en

revisión 1573/2011 que el otorgamiento de guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes no debe estar basado en prejuicios de género, sino que debe atender al escenario que resulte más benéfico para la infancia (SCJN, 2012d) y en el amparo directo en revisión 1594/2016 determinó inconstitucionales las diferencias en el derecho de alimentos en razón del género, pues se permitía que la mujer gozara de ellos mientras no contrajera nuevo matrimonio y viviera “honestamente”, mientras que el hombre solo podía acceder a ellos cuando estuviera imposibilitado para trabajar y no poseyera bienes propios (SCJN, 2016f).

El máximo tribunal también ha reconocido las desigualdades de cargas laborales que se viven dentro del espacio doméstico a partir de la interpretación de los límites y alcances de la pensión compensatoria, estableciendo que para efectos de otorgarla se debe tomar en cuenta la doble jornada laboral que, en la mayoría de los casos, desempeñan las mujeres (SCJN, 2018d); la pensión no puede estar condicionada al ejercicio de un trabajo fuera del hogar, pues lo que es desigual es el reparto de trabajo doméstico y de cuidado (SCJN, 2018e); asimismo, recordó que la pensión compensatoria es un beneficio de quien haya realizado las labores domésticas durante el matrimonio y, por tanto, haya sufrido una desigualdad económica, no exclusivo de las mujeres (SCJN, 2014b).

Otra de las interpretaciones más relevantes de la Corte resultó del amparo en revisión 208/2016, en el que se estableció que privilegiar el apellido paterno del hombre sobre el de la mujer es una práctica arraigada discriminatoria contra las mujeres, a través de la que se le consideraba como propiedad del esposo, quien conservaba la propiedad y el “apellido familiar”, por lo que impedir que se registre a niños y niñas con el apellido materno, en primer lugar era contrario al derecho a la igualdad y no discriminación (SCJN, 2016g).

Uno de los mayores reconocimientos del principio de igualdad y no discriminación en materia de género llevado a cabo por la Suprema Corte ha sido su doctrina jurisprudencial relacionada con el matrimonio igualitario y la adopción conjunta por parejas de las disidencias sexogenéricas. A través de acciones de inconstitucionalidad y amparos,



la Corte determinó jurisprudencialmente que las definiciones de matrimonio de cualquier legislación que lo limiten a la unión entre un hombre y una mujer o lo vinculen con la finalidad de perpetuar la especie son discriminatorias y, por tanto, contrarias a la Constitución (SCJN, 2015c). Además, ha dado pasos importantes en el reconocimiento del derecho a la igualdad y no discriminación para las personas trans*, pues se ha establecido que el no reconocimiento legal de la identidad autodeterminada implica una discriminación indirecta, al obligarles a vivir con una identidad ajena a la suya, lo que los lleva a enfrentar circunstancias tortuosas en su vida cotidiana y esto es inadmisibles ante el marco constitucional y convencional de derechos humanos (SCJN, 2018f).

En materia de paridad, la Corte ha moldeado las diversas reformas legislativas a través de acciones de inconstitucionalidad, señalando los límites y alcances necesarios para garantizar la paridad de género en todos los puestos de poder y espacios de decisión. En esta lógica, se ha extendido el estudio de la figura a listas de candidaturas a diputaciones y planillas de regidurías por representación proporcional, a los procesos internos de selección de partidos, coaliciones y candidaturas independientes y en candidaturas por mayoría relativa, a legislaturas locales, federales, de ayuntamientos, entre otros (SCJN, 2014c; SCJN, 2014d; SCJN, 2014e; SCJN, 2015d). En este ámbito, una de las transformaciones más relevantes de los últimos 10 años es, sin duda, la que se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de junio de 2019, conocida como “paridad en todo”, por la que se reformaron diversos artículos de la Constitución, a efecto de garantizar la paridad transversal en los tres poderes de la Unión, en los tres niveles de gobierno y en los organismos autónomos. Si bien su implementación es el siguiente gran reto, no cabe duda de que con esta reforma se ganó una enorme batalla que se había peleado durante décadas.

Ahora bien, en materia penal, la Corte ha sido muy clara en establecer que el delito de feminicidio no trasgrede el principio de igualdad y no discriminación, pues el tipificar un delito particular para el asesinato de las mujeres pretende reconocer y atender la violencia histórica que las coloca en una situación particular de vulnerabilidad, por lo que es

necesario crear mecanismos jurídicos que las protejan de las conductas delictivas motivadas por razones de género (SCJN, 2015e). Además, la Corte ha establecido directrices claras para investigar las muertes de mujeres con perspectiva de género, primero en el paradigmático caso del feminicidio de Mariana Lima (SCJN, 2015f) y, posteriormente, en el asunto relacionado con el feminicidio de Karla Pontigo (SCJN, 2019a).

Por último, vale la pena destacar los criterios de la Suprema Corte en cuanto al acceso a la seguridad social, pues ellos dan cuenta de que el principio de igualdad y no discriminación en materia de género no solo afecta a las mujeres. En distintos asuntos, la SCJN resolvió como inconstitucionales los requisitos diferenciados que se preveían para que hombres viudos de trabajadoras fallecidas pudieran acceder a la pensión que les correspondía ante el IMSS o el ISSSTE (SCJN, 2012e; SCJN, 2018g, entre otros). También declaró inconstitucionales los requisitos diferenciados para que los hombres pudieran acceder al servicio de guarderías del IMSS (SCJN, 2016h; SCJN, 2018h) e invalidó las normas que los limitan a recibir una pensión y servicios médicos únicamente en caso de incapacidad total, a través de la acción de inconstitucionalidad 4/2016 (SCJN, 2019b).

Como puede notarse, los estereotipos asignados a los varones como proveedores y ajenos a las labores de cuidado han tenido consecuencias en la vulneración del principio de igualdad y no discriminación en el sistema mexicano de seguridad social, pero a través de las interpretaciones realizadas por el máximo tribunal del país los efectos negativos generados por esa visión histórica han disminuido.

Conclusión

Los innegables avances en la esfera judicial tienen que ir acompañados de asumir los derechos humanos como forma de vida; esto es, que cotidianamente se garanticen y ejerzan. Las desigualdades no pueden seguirse combatiendo solo a través del Derecho. Su plena vigencia depende del compromiso de todas las autoridades, como lo señala el propio artículo primero. Asimismo, para no dar marcha atrás en lo ya avanzado, el principio de progresividad también es clave. Se tiene que mantener lo ganado para que sea un nuevo punto de partida.



La promesa del infinito: las obligaciones en materia de derechos humanos para todas las autoridades

Jorge Roberto Ordóñez Escobar

Si nada es evidente de por sí, nada es comprobable, y si nada es obligatorio por sí mismo, nada es obligatorio en absoluto.

C. S. Lewis (1898-1963)

Introducción

Si uno lee el artículo primero de nuestra Constitución política podrá encontrar en el tercer párrafo lo referente a las obligaciones de las autoridades del Estado mexicano con respecto a los derechos humanos: “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”. Como suele pasar con los textos constitucionales, las semánticas y la construcción narrativa son correctas, aceptables y vanguardistas, concordantes con la actualidad y con la necesidad de hacer valer los derechos humanos ante el poder estatal. Es, pues, una narrativa análoga a la que utiliza el Estado contemporáneo desde la segunda posguerra: un relato proteccionista que buscaba desbancar a la lógica estatal que había sido llevada al extremo criminal y de exterminio que llegaron a tener los fascismos europeos de la primera mitad del siglo XX (Povesan, 2004, p. 22). Así pues, considero que hay varios apuntes importantes que hacer sobre las obligaciones de las autoridades con respecto a los derechos humanos, a diez años de la reforma de 2011, pues es aún brumosa la delimitación de esas obligaciones y, por lo tanto, difícil de asir su contenido.

Nadie niega la importancia y trascendencia de dichos cambios a la Constitución, ni que la semántica más importante del poder estatal –para hablar en los términos de la reproducción social propuesta por Luhmann y De Giorgi (1998, p. 27-74)– sean la dignidad humana y las semánticas introducidas por esa reforma. Sin embargo, aun cuando los derechos han experimentado un proceso de expansión tanto en lo que se refiere al sujeto titular, como en cuanto a sus contenidos, su alcance y al catálogo que contienen los textos de las distintas cartas constitucionales, es importante decir que lo que se ha generado con esto es una *gama de expectativas*; una acumulación hipertextual que no se ve acompañada de una efectiva realización, sino

que permanece únicamente en la semántica constitucional, pero sin el goce real por parte de sus titulares.

Muchos han dicho que la situación actual de derechos humanos en México nos habla de una crisis real, de miles de familias que siguen siendo víctimas de violaciones, de una larga lista de desaparecidos que continúa engrosándose diariamente, de muchas mujeres que mueren todos los días víctimas de feminicidio, de otros miles que han perdido la vida por la violencia. Hay que decirlo de manera clara: los derechos humanos en México continúan sumidos en una permanente crisis por más que se haya dicho que la reforma de 2011 fue suficiente para que éstos resultaran tangibles y sustantivos para la ciudadanía. La literatura jurídica remarca con insistencia, desde hace ya mucho tiempo, que vivimos “el tiempo de los derechos” (Bobbio, 1997, p. 97 y ss.) y, sin embargo, los derechos brillan por su ausencia, o quizá, para decirlo de manera más adecuada, los derechos humanos destacan por su desconocimiento. Parafraseando a Michel Villey, filósofo del derecho del siglo pasado, cuando dijo críticamente que los derechos del hombre eran promesas incumplidas, surgió el título de este texto: es maravilloso ver prometerse el infinito y luego ver cómo éste se vuelve chiquitito (Villey, 2007, p. 6).

El presente artículo no tiene más ambición que plantear preguntas y ser una suerte de reflexión que considero más necesaria que nunca para delimitar el contorno de lo que significan las obligaciones en materia de derechos humanos, como lo enuncia el primer artículo de la Carta Magna. Trataré de desarrollar la idea de que el desconocimiento del contenido de las obligaciones, aparejado al del alcance y precisión de las competencias de las autoridades, es un caldo de cultivo perfecto para la inacción. Que el primer paso en la realización del ideal y las semánticas de la reforma se encuentra en entender a qué se refieren las obligaciones en materia de derechos humanos y, luego, en comprender cómo se relacionan con las competencias de cada autoridad, para, finalmente, proponer cómo se puede aplicar eficaz y plenamente lo establecido en el artículo primero constitucional.



De qué hablamos cuando hablamos de obligaciones y competencias

Para volver al tema central de las obligaciones de las autoridades de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias, cabe preguntarse si desde la reforma de 2011 esto ha ocurrido de manera tangible; es decir, si en verdad las autoridades –sean las que sean– han cumplido las obligaciones –cualquier cosa que por esto se entienda– que prevé el artículo primero constitucional. A pesar del Estado y de todas las autoridades que dentro de él existen, conviven y están mandatadas por la Constitución, la definición de las obligaciones estatales referidas a los derechos humanos aún queda envuelta en una nebulosa retórica, por lo que es necesario antes esclarecer el alcance y contenido de las atribuciones ordenadas por la Constitución.

La indefinición de sentido en las disposiciones constitucionales parece una constante que sirve solamente para cubrir los requisitos que demanda la *narrativa* externa de nuestro Estado de derecho; es decir, no se corresponde con las acciones reales del Estado para reconocer, positivizar y garantizar los derechos. Parecen ser únicamente palabras que cumplen la función de continuar con la permanente “construcción” de otra semántica, una idea de Estado de derecho que se descubre rebasada a la hora de hacer del constitucionalismo una idea seria, con una constitución normativa de carácter tangiblemente vinculante. La expresión “Estado de derecho” se vuelve entonces una semántica vacía, que puede significarlo todo y nada al mismo tiempo, si se utiliza sin precisión teórica.

En ese orden de ideas, desmenuzando el sentido lingüístico de la redacción empleada en el artículo primero constitucional, valdría la pena saber, además del alcance teórico que en diversas sedes se les ha dado, a qué se refiere exactamente la Constitución cuando dice “en el ámbito de sus competencias”: ¿cuáles son las competencias de cada autoridad del Estado mexicano?, ¿qué estamos entendiendo exactamente cuando decimos “competencias”?, ¿significan lo mismo para las autoridades de los tres niveles de gobierno?

La repartición de competencias permanece indefinida por *nuestro triste federalismo*,¹ que no expresa, con la claridad que corresponde, qué toca hacer a cada autoridad en materia de derechos humanos y mucho menos en el tenor de relacionar a los derechos con las obligaciones del Estado. Si tenemos en cuenta las particularidades de cada orden de gobierno, de cada región y de cada problemática local, podemos afirmar que la asignación de obligaciones específicas a cada autoridad es difusa, vaga, compleja y confusa. Ninguna autoridad, particularmente en las administraciones públicas, tiene muy definidas sus obligaciones expresas respecto a cada derecho que la ciudadanía ostenta.

Por ejemplo, si analizamos una situación real de “contacto” entre un ciudadano y el Estado, lo más probable es que ésta ocurra no con un funcionario público de alto nivel como un secretario de Estado o el presidente de la república (que podrían ser más conocidos y de mayor autoridad para la población), sino con un director de la policía municipal (si acaso no un oficial de policía), un trabajador de una clínica de salud pública, un inspector escolar regional o cualquier persona perteneciente a la burocracia local (estatal o municipal). Lo postulo sin afán peyorativo, pero creo que existen en el país muchos servidores públicos que quizá desconozcan la relación que guarda la función que desempeñan con el alcance de las obligaciones del artículo primero en su actuación. No pretendo afirmar que todos los servidores públicos de esos niveles de gobierno carezcan de esa capacidad, sino que, en general, la comprensión del sistema de competencias establecido por la Constitución federal, aunada a la escasa capacitación en materia de derechos humanos en el país (que suele ser sumamente deficiente) y al desconocimiento del alcance que tienen los principios y las obligaciones del artículo primero constitucional, hacen que, difícilmente, el texto de este artículo se cumpla a cabalidad.

¿Cómo deben ser las prácticas cotidianas de las autoridades locales con respecto a sus obligaciones en materia de derechos humanos?, ¿qué debe o no hacer un presidente municipal, distinto a lo que haría un funcionario federal para garantizar los

1. Me he permitido tomar prestado el término acuñado por la doctora Leticia Bonifaz Alfonzo.

derechos humanos?, ¿cómo debe aplicar en la función competencial que desempeña las obligaciones que dicta el primero constitucional? Supongo que no se sabe con certeza. Estas obligaciones, como muchos otros preceptos constitucionales, existen en un plano ideal del deber ser, pero su aterrizaje en la realidad parece lejano y problemático. Por ello me atrevo a opinar que hay una falta de claridad en las definiciones, los alcances y la determinación de competencias en materia de obligaciones de derechos humanos, y aunque difícilmente este artículo contribuirá con alguna claridad a remediarlo, me parece muy importante señalarlo.

No sostengo que las personas reales, de carne y hueso, que conforman las burocracias municipales y estatales deliberadamente incumplan con sus obligaciones para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Pero lo que más describe la realidad sería decir que tales autoridades hacen lo que pueden con lo que tienen, y muchas veces, más allá de sus posibilidades, *dando palos de ciego*. El aterrizaje de las semánticas constitucionales en materia de obligaciones del Estado requiere entonces, primero, de un conocimiento, al menos somero, del alcance y contenido de éstas y, luego, un ejercicio de interpretación de la frase “en el ámbito de sus competencias”, previo a su aplicación. Esto es delicado debido a que, si en esto existe alguna confusión, difícilmente saldrán acciones certeras y eficientes que logren el objetivo constitucional pretendido.

Esta falta de certeza en la comprensión afecta al cumplimiento de todos los derechos humanos plasmados en nuestra Constitución. Pensemos en cualquier derecho y en las autoridades encargadas de garantizarlo. No parece improbable afirmar que lo que una persona entiende como “su” derecho puede ser diametralmente opuesto a lo que la autoridad administrativa establezca o permita, o, más aún, a lo que la autoridad jurisdiccional haya definido como tal. En México solemos pensar que la justicia o nuestros derechos son lo que nosotros pensamos que son, y ello no conduce sino a una mayor conflictividad. Los argumentos de autoridad de quienes tienen “en el ámbito de sus competencias” la potestad de definir semánticas y alcances y

contenidos de derechos, ostentan una responsabilidad enorme sobre el sistema jurídico, pues su autoridad formal debiera clarificar esas disposiciones con mucha precisión y partiendo de realidades innegables.

Argumentos sobran para decir que las autoridades están obligadas a cumplir la Constitución, pero su aterrizaje en la realidad dista mucho de poder llevarse a cabo. ¿Qué obligaciones concretas tienen las autoridades del Estado respecto a cada derecho? Nuevamente: nuestra falta de claridad limita nuestras posibilidades de garantía. Por ello, creo firmemente que empezar por definir y clarificar el reparto competencial establecido en la Constitución, y luego el alcance de las obligaciones contenidas en la misma para todas las autoridades, contribuiría mucho a lograr ese objetivo.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que las nociones teóricas y la falta de significación en las semánticas no son condiciones neutrales ni inofensivas, sino, por el contrario, que pueden traer consigo riesgos y violaciones a los derechos humanos que resulten “legitimadas”. Es verdad que la aceptación de los derechos puede implicar una serie de problemas referentes a la distribución de competencias y de diseño dogmático; sin embargo, ha llegado el momento de asumir que estos escollos no son insuperables. Debemos afrontarlos con prontitud y preguntarnos cuál es entonces la dogmática adecuada y cuáles son los procedimientos para obtener la tutela de los derechos. Hay que empezar por clarificar.

Promover, respetar, proteger y garantizar: ¿cómo y con qué se comen?

Con las promulgaciones de la Declaración Americana de los Derechos Humanos y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ambas en 1948, en todo el mundo hubo una especie de furor por la publicación de sentencias, resoluciones, informes y opiniones enfocadas en el boom de la creación de legislación en la materia (Serrano y Vázquez, s. f., p. 32).

No obstante, a pesar de dicho auge, o quizá debido a él, la legislación en materia de derechos humanos acusa lagunas que dificultan su aplicación en la vida práctica, pues aún quedan muchos vacíos por llenar



en su definición. Por ejemplo, los principios rectores de universalidad, indivisibilidad, interdependencia, progresividad, etcétera, se encuentran carentes de contenido (como todos los principios) (Atienza y Ruiz, s. f., p. 104 y ss.). El caso que ahora nos ocupa es el de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

En virtud del derecho internacional —y en el caso de México, gracias al artículo primero constitucional— sabemos que los Estados asumen las obligaciones y los deberes de promover, respetar, proteger y garantizar. Si bien los órganos creados gracias a los tratados han intentado subsanar la falta de precisión respecto del contenido de las obligaciones, al interpretar los alcances de los instrumentos internacionales de derechos humanos, sus determinaciones son cambiantes y carecen de carácter vinculante.² Así, las obligaciones resultan infinitamente amplias y, por ello, las definiciones propuestas quedan mayormente en la vaguedad.

Al respecto, Sandra Serrano ha señalado que la obligación de promover tiene el objetivo de proveer a las personas de la información necesaria para asegurar la capacidad de disfrutar sus derechos; en otras palabras, es la obligación de que los ciudadanos conozcan sus derechos y los medios para defenderlos (Serrano y Vázquez, s. f., p. 58); la obligación de respetarlos constriñe a los órganos del Estado en cualquiera de sus niveles, que independientemente de sus funciones deben evitar violentar los derechos humanos con sus acciones; por otro lado, la obligación de protegerlos (Serrano y Vázquez, s. f., p. 44) recae en los agentes estatales para que, en el marco de sus respectivas funciones, desarrollen la maquinaria institucional necesaria para prevenir las violaciones a derechos humanos, lo que conlleva la creación de dos entes distintos: aparatos para la prevención de violaciones y mecanismos de exigibilidad (Serrano y Vázquez, s. f., 46); por último, la obligación de garantizar conlleva el objetivo de mantener el disfrute del derecho, y de la misma forma de mejorarlo y restituirlo en caso de violación (Serrano y Vázquez, s. f., p. 53).

Pese a contar con estas obligaciones establecidas de manera institucional y definidas solo en el ámbito académico, la clara determinación de su alcance aún queda imprecisa porque, como tal, no existe una repartición clara de las tareas y competencias entre los diversos órdenes de gobierno respecto de sus obligaciones en materia de derechos humanos derivados de la inserción de esas semánticas en el primero constitucional.

Por ejemplo, si preguntamos a un ciudadano promedio, sin conocimientos jurídicos, qué entiende cuando le dicen que el Estado tiene la obligación de respetar sus derechos humanos, seguramente, y en el mejor de los casos, apelará a la definición institucional y vaga que expusimos en líneas precedentes. Sin embargo, ésta es una noción general y carente de contenido aplicable, de la que se pueden interpretar muchas cosas. Acaba por significar todo y nada.

Respecto a la obligación de proteger, es posible imaginar que un ciudadano piense inmediatamente en la *acción* de resguardar la integridad de algo o alguien. Pero ¿cómo es que el Estado nos protege a nosotros y nuestros derechos? Es decir, ¿qué acciones en concreto se deben realizar por parte del Estado para proteger los derechos de todas y todos? Es muy probable que un ciudadano común no sepa a qué institución o con quién acudir para solicitar el cumplimiento de las obligaciones estatales. No queda claro exactamente qué deben hacer la federación, los estados o los municipios. La respuesta fácil es repetir la consigna de “promover, respetar, proteger y garantizar”, pero ¿qué deben hacer —o, en su caso, no hacer— las autoridades del Estado para garantizar los derechos humanos? No se sabe a cabalidad.

Los derechos humanos existen en un plano ideal del deber ser, pero su materialización en la realidad aún parece tan lejana y problemática como el viaje del *Nautilus* de la novela *Veinte mil leguas de viaje submarino*, de Julio Verne. El cómo, cuándo y quién (el ámbito de sus competencias) son el *quid* de la cuestión; es el verdadero reto que tenemos en relación con los derechos humanos. Esto es de capital

2. “SOFT LAW: LOS CRITERIOS Y DIRECTRICES DESARROLLADOS POR ÓRGANOS INTERNACIONALES ENCARGADOS DE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES SON ÚTILES PARA QUE LOS ESTADOS, EN LO INDIVIDUAL, GUÍEN LA PRÁCTICA Y MEJORAMIENTO DE SUS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE VIGILAR, PROMOVER Y GARANTIZAR EL APEGO IRRESTRICTO A LOS DERECHOS HUMANOS”. Tesis [A]: XXVII.3o.6 CS (10a.) TCC, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo III, marzo de 2015, página 2507, Reg. digital: 2008663.

importancia debido a que, en cuestión de derechos, siempre encontraremos discusiones, pero difícilmente hallaremos propuestas concretas que lleven a acciones certeras y eficientes.

Del camino realizado por la jurisprudencia

En México se ha desarrollado la no tan buena costumbre de que las definiciones jurídicas se hagan por medio de jurisprudencias. Resulta no tan buena porque acceder a la definición jurisprudencial para lograr la definición de algún concepto vagamente reseñado en la ley implica procedimientos largos y costosos que tienden a provocar restricciones a los derechos y a la justicia. Sin embargo, al ser la fuente de autoridad más recurrente, se hace necesario revisar lo que la jurisprudencia ha dicho sobre ciertos tópicos de interés, particularmente los relativos a los derechos humanos. No omitiré mencionar que, hasta hace muy poco (reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 07 de junio de 2021) la jurisprudencia era un fragmento del mundo sintetizado en unas cuantas líneas de texto. Pues bien, respecto de las jurisprudencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación sobre estas obligaciones estimo que, pese al loable esfuerzo por dotar de claridad a las semánticas constitucionales, aún falta camino por recorrer debido a que la definición sigue siendo muy amplia, al hablar únicamente de deberes, pero no de acciones concretas. Cito algunos ejemplos representativos:

DERECHOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO DE AMPARO DE PROMOVERLOS, RESPETARLOS, PROTEGERLOS Y GARANTIZARLOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SOLO SE ACTUALIZA EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, POR LO QUE CARECE DE ATRIBUCIONES PARA PRONUNCIARSE RESPECTO DE VIOLACIONES A LOS QUE NO FORMEN PARTE DE LA LITIS CONSTITUCIONAL.

Si bien del precepto constitucional referido deriva la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los

derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo cierto es que ese compromiso se limita a que se ejerza dentro de la competencia de cada autoridad en particular. Así, un órgano de amparo solo puede conocer de las violaciones a los derechos humanos que le sean planteadas como controversia conforme a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales deberá resolver en atención a lo previsto en los aludidos preceptos y en los que resulten aplicables de su ley reglamentaria. Por tanto, si durante el trámite o resolución de un juicio de amparo se advierte la posible violación de un derecho humano en perjuicio del quejoso, del tercero interesado o de cualquier otra persona, en relación con un acto distinto del señalado como reclamado y, en su caso, por parte de autoridades que no necesariamente hayan sido designadas como responsables, el órgano de amparo está impedido para pronunciarse al respecto pues, de lo contrario, modificaría la litis constitucional, desnaturalizaría el fin último del juicio, afectando los principios que le rigen, entre otros, el de instancia de parte, y vulneraría distintos derechos inherentes a quienes resultarían afectados por el pronunciamiento que así se hiciera, como pudieran ser los derechos afines al principio de congruencia, al de debido proceso y al de legalidad, reconocidos por los artículos 14, 16 y 17 constitucionales. Por tanto, cuando se advierta una violación a derechos humanos ajena a la controversia esencial que es materia del juicio, el órgano de amparo debe denunciar, dar vista o poner en conocimiento de la autoridad que resulte competente de investigar los hechos correspondientes, o que sea directamente responsable de promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos, teniendo especial cuidado de que, con ese actuar, no incluya pronunciamiento alguno sobre la determinación de existencia de aquella violación, que solo debe tratarse como probable. A la vez, tampoco debe emitirse al respecto condena, recomendación o incluso sugerencia de carácter vinculatorio en relación con las consecuencias de la probable

violación ni a la forma de restituir el derecho que se advierta posiblemente violado, sin que ello descarte la posibilidad de que a la denuncia, vista o puesta en conocimiento, se acompañen elementos técnicos que permitan a la autoridad competente apreciar objetivamente la posible violación a derechos humanos, las razones que lo sustenten e incluso, los aspectos que se considere habrían posiblemente evitado que se incurriera en la citada violación; lo anterior, precisamente porque las sentencias de amparo tienen un peso jurídico, e incluso moral que, de no tenerse el especial cuidado expresado, podrían hacer vinculatorios determinados pronunciamientos sin que se emitan en un juicio o procedimiento en el que las partes involucradas tengan la oportunidad de hacer valer los argumentos y pruebas y demás defensas que fuesen procedentes en cada caso. Así, aunque se advierta una evidente violación a los derechos humanos, lo correcto es que la autoridad competente la valore en su propia dimensión y en términos del procedimiento de ley que resulte aplicable. Con este proceder, los órganos de amparo, sin desnaturalizar el juicio, ni excederse en sus facultades, reafirman su compromiso en materia de derechos humanos.³

De la lectura de la jurisprudencia anterior se colige que el pleno de nuestro máximo tribunal delimitó el contenido de las obligaciones en materia de derechos humanos de tal forma que éstas encuentran limitante a que se ejerzan dentro de la competencia de cada autoridad. En el caso particular, señaló que al momento de que el juez de distrito advierta una probable violación de derechos humanos, no podrá pronunciarse respecto del hecho acaecido, sino que, en atención a la limitante competencial a la que hace referencia, deberá poner en conocimiento de la autoridad que en ese caso específico resulte competente para realizar la investigación de los hechos; sin embargo, de ninguna forma delimitó el contenido de las obligaciones de protección, promoción y garantía para los miembros del Poder

Judicial de la Federación, únicamente delimitó de forma genérica y abstracta dichas obligaciones a la competencia de cada autoridad.

Lo que impide visualizar claramente cuáles son las obligaciones concretas que contiene el artículo primero de la Constitución federal, para cada una de las autoridades en los diversos niveles de gobierno, es que al respecto se ha constituido un discurso que reitera mecánicamente las semánticas, sin que los operadores conozcan el alcance, contenido y limitantes de las obligaciones que les mandata la Constitución. Precisamente es lo que se pretende en un mínimo alcance con estas líneas: dejar de repetir *ad nauseam* un discurso esgrimido por todas las autoridades, pero aplicado sin mayores consecuencias para los destinatarios.

No obstante, debe subrayarse que sí existen esfuerzos por señalar –incluso de manera aislada– el contenido de las obligaciones previstas por el orden constitucional: tal es el caso de los tribunales colegiados de circuito que han emitido jurisprudencias en torno al contenido de las obligaciones de respetar, garantizar y proteger los derechos humanos:

DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE RESPETARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de respetarlos, y ésta puede caracterizarse como el deber de la autoridad que le impide interferir con el ejercicio de los derechos o ponerlos en peligro, ya sea por

3. Tesis [I]: P./J. 5/2016, *Gaceta del Semanario judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, agosto de 2016, página 11, Reg. digital 2012228.

acción u omisión; es decir, la autoridad, en todos sus niveles (federal, estatal o municipal) y en cualquiera de sus funciones (ejecutiva, legislativa o judicial), debe mantener el goce del derecho y, por ende, su cumplimiento es inmediatamente exigible puesto que, aun cuando primeramente está dirigida a los órganos del Estado, también incluye la conducta de los particulares, que igualmente se encuentran obligados a no interferir con el ejercicio de los derechos; por tanto, esta obligación alcanza la manera en que las autoridades entienden las restricciones a los derechos, tanto en su formación (a cargo del Poder Legislativo) como en su aplicación (Poder Ejecutivo) e interpretación (Poder Judicial).⁴

DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de garantizarlos; y como la finalidad de esta obligación es la realización del derecho fundamental, requiere la eliminación de restricciones al ejercicio de los derechos, así como la provisión de recursos o la facilitación de actividades que tiendan a lograr que todos se encuentren en aptitud de ejercer sus derechos fundamentales. La índole de las acciones dependerá del contexto de cada caso en particular; así, la contextualización del caso particular requiere que el órgano del Estado

encargado de garantizar la realización del derecho tenga conocimiento de las necesidades de las personas o grupos involucrados, lo que significa que debe atender a la situación previa de tales grupos o personas y a las demandas de reivindicación de sus derechos. Para ello, el órgano estatal, dentro de su ámbito de facultades, se encuentra obligado a investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos que advierta, de forma que su conducta consistirá en todo lo necesario para lograr la restitución del derecho humano violentado. Por tanto, su cumplimiento puede exigirse de inmediato (mediante la reparación del daño) o ser progresivo. En este último sentido, la solución que se adopte debe atender no solo al interés en resolver la violación a derechos humanos que enfrente en ese momento, sino también a la finalidad de estructurar un entorno político y social sustentado en derechos humanos. Esto implica pensar en formas de reparación que, si bien tienen que ver con el caso concreto, deben ser aptas para guiar más allá de éste.⁵

DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE PROTEGERLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de protegerlos. Ésta puede caracterizarse como el deber que tienen los órganos del Estado, dentro del margen de sus

4. Tesis [J.]: XXVII.3o.J/23, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, Tomo III, febrero de 2015, página 2257, Reg. digital: 2008517.

5. Tesis [J.]: XXVII.3o.J/24, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, Tomo III, febrero de 2015, página 2254, Reg. digital: 2008515.

atribuciones, de prevenir violaciones a los derechos fundamentales, ya sea que provengan de una autoridad o de algún particular y, por ello, debe contarse tanto con mecanismos de vigilancia como de reacción ante el riesgo de vulneración del derecho, de forma que se impida la consumación de la violación. En este último sentido, su cumplimiento es inmediatamente exigible, ya que como la conducta estatal debe encaminarse a resguardar a las personas de las interferencias a sus derechos provenientes de los propios agentes del Estado como de otros particulares, este fin se logra, en principio, mediante la actividad legislativa y de vigilancia en su cumplimiento y, si esto es insuficiente, mediante las acciones necesarias para impedir la consumación de la violación a los derechos. De ahí que, una vez conocido el riesgo de vulneración a un derecho humano, el Estado incumple su obligación si no realiza acción alguna, sobre todo, porque, en el caso de sus propios agentes, está obligado a saber todo lo que hacen.⁶

El compromiso lingüístico detrás de la noción de obligación (*secundum nostra civitati iura*)

Es importante recuperar el sentido lingüístico y epistemológico detrás de la noción de obligación. ¿Qué implica entender cabalmente lo que significa estar obligado o sentir la obligación hacia algo y cómo debería influir este conocimiento en la cultura de derechos humanos que queremos ver, no para un futuro imaginario, utópico y lejano; sino en el presente que transcurre en lo cotidiano?

Como idea, paradójicamente, los derechos humanos permanecen en un lugar atemporal y cuando se les quiere traer a la práctica parece ser que hay una tendencia a situarlos, no históricamente en el presente, sino casi siempre en una realidad futura. Algo que podemos alcanzar, pero no sabemos cómo, algo que se sabe que existe, pero no en qué condiciones y con qué efectos. O bien, los entendemos bajo el escenario de que son una anhelada recompensa, una expectativa que se va a cumplir en el futuro.

Me parece que debemos ser reiterativos en la obligación que debe dirigir el actuar efectivo de las instituciones hacia las garantías de los derechos humanos. Por ello es de suma importancia situar esta discusión en el presente, porque ello es hablar de compromiso que lleva hasta las últimas consecuencias esa labor mediante acciones que no permitan que estos objetivos se vean obstaculizados. Adquirir el compromiso que viene dentro de la obligación es encarnar la palabra, traerla a la vida empapándose de los principios y características que la acompañan, así como asumir sus objetivos como propios, como parte de nuestro quehacer cotidiano y tangible. El compromiso lingüístico del término obligación es uno de los más fuertes y estudiados en el ámbito del derecho (Rojina, 1998, p. 3). Pero definir una obligación es siempre algo complicado, salvo si se repite de memoria la definición latina clásica del derecho romano.⁷

Si garantizamos que los derechos humanos están acompañados de un sentido de obligación, a través del cumplimiento de las que impone el primero constitucional, aseguraremos su continuidad con un actuar constante que resuene en el ejercicio competencial de cada una de las autoridades.

Considero que los derechos humanos deben pensarse principalmente en dos aspectos: en primer lugar, en términos de lo actual, de un presente que podemos construir diariamente, lo cual permite adquirir un compromiso epistemológico y lingüístico que traspasa lo escrito en nuestras Constituciones que siguen siendo, para tomar prestado un término de un connotado jurista alemán, *poesía constitucional*: simples textos despojados de pretensiones normativas susceptibles de ser exigidos frente a los poderes público y privados (Alexy, 2003), y al traspasar esto, puede insertarse en lo más profundo de nosotros para que podamos aprehender de manera cabal y definitiva sus significado y trascendencia. En segundo lugar, debemos prestar atención y reflexionar sobre cuán indispensable es el sentido de obligación tanto en los individuos como en las

6. Tesis [J.]: XXVII.3o. J/25, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, Tomo III, febrero de 2015, página 2256, Reg. digital: 2008516.

7. *Obligatio est iuris vinculum quo necessitatis adstringimur alicuius solvendae rei secundum nostra civitati iura* [La obligación es un vínculo del derecho por el cual somos compelidos a pagar alguna cosa según las leyes de nuestra ciudad].

instituciones para que exista una verdadera cultura de los derechos humanos en el presente que construimos diariamente. Si queremos ver un verdadero cambio en nuestras vidas, debemos dejar de pensar en términos pretéritos o venideros y comenzar a trabajar con lo que tenemos en frente, con las herramientas de las que disponemos para que los derechos vivan, primero, a través de nosotros y, luego, de las instituciones destinadas a protegerlos. Para ello me parece indispensable tener en mente, con toda claridad, dos cuestiones necesarias: 1) las competencias de cada autoridad, y 2) una definición (que no existe con rango de autoridad, al menos cuando esto escribo) sobre el alcance de las semánticas contenidas en el primero constitucional, llamadas “obligaciones en materia de derechos humanos”. Comprender el imbricado sistema competencial (complicado aún más a partir de la expedición de las llamadas Leyes Generales)⁸ y entender el alcance de las obligaciones en materia de derechos humanos nos puede conducir, con toda probabilidad, al escenario en que seamos capaces, una vez entendido esto, de relacionar una cosa con la otra.

A modo de conclusión: ¿una antropología del Estado?

Uno de los objetivos que en un inicio pensé conseguir con este pequeño texto era señalar la necesidad de la transdisciplina y de tener nuevos puentes entre el derecho y otras ciencias sociales, como la antropología, para encontrar nuevas alternativas a la dificultad de estudiar al Estado. Anteriormente he planteado la necesidad de migrar de una estructura vacía y falta de significación como lo es actualmente el Estado de derecho, a un modelo de Estado constitucional. La diferencia está sobradamente estudiada, pero lo central en este nuevo modelo debiera ser el compromiso real con la Constitución. Una Constitución viva, vinculante, fuerte, seria, más allá del texto (Alexy, 2003), garantizable y garantizada. Para entender cómo debe funcionar ese nuevo modelo debemos entender, en primer lugar, cómo funciona nuestro modelo actual, cuáles son las imágenes que

lo conforman y quiénes son los actores que ejercen un papel importante.

Para varias de las preguntas que este texto plantea, en especial las referentes a las obligaciones y competencias de las autoridades estatales, se revela la necesidad de conocer las prácticas reales de los agentes estatales, sobre todo aquellos que desempeñan sus labores en los niveles estatales y municipales. Es muy llamativa, por decir lo menos, la falta de información que poseemos al respecto de estas prácticas y sus vínculos con los arraigos tradicionales o regionales. En ese sentido, nuevamente es necesario reiterar que entre más regionalizada se encuentre una autoridad, más difícil o casi imposible será saber de qué hablamos cuando nos referimos a sus competencias para cumplir sus obligaciones relativas a los derechos humanos que mandata el artículo primero constitucional. De todas las ciencias sociales, la antropología es la que posee como principal método de investigación la herramienta más adecuada para solventar este vacío, a través de la etnografía. Planear una etnografía estatal no me parece descabellado, aunque sí bastante complejo, al no ser el Estado un objeto de estudio típico de la antropología (Gupta, 2015, p. 76).

La investigación sobre el Estado, de la cual actualmente parecieran tener el monopolio el derecho y la ciencia política, se ha encargado mucho más de las grandes estructuras, los acontecimientos memorables, las políticas trascendentales y los personajes “importantes”, sin embargo, aún queda pendiente hablar sobre las prácticas cotidianas de la burocracia y de sus efectos en la vida real y cotidiana de las personas, que son especialmente visibles en el orden municipal de gobierno (Kundera, 1998, pp. 8-11). La antropología se presenta a sí misma como una auxiliar para reforzar la caja de herramientas metodológicas para estudiar al Estado en sus representaciones más tangibles para la población, nos puede ayudar para entenderlo, no como una suerte de ente por encima de la sociedad, sino como parte de la sociedad en sí. Hacerlo

8. “ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA”. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia Constitucional, Administrativa Tesis: P/J. 16/2011, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, Reg. digital: 161382.

de esa manera abre un abanico de posibilidades que podrían ayudarnos a comprender, sobre el terreno, la visión que acerca de las obligaciones del Estado existe en el común de las personas. Los símbolos estatales no dejan de ser una producción de significado y como tal pueden ser estudiados desde ópticas más amplias que complementen a la que ya nos ofrecen tanto el derecho como las ciencias políticas (Migdal, 2011, pp. 123-164).

A diez años de la reforma de derechos humanos de 2011, la justiciabilidad de los mismos aún es un tema pendiente para el Estado mexicano. Las semánticas que construyamos y el conocimiento de las competencias de la autoridad podrían llevarnos, algún día, a que nuestra Constitución sea verdaderamente vinculante. De lo contrario, todo seguirá sin ser evidente y aquello que dice ser obligatorio en el papel, no lo será en absoluto en la realidad.



Una agenda pendiente: la reforma de derechos humanos en las entidades federativas

Luis Efrén Ríos Vega

Introducción

En México, la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos representa el cambio legislativo más trascendental desde 1917, no solo por el gran impacto de diseño que promueve en el límite a los poderes públicos, a partir del consenso universal de los derechos humanos, sino porque asimismo significa, para todos los fines de una sociedad democrática, el punto de partida para garantizar de la manera más amplia los derechos de las personas. El límite al abuso del poder, en efecto, se debe orientar por el desarrollo de una buena teoría y práctica de la ciencia de la dignidad humana. La reforma es el fundamento para lograrlo. Para la comunidad nacional e internacional, esta reforma constituye un antes y un después. Se trata de un cambio estructural que obliga a los poderes públicos a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de la manera más amplia conforme a los tratados internacionales.

No es mera retórica. A partir de la reforma se puede orientar el ejercicio del poder, sin abusos y con fines justos de libertad, igualdad y fraternidad. Los derechos humanos no son un tema nuevo en el constitucionalismo mexicano y la reforma no es novedosa en sí misma, pues describe conceptos básicos. Pero por el predominio de las concepciones tradicionales, la reforma tiene el gran mérito de colocar, conceptual e instrumentalmente el deber principal de todas las autoridades del Estado mexicano a la hora de ejercer el poder, pues cada una en el ámbito de su competencia tiene la obligación de proteger los derechos humanos en clave internacional. Planteo, por tanto, cambios sustanciales en la formulación de la ley y su interpretación para garantizar los más altos estándares de la dignidad humana.

Esta reforma estructural se contextualiza durante toda esta primera década en una etapa de crisis. Las violaciones graves a los derechos humanos son un saldo que le toca afrontar a la llamada cuarta transformación. El Estado mexicano enfrenta hoy la crisis más grave de violación de derechos humanos. El contexto de violencia de las últimas décadas ha dejado una estela de víctimas de crímenes de lesa humanidad, a quienes debemos atender con los más altos estándares de protección. Pero también, en cada

entidad federativa, presenciamos todos los días una serie de hechos atroces que conmocionan a nuestra comunidad.

La violencia feminicida, la violencia de género, las desapariciones forzadas, la crisis migratoria o la trata de personas, son algunos de los problemas estructurales de una sociedad que hoy requiere de la construcción de una política de Estado centrada en la dignidad humana. Entender la violencia que en toda la república se genera, y desarrollar acciones de Estado consecuentes que en forma efectiva prevengan, erradiquen y sancionen las violaciones a los derechos humanos, son prioridades que la federación y las entidades deben asumir como un compromiso de toda la Unión.

No es sencillo. Hoy vivimos la *era de las víctimas* más grave y dolorosa para el país. El fin del partido hegemónico y la llegada de la alternancia electoral que comenzó en el año 2000 trajeron consigo un periodo de violencia que generó violaciones graves, generales y sistemáticas: miles de personas desaparecidas, torturadas y ejecutadas en forma extrajudicial, representan la agenda prioritaria de los derechos humanos en México que debemos enfrentar con justicia, verdad, reparación y no repetición.

Después de 10 años, ¿cuál es el pasado, presente y futuro de esta gran reforma en el ámbito local? Ése es el gran pendiente. Si bien las autoridades federales han ido avanzando, judicial y legislativamente, las entidades federativas han sido omisas al momento de construir e implementar modelos efectivos de protección local de derechos humanos.

Existen algunos ensayos en ciertas entidades. La Ciudad de México es una buena referencia con su nueva Constitución, pero todavía no se ha planteado un verdadero sistema de protección local que, al final de cuentas, condense los grandes consensos internacionales y nacionales que la reforma constitucional promueve.

Cuando desde el ámbito internacional o nacional se diseñan los estándares a cumplir, los principales destinatarios de esos mandatos son las autoridades locales, quienes viven una realidad particular que dista mucho del plano universal, y, sin embargo, son quienes hacen la diferencia, para bien o para mal. Las violaciones, básicas y estructurales, a los derechos humanos comienzan y se reproducen en la sede local.



Ésa es la gran área de oportunidad: construir modelos que, desde lo local, representen una protección efectiva de los derechos. Así no tenemos que esperar alguna resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, muchos años después de perpetrada una violación que podía haberse prevenido, sancionado o reparado por la autoridad local. En este trabajo pretendo apuntar en forma breve una agenda pendiente: el desarrollo legislativo de la reforma en las entidades federativas. Pues si bien la mayoría de los estados han realizado en forma lacónica los cambios legislativos para adecuar la reforma de manera literal, en realidad no existen grandes modelos de protección en el ámbito local.

El sistema local de protección de derechos humanos

La reforma constitucional tiene su mayor impacto en la esfera federal. En primer lugar, el principio pro persona ha generado un cambio de época judicial que significó una nueva jurisprudencia de la SCJN. En todas las materias –penal, familiar, civil, administrativo, laboral, etcétera– la reforma constitucional ha impactado en la manera de centrar la interpretación de la ley en la máxima protección de los derechos humanos.

Sin embargo, la doctrina judicial federal todavía no ha permeado en los tribunales locales. Los jueces del orden común aún se resisten mucho a interpretar la ley con perspectiva de derechos humanos. No solo por su (de)formación tradicional, sino también porque el desarrollar este enfoque implica entender el derecho de manera diferente y formar nuevos perfiles de juzgadores, y acarrea, por ende, una serie de responsabilidades que colocan a los jueces en un papel más protagónico en la solución de los problemas de la sociedad.

Los jueces locales, por tanto, se resisten a asumir su responsabilidad: prefieren que los jueces federales protejan a las personas, en lugar de hacerlo ellos mismos en el ámbito de su competencia. En ocasiones, si las partes en un juicio les plantean cuestiones convencionales, incluso se oponen a su aplicación porque asumen obediencia ciega a una ley arbitraria. Este cambio constitucional, además, generó en la esfera federal una gran transformación legislativa

que ha edificado nuevas leyes para proteger a las víctimas. México no solo ha suscrito un gran número de tratados internacionales, sino que ha desarrollado a la par un marco legislativo muy especializado. Las nuevas leyes a favor de las víctimas en general, las leyes generales de desaparición forzada, secuestro, trata y sus desarrollos legislativos especializados en materia de derechos de las mujeres, indígenas, menores, migrantes, refugiadas, etcétera, representan cambios importantes que en forma gradual han ido adecuándose en el ámbito de la autonomía de los estados.

El problema de las nuevas leyes de derechos humanos es su efectiva aplicación. Y eso pasa, principalmente, por cuanto las autoridades locales tienen el deber de cumplirlas. Los retos y desafíos de la reforma, por tanto, han sido su efectiva aplicación e implementación en la esfera local. Estos cambios estructurales exigen no solo garantías legislativas o judiciales federales, sino también una nueva política pública que, desde las entidades federativas, fortalezca la cultura de la protección a la dignidad humana.

En el ámbito local, la reforma cuenta aún muchos pendientes por cumplir. A 10 años de la reforma federal, el federalismo mexicano tiene una nueva oportunidad de avanzar en la reforma estructural más importante de la última década: consolidar instituciones locales que le brinden la mayor protección a la persona contra los abusos del poder.

Una propuesta a debate

La propuesta es simple: desarrollar, en el ámbito local, un mejor modelo de protección de derechos humanos que genere una mayor prevención, garantía y reparación a las violaciones de los derechos de las personas en su principal contacto con las autoridades municipales y locales.

Las entidades federativas, en primer lugar, tienen el deber de corresponsabilidad de la autoridad estatal para cumplir la Constitución y la ley federal en ciertas materias de derechos que son de exclusiva competencia de la federación, lo cual no obsta para su colaboración local. En las entidades, en efecto, se debe reconocer y respetar el pacto federal en materia de los derechos de asilo, refugio y mineros, por ejemplo, pero se requiere un compromiso con cada

población vulnerable para asegurar, en el ámbito de la competencia de cada autoridad, un mejor nivel de vida para esas personas cuya dignidad humana exige la máxima protección.

En segundo lugar, las entidades deben desarrollar, a través de Cartas Locales de Derechos Humanos, los más altos estándares universales e interamericanos. El reconocimiento legal de los derechos es una tarea permanente y exige, sin duda, una labor de sistematización legislativa que tutele la mayor protección en el ámbito local.

En tercer lugar, se debe plantear una nueva definición de la Comisión Estatal de Derechos Humanos a partir de las mejores prácticas internacionales conforme a los Principios de París que rigen la actuación de organismos protectores. Se tiene que discutir urgentemente un modelo que permita que las resoluciones del *ombudsperson* local puedan ser justiciables y obligatorias ante el tribunal, como en el sistema interamericano. De igual manera, se requiere de un compromiso local para que sean obligatorias las resoluciones de organismos del sistema universal e interamericano en el ámbito local. En las entidades federativas, por ende, se debe implementar una agenda de derechos con el deber de cumplir el canon internacional y con la más alta definición constitucional para que las decisiones de la comunidad universal e interamericana sean plenamente obligatorias en el ámbito local.

Es preciso crear, por tanto, un nuevo modelo local de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos, con los mejores estándares de protección que la comunidad experta ha recomendado y que represente la síntesis de la experiencia y lecciones aprendidas de las víctimas y, la sociedad en general en la lucha por los derechos. Éstos serían los 10 puntos principales:

1. Un nuevo modelo legislativo de derechos, con la aprobación de las Cartas de los Derechos Humanos que amplían los derechos en el ámbito local.
2. Un nuevo modelo de protección no jurisdiccional con estándares universales e interamericanos de derechos humanos.
3. Un nuevo modelo de protección jurisdiccional, para que los jueces locales conozcan de juicios que amplíen los derechos humanos.

4. Establecer la obligación de los gobiernos locales y municipales de implementar una política pública con enfoque de derechos humanos.

5. Las recomendaciones de las comisiones estatales podrán ser obligatorias mediante un juicio en el caso de que las autoridades no acepten, sin causa justificada, reparar las violaciones cometidas.

6. Las comisiones estatales se deben reorganizar con un papel más activo en la colaboración de la política pública de los derechos humanos.

7. Se debe repensar la organización de las diferentes instancias de protección de los derechos humanos, como las comisiones de víctimas, de búsqueda, de defensorías públicas, de atención a menores, mujeres, etcétera, a fin de que las comisiones estatales de derechos humanos puedan unificar un modelo de protección no jurisdiccional más efectivo.

8. Se debe crear una nueva etapa judicial local para impartir una justicia con perspectiva de derechos humanos.

9. Se debe establecer, en forma excepcional, un sistema de mayor rendición de cuentas de las autoridades para reparar las violaciones estructurales de los derechos humanos.

10. Establecer las garantías institucionales para asegurar una educación con perspectiva de derechos humanos.

En suma, la agenda pendiente de la reforma constitucional reside en el ámbito local. Es un tema de agenda nacional.

Reflexiones finales

Construir sociedades libres, igualitarias y fraternas es una de las aspiraciones más importantes de la sociedad democrática. La idea, propia del Estado constitucional de derecho, de limitar el poder con el reconocimiento y garantía efectiva de los derechos humanos es una agenda de permanente construcción en los gobiernos locales.

La garantía de los derechos, efectivamente, requiere de una política pública con los más altos estándares universales e interamericanos que generen no solo procesos innovadores de diálogo entre sociedad civil y las autoridades para delimitar una agenda prioritaria, sino que además se construyan, con ayuda de expertos, legislaciones adecuadas para armonizar y sistematizar, desde el ámbito



local, las buenas prácticas de la ley de la dignidad humana.

En un gobierno local con perspectiva de derechos humanos se debe dialogar permanentemente con las víctimas; se deben conformar, además, leyes modelo y articular, con el consenso de los diferentes sectores sociales, las políticas públicas que fortalezcan el quehacer gubernamental. Sociedad y gobierno, por ende, deben edificar juntos un modelo de política pública garantista basado en el diálogo, en el reconocimiento sincero de las violaciones estructurales y en la construcción –con la participación social– de las soluciones a los problemas a partir de las recomendaciones nacionales e internacionales de diferentes órganos protectores de derechos humanos.

En las entidades federativas se deben garantizar leyes y procesos institucionales con la más rigurosa metodología de política pública, para implementar

buenas prácticas de derechos humanos que constituyan un programa de acción que, con su debido monitoreo y evaluación, promuevan un enfoque transformador para tutelar la dignidad humana.

Las entidades federativas, por tanto, deben tomarse en serio la garantía de los derechos. No es un discurso más. La agenda de los derechos humanos es muy compleja; exige muchas horas de trabajo, diálogo social y acompañamiento de la comunidad local, nacional e internacional.

Crear, por tanto, un modelo de protección local es la primera garantía en un Estado federal. Las autoridades locales, en efecto, son las más cercanas a la población y, por ende, las principales responsables de resolver sus problemas. La omisión de ello durante estos 10 años ha ido consolidando las graves violaciones a los derechos en México que pasan, principalmente, por las autoridades locales. Éste debe ser un esfuerzo de toda la Unión.



Derechos de niñas, niños y adolescentes: reflexiones a 10 años de la reforma constitucional de derechos humanos

Mónica González Contró

Introducción

La reforma constitucional en materia de derechos humanos implicó, en opinión de muchos autores, un cambio de paradigma.¹ A continuación se exponen tres elementos que permiten sostener esta afirmación:

- La sustitución del término “garantías individuales” por el de “derechos humanos”. Este cambio resulta muy significativo, pues ambos conceptos refieren elementos muy distintos. Mientras que “garantía” es una noción de tipo procesal, es decir, alude a los medios para el ejercicio y defensa de los derechos, los derechos humanos tienen un carácter sustantivo (Ovalle Favela, 2016, p. 156), son aquellas condiciones vinculadas con la dignidad humana; según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen “expectativas de actuación por parte de los entes de autoridad”.²

- El cambio del verbo “otorgar” por el de “reconocer”. Antes de 2011, el artículo 1 establecía que los derechos eran otorgados por la Constitución; en la redacción actual, las personas gozan de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Algunos especialistas consideran que esto implica el viraje de una fundamentación positivista de la Constitución a una iusnaturalista. Estimo que no necesariamente es así, ya que el reconocimiento puede hacer referencia a la existencia previa –superior– y por tanto legitimadora del Estado a partir de los derechos humanos, sin sostener necesariamente la existencia del derecho natural.³

- El reconocimiento de los derechos contenidos en los tratados internacionales y las cláusulas de interpretación conforme y pro persona. Esta modificación encierra muchas implicaciones; por una parte, amplía sustantivamente el catálogo de derechos al incorporar a la protección constitucional aquellos

de fuente internacional, pero también muta la manera de comprender el sistema jurídico, de una visión jerárquica a una armónica.

Como ocurre con cualquier cambio de paradigma, durante los primeros años surgieron posturas que cuestionaban la reforma y auguraban consecuencias catastróficas en su aplicación. Sin embargo, al paso del tiempo la reforma constitucional ha demostrado su utilidad y necesidad para un país, acorde con la realidad y los procesos del mundo contemporáneo.

Pese a que, como se ha dicho, efectivamente la reforma implicó un cambio de paradigma constitucional, no se ha visibilizado lo suficiente que uno de los impactos más profundos ocurrió en el ámbito de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Al parecer, el mismo constituyente permanente no se dio cuenta de la dimensión de esta transformación. Explicaré por qué.

El texto se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, expondré las consecuencias de la reforma al artículo 1, especialmente la incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño al bloque de constitucionalidad; a continuación plantearé la inconsistente reforma al artículo 4 constitucional en octubre de 2011, para después argumentar que, en mi opinión, el principio del interés superior del niño y la niña debe interpretarse para dar cumplimiento a las cláusulas de interpretación conforme y pro persona; finalizaré con algunos puntos de la agenda pendiente en la materia.

Argumentaré a favor de una interpretación extensiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes a partir de las cláusulas de interpretación conforme y pro persona, para afirmar que éstas obligan a la consideración del interés superior del niño y niña en toda decisión vinculada, directa o indirectamente, con el ejercicio de sus derechos.

1. El término “paradigma” significa, en su concepción clásica, modelo o ejemplo. Kuhn (1971) recupera este concepto en el siglo XX para explicar el conocimiento científico y sostener la existencia de las “revoluciones científicas” que suponen un cambio de paradigma.

2. Derechos humanos. Naturaleza del concepto “garantías de protección”, incorporado al artículo 1o. de la Constitución federal, vigente desde el 11 de junio de 2011. Amparo directo en revisión 1182/2013. Textiles San Juan Amandi, S.A. de C.V. y otra. 28 de agosto de 2013. Cinco votos de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Oscar Echenique Quintana.

3. En la actualidad hay varias teorías que justifican los derechos humanos a partir de la ética, sin sostener la existencia anterior de un derecho natural que debe ser descubierto. Muchos autores han construido propuestas sobre la teoría de la justicia y los derechos humanos, en las cuales la cuestión procedimental, es decir, argumentativa, es la base para la aceptabilidad de los derechos.

La incorporación del “interés superior del niño” al bloque de constitucionalidad

Para comprender los alcances de la reforma al artículo 1 constitucional sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes, es necesario hacer un breve repaso de la historia constitucional en la materia. La primera mención sobre las personas menores de 18 años de edad en el texto de nuestra Carta Magna se registró en 1980; un año antes, en el seno de Naciones Unidas se había propuesto transformar la Declaración sobre los Derechos del Niño, aprobada en Convención de 1959. La Asamblea General había declarado 1979 como Año Internacional del Niño, con el fin de dirigir la mirada internacional hacia los problemas de la infancia. En esta primera redacción se establecen deberes de los padres respecto de los *menores*, así como los apoyos a las instituciones públicas a cargo de ellos: “Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas” (SCJN, s. a., p. 1).

Es importante destacar que, en ese primer texto constitucional, los *menores* aparecen como simples receptores de las obligaciones de sus progenitores, además de que se ignora completamente a niñas y niños sin cuidados parentales; por otra parte, se contemplan únicamente las necesidades de salud física y mental. A esta visión sobre las personas menores de edad le hemos denominado modelo minorista/privatista, ya que considera a niñas y niños como *menores* y reduce sus derechos a la materia familiar, entendiendo a ésta como parte del derecho privado (González y Padrón, 2015, pp. 21-23).

En 1989 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño, que México ratificó al año siguiente.⁴ Dicha Convención implicaría también un cambio de paradigma respecto de los derechos de niñas y niños,⁵ en

virtud de que por primera vez se reconoce para las personas menores de edad un catálogo completo de derechos humanos: derechos y libertades civiles, derecho al entorno familiar y al cuidado, derecho a la educación, cultura, juego y esparcimiento, derecho a la salud y al bienestar y medidas especiales de protección.⁶ Al modelo derivado de este instrumento internacional se le identificó como convencional/garantista, debido a que derivó de la Convención y tuvo como fin garantizar los derechos contenidos en ella (González y Padrón, 2015, pp.21-23).

La Constitución volvió a reformarse en el año 2000, con el fin de ajustarse a los contenidos de la Convención. Por primera vez aparecieron en el texto constitucional las niñas y los niños, así como algunos de sus derechos:

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez (Mora, 2000, p. 193).

La redacción del 2000 constituyó un gran avance respecto de la de 1980, pues se mencionaba a niñas y niños como titulares de derechos, el deber de preservarlos se extiende a cualquier persona que los tenga a su cuidado, incluyendo así a quienes no tienen cuidados parentales, y contemplaba obligaciones del Estado para propiciar el respeto a la dignidad y el ejercicio de los derechos. Pese a estos adelantos, es claro que el texto se quedó muy corto respecto de la Convención, ya que a diferencia de ésta, se limitó a reconocer el derecho a la satisfacción de las necesidades de alimentación, salud, educación y esparcimiento.

4. La Convención fue ratificada por México el 21 de septiembre de 1990; entró en vigor para nuestro país el 21 de octubre de 1990 y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991.

5. En América Latina se conoció este proceso como el paso de la “Doctrina de la situación irregular” a la “Doctrina de la protección integral”.

6. La Declaración sobre los Derechos del Niño de 1959 se limitaba a reconocer 10 derechos: 1) derecho al disfrute de todos los derechos sin discriminación; 2) derecho a la protección y consideración del interés superior del niño; 3) derecho a un nombre y una nacionalidad; 4) derecho a la salud, alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos; 5) derecho del niño física o mentalmente impedido a recibir atención especial; 6) derecho a la vinculación afectiva y a no separarse de sus padres; 7) derecho a la educación, al juego y recreaciones; 8) derecho a la prioridad en protección y socorro; 9) protección contra abandono, crueldad y explotación; 10) protección en contra de la discriminación.

Cabe señalar que con motivo de esta reforma se aprobó la Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el ámbito federal y leyes en las distintas entidades federativas.

La publicación de la reforma de derechos humanos en junio de 2011 significó un progreso sustantivo en la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, en la medida en que incorporó las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, ampliando así significativamente los derechos protegidos constitucionalmente. Además de los derechos y libertades referidos, se incorporaron los cuatro

principios que el Comité de los Derechos del Niño⁷ había identificado: no discriminación, interés superior del niño/a, derecho a la vida, supervivencia y desarrollo, y respeto a los puntos de vista del niño/a.

Para dar una idea más clara de la magnitud de la reforma y el cambio de paradigma, a partir de la cláusula de interpretación conforme, a continuación se muestra una tabla que contrasta los derechos reconocidos en el artículo 4 constitucional y los derechos incorporados con el artículo 1 constitucional, agrupados según los criterios del Comité de los Derechos del Niño:

<p>Derechos de niñas y niños en el artículo 4</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alimentación - Salud - Educación - Sano esparcimiento para su desarrollo integral
<p>Derechos de niñas y niños de fuente internacional (artículo 1, cláusula de interpretación conforme)</p>	<p>Medidas generales de aplicación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definición del niño - Principios generales - Derechos y libertades civiles <ul style="list-style-type: none"> a) Nombre y nacionalidad (art. 7); b) Preservación de la identidad (art. 8); c) Libertad de expresión (art. 13); d) Acceso a la información pertinente (art. 17); e) Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 14); f) Libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas (art. 15); g) Protección de la vida privada (art. 16); h) Derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (apartado a) del artículo 37). - Entorno familiar y otro tipo de tutela <ul style="list-style-type: none"> a) Dirección y orientación parentales (art. 5); b) Responsabilidades de los padres (párrs. 1 y 2 del art. 18); c) Separación de los padres (art. 9); d) Reunión de la familia (art. 10); e) Pago de la pensión alimenticia del niño (párr. 4 del art. 27);

7. El Comité de los Derechos del Niño es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos por los Estados Parte (artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño).



Derechos de niñas y niños de fuente internacional (artículo 1, cláusula de interpretación conforme)

- f) Niños privados de un medio familiar (art. 20);
- g) Adopción (art. 21);
- h) Traslados y retención ilícitos (art. 11);
- i) Abusos y el descuido (art. 19), incluidas la recuperación física y psicológica, y la reintegración social (art. 39);
- j) Examen periódico de las condiciones de internación (art. 25).
 - Salud básica y bienestar
 - a) Supervivencia y el desarrollo (párr. 2 del art. 6);
 - b) Niños discapacitados (art. 23);
 - c) Salud y servicios sanitarios (art. 24);
 - d) Seguridad social y servicios e instalaciones de guarda de niños (art. 26 y párr. 3 del art. 18);
 - e) Nivel de vida (párrs. 1-3 del art. 27).
 - Educación, esparcimiento y actividades culturales
 - a) Educación, incluidas la formación y orientación profesionales (art. 28);
 - b) Objetivos de la educación (art. 29);
 - c) Descanso, esparcimiento y actividades culturales (art. 31).
 - Medidas especiales de protección
 - a) Niños en situaciones de excepción
 - i) Niños refugiados (art. 22);
 - ii) Niños afectados por un conflicto armado (art. 38), incluidas su recuperación física y psicológica, y su reintegración social (art. 39);
 - b) Niños que tienen conflictos con la justicia
 - i) Administración de la justicia juvenil (art. 40);
 - ii) Niños privados de libertad, incluida toda forma de detención, encarcelamiento o colocación bajo custodia (apartados b), c) y d) del art. 37);
 - iii) Imposición de penas a los niños, en particular la prohibición de la pena capital y la de prisión perpetua (apartado a) del art. 37);
 - iv) Recuperación física y psicológica y la reintegración social (art. 39);
 - c) niños sometidos a explotación, incluida su recuperación física y psicológica, y su reintegración social (art. 39);
 - i) Explotación económica, incluido el trabajo infantil (art. 32);
 - ii) Uso indebido de estupefacientes (art. 33);
 - iii) Explotación y abuso sexuales (art. 34);
 - iv) Otras formas de explotación (art. 36);
 - v) Venta, trata y secuestro (art. 35);
 - d) Niños pertenecientes a minorías o a grupos indígenas (art. 30).

Fuente: Comité de los Derechos del Niño, 1991.

La reforma al artículo 4 constitucional de octubre de 2011

La reforma al artículo 1 constitucional no solo amplió de manera considerable el catálogo de derechos que componen el parámetro de regularidad constitucional,⁸ sino que refleja una visión completamente diferente de niñas y niños como titulares de derechos. La reforma del artículo 4 en el 2000, aunque reconoce derechos, los vincula con la satisfacción de necesidades y los limita a algunos derechos sociales. Esta concepción de niñas y niños sin capacidad de agencia fue la que prevaleció durante muchos años y sigue estando presente en las representaciones sociales. En contraste, la Convención descansa sobre una visión de niñas, niños y adolescentes como personas que van desarrollando autonomía, protagonistas de sus propios derechos. Por esta razón reconoce que tienen, por ejemplo, derecho a expresar sus opiniones, libertad de expresión, derecho a la información, garantías procesales, por mencionar solo algunos.

En mi opinión, desde la redacción del 2000 habría sido innecesario enunciar los derechos de niñas y niños, bastaba simplemente con reconocerlos genéricamente como titulares de derechos y señalar los deberes correlativos, así como las obligaciones del Estado. Pese a el impacto de la reforma al artículo 1, el 12 de octubre de ese mismo año se publicó una reforma al artículo 4 que incorporó el “interés superior de la niñez”, señalando que “deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”; lo anterior, no obstante que este principio, junto con los otros tres identificados por el Comité, ya estaban dentro de la protección constitucional. Esta adición muestra que el constituyente permanente no entendió los alcances de la inclusión de la Convención de los Derechos del Niño al bloque de constitucionalidad,

pues no solo era innecesaria, sino que, desde mi punto de vista, provocó una contradicción dentro del mismo texto al tener como fundamento dos visiones (paradigmas) acerca de la infancia: una ya superada y otra acorde con los tratados internacionales. La expresión “interés superior de la niñez” tampoco es muy afortunada. La niñez es una etapa de la vida humana y al utilizar este término se excluye a quienes podrían ver en juego sus derechos y a quienes sería aplicable este principio, que son niñas, niños o adolescentes individuales, dejando únicamente el interés colectivo. Es por esta razón que la Convención emplea el concepto interés superior del niño, en el cual hay que interpretar que debe visibilizarse a las niñas e incluir a las y los adolescentes.

Es necesario mencionar que en la reforma de octubre de 2011 se modificó también el artículo 73, que facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, estableciendo la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los municipios. Esta reforma dio pie, en 2014, a la publicación de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que crea, además, el Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, lo cual, sin duda, representa un gran paso hacia adelante en la protección de los derechos de este grupo etario.

Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y los derechos de niñas, niños y adolescentes

El artículo 1 constitucional establece que “todas las personas” gozarán de “todos los derechos”; sin embargo, desde hace mucho tiempo se ha admitido una excepción implícita tratándose de personas menores de edad.⁹ Varios de los derechos contenidos en el título primero de nuestra Carta Magna no corresponden a niñas, niños y adolescentes o su ejercicio tiene fuertes restricciones.¹⁰

8. DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de tesis 293/2011.

9. La teoría, especialmente del derecho civil, ha intentado explicar esta negación de derechos a las personas menores de edad a través de la distinción entre capacidad de goce y capacidad de ejercicio. Sin embargo, cada vez es menos plausible esta explicación que ha servido para obstaculizar derechos y para simplificar un debate complejo.

10. El artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos contiene una cláusula análoga, al establecer que las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Esta disposición presenta los mismos problemas que el artículo 1 constitucional, la contradicción entre la igualdad y la exclusión de los derechos de las personas menores de edad (González, 2009).



Estas limitaciones no están expresadas en el texto constitucional, sino que se regulan en legislaciones federales o locales.¹¹

Como señala Serrano, si bien la universalidad de los derechos no implica “una práctica totalizadora que neutralice las diferencias y excluya las distintas ideas sobre la vida digna” (Serrano, 2013, p. 127), dicho principio no evita que se excluya a personas o grupos de personas de la titularidad de algunos de los derechos. Es así como el principio de universalidad resulta problemático al hablar de derechos de personas menores de edad. La realidad es que tanto la doctrina como la interpretación se han ocupado poco de este tema, en parte porque se han encontrado argucias teórico-legales para sostenerlo; también puede atribuirse a que niñas, niños y adolescentes carecen de representación política al no tener derechos político-electorales, pero considero que principalmente se debe a que se asume que finalmente terminarán creciendo y adquiriendo el ejercicio pleno de los derechos. Lo cierto es que cualquiera de estas explicaciones es falaz.

La negación y limitación de los derechos de niñas, niños y adolescentes impacta también en la forma de interpretar la indivisibilidad e interdependencia de estos derechos. Ello, en la medida en que constituyen un todo que no puede dispersarse ni jerarquizarse. Según Serrano, la interdependencia supone que los derechos dependen unos de otros para su realización, mientras que la indivisibilidad es contraria a la “separación, categorización o jerarquía entre los derechos” (Serrano, 2013, p. 98). En este sentido, parecería que el artículo 4 constitucional, al contemplar específicamente algunos derechos, está reconociendo una jerarquía respecto de aquellos contenidos en la Convención, lo cual es contrario a estos principios, así como a la cláusula de interpretación conforme, como se expondrá más adelante.

En otro texto, he propuesto –con Compte–, como salida a esta problemática entender a los derechos como constelaciones. A partir de esta visión, los

derechos –que son interdependientes y constituyen constelaciones– se objetivan en diferentes *momentos*, entendiendo que la manifestación de los derechos es temporal y que un derecho se cumple al garantizar otros que lo harán posible (Compte y González, 2018, pp.142-143).¹²

En lo que se refiere al principio de progresividad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que tiene una doble dimensión: gradualidad y progreso. Supone realizar todas las acciones necesarias para el disfrute de los derechos, incluyendo transformaciones en las estructuras económica, social, política y cultural del país.¹³ En opinión de Serrano (2013, p. 130), está ligado con el estándar de uso máximo de los recursos disponibles. Este principio implicaría una serie de transformaciones sociales para hacer efectivos los derechos.

El “interés superior del niño” y las cláusulas de interpretación conforme y pro persona

Un análisis importante que, en mi opinión, confirma la idea de que el artículo 4 constitucional resulta incompatible con el artículo 1, deriva de los principios contenidos en el segundo párrafo del artículo 1: interpretación conforme y pro persona. Los especialistas afirman que ambos deben comprenderse de manera conjunta. El principio de interpretación conforme implica una lectura integral y armónica de los derechos humanos de fuente nacional e internacional. Desde la perspectiva de Caballero (2013b, p. 57), la reforma en materia de derechos humanos “modificó el sistema de fuentes del derecho en México y su forma de articulación”. En palabras de Ferrer, la cláusula de interpretación conforme se define como “la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales [...], para lograr su mayor eficacia

11. Por ejemplo, la restricción a la libertad de tránsito, que se supedita al ejercicio de la patria potestad.

12. En el texto citado se pone como ejemplo el derecho al trabajo: éste actúa en interdependencia con el derecho a la educación, la cual resulta necesaria para, al llegar a la edad adulta, tener acceso a un “trabajo decente”.

13. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. Tesis de jurisprudencia 35/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del 6 de febrero de 2019.

y protección” (Ferrer, 2011, p. 358). Ambos autores concuerdan en subrayar que se trata de una armonización y no de la utilización subsidiaria de una norma internacional en ausencia de una disposición interna.

En lo que se refiere al principio pro persona, debe ser entendido también en consonancia con la interpretación conforme, en virtud de que implica la armonización de los derechos humanos de fuente nacional e internacional para identificar la norma más protectora o menos restrictiva, en el entendido de que los derechos humanos constituyen un mínimo, “susceptible de ser ampliado en otras sedes normativas” (Caballero, 2013a, p. 124). Sin la interpretación conforme, el principio pro persona se vuelve un criterio subjetivo (Caballero, 2013b, p. 122).

Así, tenemos que, de acuerdo con estas dos cláusulas, cualquier autoridad tiene la obligación de interpretar conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño, sus protocolos facultativos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás tratados, cualquier asunto vinculado con los derechos de niñas, niños y adolescentes. Haciendo una interpretación armónica de las fuentes, queda claro que el artículo 4 constitucional sería inaplicable, pues en ningún caso contendría una norma más protectora que las disposiciones de los instrumentos mencionados.

Como se dijo anteriormente, el Comité de los Derechos del Niño identificó, desde su primera sesión, cuatro principios rectores de la Convención: No discriminación (art. 2), Interés superior del niño/a (art. 3), Derecho a la vida, supervivencia y desarrollo (art. 6) y Respeto a los puntos de vista del niño/a (art. 12) (Comité de los Derechos del Niño, 1991). De acuerdo con el principio de interpretación conforme, estos cuatro deben ser aplicados transversalmente en cualquier asunto que concierna a alguna niña, niño o adolescente o a la infancia y adolescencia en su conjunto.

Ahora bien, además de las disposiciones constitucionales aludidas, tratándose de derechos de personas durante la minoría de edad es necesario aplicar los principios identificados por el Comité. Es importante destacar que cada uno de éstos tiene una gran relevancia. En el caso del de no discriminación, aunque no es exclusivo de la infancia y adolescencia,

reúne características especiales durante las primeras etapas de la vida. En primer lugar, el mismo artículo 2 de la Convención sostiene que la discriminación puede estar vinculada con la condición, las opiniones o creencias de los padres, tutores o familiares de la niña o niño. Por otra parte, hay una obligación reforzada para el Estado en atención a la condición de desarrollo. En lo que toca a la vida, supervivencia y desarrollo, también la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido a la obligación de adoptar medidas especiales para que la vida revista condiciones dignas (CIDH, 1999, p. 40). Lo anterior se fundamenta en las consecuencias que la falta de garantía de ciertos derechos puede traer a largo plazo. Por último, el derecho a ser escuchado y tomado en cuenta deriva del reconocimiento mismo de niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, pese a la incapacidad jurídica para dar consentimiento y la carencia de derechos político-electorales.

Si bien los cuatro principios se encuentran integrados a la Constitución, el interés superior del niño y la niña desempeña un relevante papel en la interpretación constitucional de los derechos y por ello me detendré en su análisis. Este principio, presente desde hace muchos años en el ámbito internacional, ha sido objeto de estudio por especialistas; también ha sido el principio más invocado e interpretado en las resoluciones judiciales. No obstante, se trata de un concepto indeterminado que debe decidirse caso por caso, no se trata de un concepto discrecional, pues “su evaluación y determinación debe basarse en criterios objetivos” (Cardona, 2017, p. 101). Desde mi punto de vista, el interés superior del niño puede tener tres funciones: a) como criterio de ponderación, cuando entran en conflicto dos o más derechos; b) como garantía de los derechos en la función supletoria de la capacidad de decisión en niñas y niños, en casos particulares y en el diseño de políticas públicas; c) como principio que supone la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (González, 2012).



El interés superior del niño fue objeto de desarrollo por parte del Comité de los Derechos del Niño en 2013, en la Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño para que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). El documento concibe el interés superior del niño como un derecho, un principio y una norma de procedimiento: se trata de un derecho sustantivo que establece obligaciones para los Estados y puede invocarse ante tribunales. Es también un *principio interpretativo fundamental* que establece el deber de elegir la interpretación que satisfaga de forma más efectiva el interés superior del niño en los casos en que una disposición jurídica admita más de una interpretación. Y es una norma de procedimiento, en tanto obliga a contemplar las implicaciones que tendrá cualquier decisión en la vida de una niña, niño en lo individual o como colectivo, lo que requiere de garantías procesales (Comité de los Derechos del Niño, 2013).

Asimismo, subraya el documento que en la Convención no hay una jerarquía de derechos y que todos responden al interés superior del niño y establece la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas para que el interés sea garantizado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos comparte esta interpretación al considerar que el interés superior del niño/a se funda en el reconocimiento de la dignidad del niño/a y supone la satisfacción de todos sus derechos, además de que estipula obligaciones para el Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los derechos (CIDH, 2002, p. 61).

Aunque las tres dimensiones del interés superior del niño/a son trascendentes para la interpretación de los derechos a partir del artículo 1 constitucional, me detendré en la segunda de las acepciones; es decir, el interés superior como principio, en virtud de que, según mi perspectiva, tiene un impacto definitivo en la cláusula pro persona cuando se trata de un asunto que afecta a una persona menor de 18 años de edad.

Al igual que la cláusula pro persona, el interés superior del niño/a posee un carácter expansivo que obliga a adoptar la decisión que satisfaga más integral

y adecuadamente los derechos. Si bien es cierto que en el caso de las personas mayores de edad el ejercicio y la aplicación de los derechos se vincula con la capacidad plena y el consentimiento, lo que no ocurre antes de la mayoría de edad, ambos principios obligan a considerar de manera armónica los derechos de fuente nacional e internacional para elegir el que mayor protección procure. En lo que respecta a las niñas y los niños, el interés superior puede llegar a suplir el consentimiento, pero engloba también la obligación de escuchar a la niña o niño y tomar en consideración su opinión.¹⁴

Para la adecuada aplicación de las disposiciones de interpretación conforme y pro persona, tratándose de derechos de niñas, niños y adolescentes, es imperativo ejercer el interés superior del niño tal como ha sido interpretado por el Comité. De otra manera, es imposible afirmar que se garantizó la protección más amplia para la persona, en la medida en que la Convención apunta que el interés superior debe ser considerado en toda decisión que afecte a una niña, niño o adolescente, tanto en la esfera pública como en la privada. Esto ocurre, desde luego, cuando se trata de proteger un derecho a una persona en concreto, pero también en cualquier decisión en que pueda tener un impacto en los derechos de la infancia en general.

El desconocimiento global sobre los derechos de la niñez y los principios rectores por parte de las autoridades conduce a que no se cumpla con esta obligación. Un ejemplo de lo anterior es la utilización de medios alternativos de solución de controversias, especialmente en materia familiar; en la práctica se acepta que las personas adultas lleguen a un acuerdo sobre los hijos e hijas sin necesidad de acreditar la forma en que consideraron su interés superior. Haciendo un análisis sistémico de los derechos humanos que constituyen el parámetro de regularidad constitucional, esta práctica sería contraria a los derechos de las personas menores de edad. Lo mismo ocurre en el ámbito de las decisiones políticas de los tres poderes, la mayoría de las cuales incumplen la obligación constitucional de justificar la forma de garantizar el

14. La observación general no. 12 del Comité de los Derechos del Niño detalla las obligaciones relativas al derecho del niño/a ser escuchado/a (Comité de los Derechos del Niño, 2009).

interés superior de la infancia como colectivo. Ambos supuestos, el de una niña en lo particular o niñas y niños como grupo, implica la obligación de escucharlos y tomar en cuenta su opinión.

La agenda pendiente

Si bien la reforma en materia de derechos humanos de 2011 constituyó un cambio de paradigma, en lo que corresponde a los derechos de niñas, niños y adolescentes aún hay algunas anomalías; es decir, partes de la realidad que no alcanzan a ser resueltas con el nuevo modelo. Esto se debe, en buena medida, a que el constituyente permanente no tomó en consideración los alcances que el mismo texto del artículo 1 constitucional tenía para los derechos de niñas y niños.

A lo largo de la última década se han registrado muchos avances en la materia, no obstante, no logran trascender el modelo minorista/privatista de los derechos de niñas, niños y adolescentes. El Estado mexicano sigue teniendo una deuda pendiente con la aplicación de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño, toda vez que en nuestro país subsisten reglas discriminatorias en contra de este sector de población,

como la que establece la “incapacidad” en el Código Civil Federal y en los códigos locales.

La enumeración de los derechos contenidos en el artículo 4 constitucional es claramente contradictoria a los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos. Lo problemático de este asunto es la corta visión de derechos y de los efectos de la reforma en materia de derechos humanos en el constituyente permanente, que es compartida por la sociedad y que tiene como consecuencia una fuerte restricción en la práctica de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

El interés superior del niño/a puede aportar a la discusión y determinación de la cláusula pro persona a partir de la interpretación conforme cuando haya interpretaciones diversas sobre los derechos y no resulte claro cuál es la más expansiva o menos restrictiva. También puede dar luz respecto de la importancia de considerar la interdependencia e indivisibilidad de los derechos al concertar el principio pro persona, pues su elaboración doctrinal (especialmente del Comité) ha desarrollado estándares para una mirada holística de los derechos. Además, puede contribuir a la solución de colisiones de derechos.





El reconocimiento de los derechos de las víctimas a partir de la reforma de derechos humanos

Enrique Irazoque Palazuelos

Introducción

La consolidación democrática en México está marcada por la constante lucha social y la reivindicación de los derechos humanos, lo que ha permitido construir un entramado legal e institucional robusto que asegura una convivencia social pacífica. A pesar de los avances, existen grupos y personas que han quedado fuera de este proceso y a quienes la transformación democrática no les ha garantizado el ejercicio pleno de sus derechos, una vida digna ni oportunidades de disfrutar un desarrollo integral.

Reconocer y atender esta realidad es una responsabilidad ineludible para las autoridades, por lo cual el reconocimiento de los derechos humanos como universales, inalienables, indivisibles, interdependientes y de garantía progresiva se propuso como la ruta a seguir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 2011.

Entre las muchas deudas pendientes del Estado mexicano, la que tiene con las víctimas de violaciones a derechos humanos es, sin duda, de las más sensibles; gestada por políticas fallidas en materia de seguridad y de desarrollo social, por el uso indebido de recursos públicos para beneficio de unos pocos durante décadas, así como por el abandono de la mayoría a lo largo y ancho del país. De ahí la necesidad de fortalecer el andamiaje institucional que logre asegurar a las víctimas el ejercicio efectivo de todos sus derechos, sin excepción.

Constitucionalización de los derechos humanos de las víctimas

Es importante señalar que el reconocimiento constitucional de los derechos de las víctimas es muy reciente, pues fue hasta la última década del siglo pasado cuando las víctimas adquirieron visibilidad en el proceso penal.

Como antecedente de este reconocimiento, en 1985, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y del Abuso del Poder (ACNUDH, 1985), la cual marcó un punto de partida sobre la comprensión de las víctimas y la necesidad de proteger y defender sus derechos.

En la Declaración se define como víctimas a las personas que “individual o colectivamente hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder” (violaciones a los derechos humanos) (ACNUDH, 1985, numeral 1).

Asimismo, se incluye el reconocimiento de los derechos de las víctimas indirectas, que son los familiares, y de las víctimas potenciales, como pueden ser los testigos y defensores, entre otros.

Ahora bien, en el ámbito nacional cuatro reformas constitucionales en materia de justicia han marcado la pauta respecto del reconocimiento y ampliación de los derechos de las víctimas u ofendidos de delitos en México:

1) La primera fue la de 1993 (Congreso de Unión, 1993), relativa a impartición de justicia, la cual constituyó el primer avance en el reconocimiento de los derechos de las víctimas y ofendidos del delito, pues con ella se estipuló el derecho a recibir asesoría jurídica; el derecho a la satisfacción de la reparación del daño cuando proceda; el derecho a coadyuvar con el Ministerio Público (MP) y el derecho a la atención médica de urgencia. Además, se establecieron obligaciones para las autoridades en materia de atención a víctimas.

2) En el año 2000 se reformó el artículo 20 constitucional para ampliar los derechos de las víctimas, haciendo una distinción clara entre los derechos de las víctimas u ofendidos del delito y los que se reconocen a quienes son inculcados (Congreso de Unión, 2000). Con esta reforma se desarrollaron y precisaron los derechos de las víctimas u ofendidos de delitos incorporados en 1993 y se adicionó el derecho de las víctimas menores de edad a no ser obligadas a carearse con la persona inculpada, en caso de violación o secuestro, precisando que en tales situaciones las declaraciones se tomarían en las condiciones establecidas en la ley para proteger a las y los menores y no revictimizar.

3) En 2008 se volvió a reformar el artículo 20 en el marco de la reforma al sistema de justicia, ampliando el catálogo de los derechos reconocidos



a las víctimas u ofendidos. El derecho a recibir asesoría jurídica y el de recibir asistencia médica y psicológica de urgencia se mantuvieron intactos, al de coadyuvar con el MP se agregó el de intervenir en juicio e interponer recursos, y a la obligación del MP para solicitar la reparación del daño se sumó la posibilidad de que las víctimas u ofendidos la puedan requerir directamente.

Se replanteó el derecho de las víctimas menores de edad a no carearse con su agresor, para dar paso al derecho a resguardar la identidad de la víctima y otros datos personales en casos de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada y cuando el juzgador lo considere necesario para proteger a la víctima. En complemento, se obliga al MP a garantizar dicha protección, así como también a ofendidos y testigos, cuyo cumplimiento será vigilado por los jueces. Además, se precisa el derecho a solicitar medidas cautelares y las providencias necesarias para la custodia y restitución de sus derechos. Por último, se añadió el derecho a impugnar ante la autoridad judicial las omisiones del MP en la investigación de delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

4) La reforma de 2011 al artículo 20 constitucional extendió a las víctimas de trata el derecho al resguardo de su identidad (Congreso de Unión, 2011).

Como se observa, en los últimos años se han dado pasos importantes en la constitucionalización de los derechos de las víctimas, pero sin duda el parteaguas en este proceso fue la reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011, ya que ubicó a los derechos humanos como el eje de la actuación pública, obligando a todas las autoridades de todos los niveles a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias, estableció el deber a cargo del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos y obligó a delinear la normatividad específica para la atención integral a víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos.

Ley General de Víctimas

Si bien centraremos la atención en la Ley General de Víctimas, es necesario destacar que la reforma

constitucional sirvió de fundamento para un número importante de legislaciones enfocadas en temáticas referentes a violaciones de derechos humanos, integrando de esta manera un cuerpo jurídico especializado. Dentro de éstas destacamos la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (2012), la Ley General de Víctimas (2013), la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014), la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes (2017) y la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (2017). El breve recuento de estas reformas y las legislaciones especializadas permite observar cómo ha avanzado el reconocimiento de los derechos de las víctimas. En este contexto, y con una amplia participación por parte de diversas organizaciones y colectivos de víctimas, se publicó el 9 de enero de 2013 en el *Diario Oficial* de la Federación (DOF) la Ley General de Víctimas (LGV), cuyo objetivo es establecer las medidas necesarias para atender a las víctimas del delito y de violación a sus derechos humanos, así como asegurar la coordinación indispensable y complementaria para garantizar la reparación integral (Congreso de la Unión, 2013).

La LGV entiende a las víctimas directas como “aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos” (Congreso de la Unión, 2013, Art. 4, párr. 1); asimismo, establece como víctimas indirectas a “los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella” (Congreso de la Unión, 2013, Art. 4, párr. 2). También define a las víctimas potenciales como “las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito” (Congreso de la Unión, 2013, Art. 4, párr. 3).

Finalmente, entre los sujetos a los que son susceptibles de reconocérseles la calidad de víctima, la reforma a la LGV de 2013 dispuso que también se encuentran “los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos” (Congreso de la Unión, 2013, Art. 4, párr. 5). De esta forma, la Ley establece una gama de sujetos individuales y colectivos que tienen derecho a acceder al mecanismo de atención integral a víctimas para asegurar que sus derechos se vean protegidos, poniendo especial atención al derecho a la verdad, la justicia y a la reparación integral.

Sistema Nacional de Atención a Víctimas

Uno de los grandes aportes de la LGV es la creación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV), la cual tiene como naturaleza ser la instancia de coordinación para la formulación de políticas públicas orientadas a proteger y garantizar los derechos de las víctimas. Este Sistema requiere de la participación de un gran número de instituciones de los diversos órdenes y poderes del Estado. El Reglamento de la LGV, publicado en noviembre de 2014, estableció las bases de coordinación de las dependencias y cuerpos de la administración pública federal y la entonces Procuraduría General de la República (PGR), gobiernos de las entidades federativas y municipales para la atención, asistencia y protección a las víctimas de delito y de violación a sus derechos humanos, así como las disposiciones necesarias para la organización y funcionamiento del propio Sistema.

Su operación recae en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV),¹ la cual es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con autonomía técnica y de gestión. Con su creación se dio un paso decisivo para el fortalecimiento institucional y jurídico de atención a víctimas, pues se trata de un ente especializado con capacidad de decisión y recursos propios, cuya naturaleza tiene

como esencia la protección de los derechos humanos de las víctimas.

Con la publicación de su Estatuto Orgánico, en junio de 2014, se establecieron su estructura, bases de organización y funciones (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, 2014a). En 2015, el Estatuto se reformó en cuatro ocasiones, con el fin de fortalecer la coordinación entre las delegaciones y las unidades administrativas centrales y así garantizar las medidas de asistencia, protección y atención a las víctimas de delitos o de violaciones a derechos humanos, además de armonizar su contenido con las disposiciones del Reglamento de la LGV, homologar la denominación de las unidades administrativas que conforman la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, así como fortalecer las disposiciones relativas a la operación de las delegaciones y mejorar el acceso a los servicios multidisciplinarios y especializados que el Estado brinda a las víctimas a través de la CEAV (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, 2015).

En su configuración original, la CEAV se integró por siete comisionados, designados por el Senado de la República, pero en 2017 el estatuto se armonizó con la reforma a la LGV, determinando que la Comisión Ejecutiva contaría con una Junta de Gobierno y un comisionado ejecutivo para su administración, así como con una Asamblea Consultiva a manera de órgano de consulta y vinculación con las víctimas y la sociedad, y para establecer delegaciones y oficinas en otras entidades federativas (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, 2017). Finalmente, dicho estatuto se modificó en 2018, con el objetivo de establecer los Centros de Atención Integral en los estados (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, 2018). Las referidas modificaciones permitieron a la Comisión coordinar estrategias y acciones de mejor forma con las instituciones de la administración pública federal y los gobiernos estatales y municipales.

Es importante señalar que el éxito del Sistema, y en general de la protección y garantía de los derechos de todas las víctimas, descansa en gran medida en la eficacia y eficiencia de la Comisión Ejecutiva y de

1. Conforme a lo establecido en el artículo 84 de la LGV y en el Decreto por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (Presidencia de la República, 2014).



sus pares en cada una de las entidades federativas, y en que éstas asuman su responsabilidad y trabajen conjunta y coordinadamente.

Es una realidad que no es suficiente contar con instituciones, leyes y programas especializados para cumplir con las obligaciones establecidas, se requiere dotarlas de los recursos económicos y humanos suficientes, de los medios y capacidades necesarias, incluyendo personal experto que atienda y sirva a las víctimas desde un enfoque de derechos humanos integral y no desde uno asistencialista.

Recursos y herramientas para la atención integral a víctimas

Además de la creación del SNAV, la Ley General de Víctimas dispuso un conjunto de recursos y herramientas para la atención integral de víctimas. Dentro de estos recursos destacaremos en un primer momento el Modelo Integral de Atención (MIAV), instrumento de coordinación de las instituciones que componen el SNAV y se trata de una serie de procedimientos y acciones para proporcionar ayuda inmediata, atención, asistencia, protección y reparación integral a las víctimas, así como para impulsar su empoderamiento, prevenir su revictimización, contribuir a la resiliencia de la persona y restablecer sus derechos humanos (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, 2014b).

El Modelo está basado en el enfoque sistémico, psicosocial, de derechos humanos, de género, diferencial y especializado para la recuperación del proyecto de vida de las víctimas, el cual entiende como el potencial de realización personal de la víctima “su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse, razonablemente, determinadas expectativas y acceder a éstas” (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, 2014b, párr. 15). En ese sentido, el MIAV advierte tres tipos de atención en distintos momentos: 1) ayuda inmediata; 2) medidas de asistencia y 3) reparación integral.

La ayuda inmediata consiste en una serie de servicios y apoyos tales como atención médica y psicológica de emergencia, alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras; se trata de medidas rápidas y

oportunas, de acuerdo con las necesidades de urgencia directamente relacionadas con el hecho victimizante, a partir de que las autoridades tienen conocimiento del mismo.

El segundo momento se presenta a partir de la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI), el cual es el mecanismo administrativo y técnico que soporta todo el proceso de ingreso y registro de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos en el Sistema; éste constituye un soporte fundamental para garantizar que las víctimas tengan acceso oportuno y efectivo a las medidas de ayuda, asistencia, atención, a la justicia y a la reparación integral. (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, 2014b)

Una vez inscrita en el RENAVI, la víctima tiene acceso a un conjunto de mecanismos, procedimientos, programas y recursos de orden político, económico, social y cultural, entre otros, orientados a restablecer sus derechos, brindarle condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la esfera social, económica y política. El tercer momento inicia a partir de la resolución de reparación por parte de algún órgano nacional o internacional facultado para resolver sobre dichas medidas.

De acuerdo con la LGV, la reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de ellas deben atender la gravedad y magnitud del hecho victimizante o de la violación de derechos, así como sus circunstancias y características. Además, deberá hacerse oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectivamente.

Uno de los principales retos que supone el referido Modelo es la coordinación entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, para definir e implementar las medidas a favor de las víctimas, y la coordinación entre el sector social y privado para establecer los mecanismos de organización, supervisión, evaluación y control de los servicios en materia de protección, ayuda, asistencia y atención. Al respecto, es necesario mencionar que, como lo señala el Informe 2020 de avances y resultados del Programa Institucional de la Comisión Ejecutiva de

Atención a Víctimas 2020-2024 (CEAV, 2020, p. 34), de las 32 estimadas, una por cada estado, solo se han instalado 27 comisiones estatales de Atención a Víctimas. Si bien es cierto que desde la expedición de la Ley se estableció la obligación para las entidades federativas de crear sus comisiones, muchas de ellas se integraron fuera del plazo establecido en el artículo transitorio y hoy aún existen estados pendientes. Esto vuelve necesario reflexionar sobre la responsabilidad y el papel tan primordial que tienen las entidades federativas en el funcionamiento del Sistema y de todos los instrumentos que derivan de él. Aquí la importancia de poner especial atención en consolidar mecanismos de coordinación entre todas las autoridades que conforman el SNAV, resulta imperante involucrar y responsabilizar a los tres órdenes de gobierno en el diseño e instrumentación de estrategias que aseguren a las víctimas la protección, no repetición y reparación integral de sus derechos humanos.

Otro de los recursos que brinda la LGV es el RENAVI, al que ya se aludió. Este es, sin duda, el punto de partida para atender a las víctimas y por ello resulta necesario asegurar que funcione eficazmente y que no se convierta en un obstáculo para el ejercicio de los derechos de las víctimas. Algunos rubros que deben observarse para su adecuado funcionamiento son:

- Actualización. Los registros de víctimas deben estar en constante proceso de actualización para proyectar adecuadamente la cobertura del modelo de atención a víctimas, de manera tal, que a partir de un registro confiable, oportuno y veraz se garantice la cobertura de la reparación integral en igualdad de circunstancias a todas las víctimas.
- Recursos suficientes. Para utilizar y actualizar los registros es necesario que las comisiones cuenten con los recursos tecnológicos, económicos y materiales suficientes, así como con el personal idóneo y capacitado para hacer uso de dichas herramientas con los enfoques correctos.
- Utilidad. Los registros de víctimas deben ser la base para el diseño e implementación de políticas públicas y la toma de decisiones en la materia, para fortalecer los procesos de gestión de casos que se llevan en las diferentes áreas de las comisiones, a fin de mejorar los servicios ofrecidos y que éstos sean

más asertivos, empáticos y cercanos a las víctimas; y por último, los registros deben sustentar la producción de la estadística oficial, ausente hasta el momento, sobre el tamaño, la dinámica y la situación real de las víctimas de violaciones a derechos humanos en México, para que a partir de datos e información confiable sea posible el diseño, implementación, evaluación y modificación de estrategias para la atención eficiente de las diversas situaciones.

Otro de los aspectos centrales en la atención a víctimas es el acompañamiento legal que se otorga desde la asesoría jurídica federal. Dentro de las diversas funciones de la CEAV se encuentra la de coordinar este servicio de representación y orientación jurídica. Dada la importancia de estos procesos, es fundamental asegurar ciertas condiciones para que tal acompañamiento sea eficiente, oportuno y cercano a las víctimas; entre los aspectos que deben garantizarse están:

- Que los asesores cuenten con las herramientas y el conocimiento técnico necesarios para el acompañamiento de las víctimas en procesos de acceso a la justicia.
- Que cada Comisión de Víctimas cuente con el número suficiente de personas asesoras jurídicas para brindar atención adecuada, tomando en cuenta el número de casos que se llevan tanto en el ámbito federal, como en el local.
- Que el personal de las áreas de asesoría jurídica reciba los incentivos suficientes para la realización de su labor, incluyendo sueldos dignos y competitivos, homologados a los que perciben defensoras, defensores y ministerios públicos.

Por último, aludimos al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI), cuyo objetivo es brindar los fondos de ayuda y la reparación integral, siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y rendición de cuentas. Este Fondo no ha estado exento de cambios y reformas, como el resto de las instancias especializadas, pues en 2017 se modificó para contar con capital de emergencia y proveer medidas de ayuda inmediata o urgentes; se reconoció la participación de la sociedad civil en la designación del comisionado ejecutivo, así como la facultad de atraer casos originados en entidades federativas



que carecen de una ley de víctimas propia, o la capacidad institucional para ofrecer atención integral a las víctimas.

La reforma más reciente a la LGV, en 2020, con motivo de la extinción de diversos fideicomisos en la administración pública federal, modificó y derogó distintos artículos que sustentaban la existencia de recursos para la prestación de medidas de ayuda, asistencia, atención y reparación del daño, señalando que el dinero se proveerá directamente a la Comisión, sin necesidad de ser administrado por terceras personas (Congreso de la Unión, 2020). En este contexto se expedieron los Lineamientos para el otorgamiento de Recursos de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (RAARI) a las víctimas, publicados en el DOF el 5 de marzo de 2021, que asentaron criterios homogéneos para asignar los apoyos por esta vía. Tras esta modificación, la implementación de los lineamientos en sus nuevos términos deberá ser una prioridad del Sistema Nacional de Atención a Víctimas para garantizar la reparación integral de las víctimas.

Si bien es cierto que el reconocimiento, la visibilización y la atención de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos va en la dirección correcta, tras décadas de olvido y omisiones los pendientes y las áreas de oportunidad aún son muchas, por lo que resulta necesario hacer un ejercicio de reflexión nacional que nos lleve a atender los faltantes, mejorar los procesos y garantizar una atención específica, idónea y eficaz, que pueda centrarse en:

- Priorizar entre las medidas aplicadas para atender a las víctimas.
- Definir un grupo de violaciones a derechos humanos y de delitos que facilite una mejor y mayor cobertura de las situaciones que afectan a un número más amplio de víctimas, familias y comunidades en México.
- Contar con parámetros claros y específicos para proponer reparaciones justas bajo el principio de equidad.
- Diseñar e implementar políticas, estrategias, programas y acciones que aseguren la igualdad en la atención y reparación entre las víctimas del fuero común y federal, sin distinción.

Recomendaciones para el fortalecimiento de la atención a víctimas

El Estado mexicano reconoce la deuda que tiene con las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, por lo que es fundamental trazar una ruta de acción estratégica a corto, mediano y largo plazo que atienda las causas y no solo las consecuencias de esta problemática, garantizando en todo el proceso los derechos de las víctimas. Aquí, algunas ideas para construir dicha ruta:

1. Garantizar los derechos de las víctimas de delito y violaciones a derechos humanos necesariamente pasa por el fortalecimiento institucional de las instancias de atención ya existentes, comenzando por robustecer las capacidades y el alcance de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
2. La participación y la corresponsabilidad de las autoridades locales es esencial, comenzando por la armonización de sus legislaciones en los términos de la LGV, con el fin de fortalecer y dotar de recursos a las instancias locales e involucrar a las víctimas, organizaciones de la sociedad civil y demás actores interesados en el proceso.
3. Las instituciones que conforman el SNAV deben contar con mecanismos eficientes y confiables de ingreso y capacitación para servidoras y servidores públicos encargados de la atención a víctimas, a fin de mejorar la calidad de su desempeño.
4. Es preciso avanzar en la implementación del nuevo Modelo Nacional de Atención Integral a Víctimas y de los RAARI, de manera que garanticen: a) que las víctimas cuenten con la autonomía, la resiliencia, las capacidades y recursos necesarios y suficientes para la recuperación de su proyecto de vida; b) la creación, socialización y aplicación de estándares homologados de reparación para todo el país, aplicables a nivel federal y estatal, sin soslayar la diferenciación de los efectos victimizantes; y c) generar, promover e impulsar reparaciones colectivas, encaminadas a la construcción de la memoria, la verdad y la reconstrucción del tejido social.
5. En cuanto al Registro Nacional de Atención a Víctimas, resulta necesario revisar los procedimientos, ponderar su eficacia y, en su caso, proponer medios y criterios que agilicen el reconocimiento de calidad de víctimas.

6. Por último, y como base para la toma de futuras decisiones al respecto, es imprescindible contar con información y cifras confiables que reflejen fielmente la magnitud y el estado del universo de víctimas en el país susceptibles de atención. Actualmente las fuentes reconocidas son la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del INEGI, estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, estadísticas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Registro Nacional de Víctimas de la CEAV; sin embargo, las cifras que se generan en cada caso son dispares, pues la metodología de recopilación y sistematización de información tiene objetivos y metodologías distintas.

Conclusiones

Desde su expedición, la Ley General de Víctimas estableció un modelo para reconocer y proteger los derechos de las víctimas del delito y de violación a derechos humanos, orientado al cumplimiento de los más altos estándares de protección internacional. Implementarlo plantea el reto de construir un modelo de coordinación que haga que el Sistema Integral de Atención a Víctimas se nutra de las diversas estrategias que se llevan a cabo en la administración pública federal y que permita articular acciones complementarias para garantizar los derechos de acceso a la justicia, la memoria, la verdad y la reparación integral.

La ruta de atención a víctimas que se establezca deberá incluir una mayor cobertura en todo el territorio nacional; ofrecer un trato igualitario a todas las víctimas en los servicios que se brindan desde las comisiones; priorizar la atención y los recursos a los fenómenos que generan un alto impacto entre la sociedad, como lo es la desaparición forzada de personas.

Por su parte, el SIAV deberá pugnar por acciones de capacitación y especialización que garanticen que todas las personas servidoras públicas que intervienen en el proceso de atención a víctimas cuenten con la

profesionalización y sensibilización adecuada para evitar la revictimización y para proteger sus derechos. Las reflexiones y orientaciones antes formuladas nos llevan a concluir que hay retos de coordinación para hacer plenamente vigentes los principios constitucionales establecidos en 2011 y garantizar los derechos de las víctimas del delito y violaciones a derechos humanos.

Una conclusión pertinente es que ningún sistema de atención a víctimas funcionará si no existen políticas públicas que centren sus esfuerzos en la prevención. Es necesario transitar de un esquema de reacción a uno de que atienda las causas estructurales y que ofrezca soluciones de largo plazo para evitar la repetición de hechos que vulneran los derechos humanos.

Un sistema eficaz de atención a víctimas debe estar sostenido por el acceso a la justicia, de lo contrario solo crecerá su número en México y la necesidad cada vez mayor de recursos para atenderlas. La prevención, el acceso a la justicia y la eliminación de la impunidad deben ser parte estructural de toda política, programa o acción para asistir a víctimas. Estas directrices generalmente quedan fuera de las comisiones de víctimas, descargando su responsabilidad en los avances que puedan tener las fiscalías locales y poderes judiciales estatales.

A este respecto, de acuerdo con la Corte IDH:

Una manifestación del deber de garantía es el deber de prevención, que abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado.²

2. Corte IDH. Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párrafo 135.

Es innegable la grave crisis de derechos humanos que enfrentamos, por lo que el Estado mexicano en su conjunto tiene la imperante obligación de prevenir toda violación a ellos y en caso de consumarse, atender, proteger y resarcir a las víctimas, asegurando su esencial derecho a la justicia, a la verdad y a la

reparación integral conforme al mandato constitucional. El primer paso para cumplir con tan importante deber es que cada dependencia, cada autoridad y cada persona servidora pública, de los tres niveles de gobierno, asuma y ejerza la parte de responsabilidad que le corresponde.



El sistema penitenciario en México a 10 años de la reforma constitucional de derechos humanos: principios y realidades

Elena Azaola Garrido

Introducción

México cuenta con un sólido marco normativo nacional que regula la ejecución penal y ha ratificado diversos tratados internacionales que, a partir de la reforma constitucional de 2011, son también parte de nuestras leyes. Este conjunto de normas establece los principios y procedimientos que deben regular la vida de las personas que se encuentran privadas de su libertad.¹ Sin embargo, no es difícil constatar que la gran mayoría de nuestros lineamientos penitenciarios están lejos de haber logrado poner en práctica los principios y obligaciones postulados en ese marco legal.

Siendo así, este trabajo cuenta con un doble propósito, por un lado, hacer referencia al conjunto de fundamentos que deben normar al sistema penitenciario a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, y, por otro, abordar la situación que en los hechos prevalece al interior de las prisiones mexicanas.

Los principios

Se ha dicho, y con razón, que la reforma constitucional de 2011 en derechos humanos es la más importante que ha tenido lugar desde que la Constitución fuera promulgada en 1917; también se ha señalado que dicha reforma implicó un cambio de paradigma en cuanto a la tutela de los derechos de los gobernados por parte del Estado mexicano (Lex Pro Humanitas, 2020).

Esta modificación se expresa claramente en el hecho de que, a partir de la citada reforma, todos los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos que nuestro país ha suscrito se consideran parte integral de nuestro corpus legal y con la misma jerarquía que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este precepto quedó establecido en el artículo 1º constitucional (García, 2015).

La reforma constitucional “obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, al mismo tiempo que deben prevenir, investigar, sancionar y repararlos, de

conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad” (Lex Pro Humanitas, 2020). Además, estableció que la interpretación normativa en materia de derechos humanos tendría que hacerse de conformidad tanto con la Constitución como con los tratados internacionales, favoreciendo en todos los casos la protección más amplia e introduciendo, así, el principio pro persona. De igual modo, se crearon las figuras jurídicas del Control de Convencionalidad y del Bloque de constitucionalidad para asegurar la interpretación más extensa de los derechos reconocidos en todos los tratados internacionales suscritos por México.

Por su parte, la Ley Nacional de Ejecución Penal, promulgada en 2016 (Congreso de la Unión, 2016), contiene una serie de principios rectores que han sido analizados a profundidad en un texto reciente de Sarre y Morey (2019). A continuación, esbozamos una muy breve síntesis de tales principios, basada en el análisis efectuado por estos autores.

1. *Dignidad*. El Estado debe asegurar no solo condiciones compatibles con el respeto a la dignidad humana sino, además, ejecutar la privación de la libertad de forma tal que las personas privadas de la libertad no sean sometidas a angustias o dificultades que excedan el nivel inevitable de sufrimiento intrínseco de toda detención y que, dadas las exigencias materiales del encarcelamiento, su salud y bienestar estén asegurados adecuadamente, brindándoles, entre otras cosas, la asistencia médica requerida.

2. *Debida diligencia*. La diligencia debida se refiere al grado de cuidado que un poseedor de deberes (el Estado) debe observar en el cumplimiento de éstos. Implica la implementación de sistemas y procesos de gestión orientados a tornar eficaz la garantía de los derechos humanos involucrados.

La debida diligencia posee rango constitucional y plena vigencia en el ámbito mexicano, al haberse incorporado al artículo 109, fracción III de la Constitución. Entre otros de sus aspectos, destaca la

1. A nivel nacional, las normas básicas que regulan la ejecución penal son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Nacional de Ejecución Penal. Entre los tratados internacionales se encuentran las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos (Reglas Nelson Mandela) (ONU, 2015), así como las Reglas de Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes (Reglas de Bangkok) (ONU, 2011).



gestión efectiva apegada a la normatividad y la probidad administrativa que es, al mismo tiempo, un obstáculo para la corrupción.

La actuación diligente requiere de recursos –como la disponibilidad de personal o provisión de asistencia técnica– que deben ser provistos por las autoridades administrativas y, en su caso, garantizados por las instancias judiciales, de forma tal que los derechos queden satisfechos oportunamente. De este modo, para asegurar la gobernabilidad y los derechos humanos en el interior de los centros penitenciarios, la diligencia debida comprende, entre otros elementos, la gestión eficaz de servicios y suministros; condiciones de infraestructura; sistemas que aseguren la comunicación de las personas privadas de libertad; instalaciones y mobiliario adecuados; recursos humanos y financieros, etcétera (UNODC, 2019).

3. *Justiciabilidad y exigibilidad.* En tanto que la prisión es una creación jurídica del Estado, éste asume la calidad de garante de lo que sucede en estos espacios confinados. Ello exige contar con los órganos y procedimientos idóneos para dar cauce a las peticiones y demandas, tanto de las personas privadas de la libertad, como de otros sujetos que participan o tienen un interés legítimo en la vida en prisión, en su interacción con las autoridades.

El sistema de justicia de ejecución instrumentado en México reconoce las garantías del debido proceso y de protección de derechos mediante la posibilidad de entablar controversias judiciales, mediante un sistema de audiencias a cargo de las y los jueces de ejecución penal. Así, el estado de derecho ingresa a prisión con todo su andamiaje de derechos sustantivos y también con los mecanismos para su exigibilidad, entre los que destaca el acceso a una jurisdicción especializada que se manifiesta en la adscripción de cada prisión a uno o varios jueces de ejecución penal.

4. *Rendición de cuentas.* En un Estado democrático de derecho la rendición de cuentas es una obligación básica de los poderes públicos, que se torna factibles la evaluación del desempeño de los agentes estatales y la fiscalización del uso de los recursos. Al mismo tiempo, es una derivación inmediata del principio de publicidad de los actos de gobierno y del control que éste lleva implícito. Lo anterior

redunda en una garantía del cumplimiento del ordenamiento jurídico, del fortalecimiento de la probidad administrativa y la transparencia de la gestión financiera del Estado.

La actividad de fiscalización debe poseer, a su vez, dos dimensiones: una interna y otra externa. Se trata, en el primer caso, de la coexistencia de diversos niveles de fiscalización dentro de una misma órbita de poder, integrados y coordinados a modo de un subsistema. En efecto, la función de control interno la deben efectuar, en general y dentro de cada centro, instancias fiscalizadoras del Poder Ejecutivo y por la propia administración del Sistema Penitenciario.

Por su parte, el restante subsistema de control es el configurado por los servicios externos, tales como las Entidades Fiscalizadoras Superiores, a nivel federal o de cada una de las entidades federativas, que deben poseer autonomía técnica y de gestión. Otro componente fundamental de la dimensión externa de la rendición de cuentas está dado por la fiscalización que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil.

5. *Pro persona.* El principio pro persona, criterio rector de la interpretación de derechos y garantías a partir de la reforma constitucional de 2011, determina la aplicación de la norma (de fuente nacional o internacional) que brinde la protección más amplia. Sólo son válidas las limitaciones razonables, necesarias, proporcionales e idóneas que se encuentren debidamente justificadas y cuyo fin legítimo permita su compatibilización con otros derechos.

En el sentido apuntado, la premisa de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que considera a la persona privada de la libertad como un sujeto de derechos y no como objeto de tratamiento, representa evidentemente un trato más favorable hacia el destinatario de la norma, a quien en consecuencia se le coloca como acreedor de servicios educativos y de salud, entre otros.

6. *Progresividad y no regresividad.* El principio dual de progresividad y no regresividad, estrechamente relacionado con el de pro persona que le da origen, importa la conservación de los avances en materia de derechos humanos y el impulso continuo de su desarrollo, tal como lo establece la siguiente tesis jurisprudencial de la Suprema Corte: “En

congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar)".²

La progresividad se relaciona no solo con la prohibición de regresividad, sino que además implica que la efectividad de los derechos humanos no se logra de forma inmediata o como consecuencia directa del reconocimiento de un atributo, sino que surge a partir de un proceso: la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual.

En lo que se refiere a las personas privadas de la libertad, baste señalar que el reconocimiento de su calidad de sujetos de derechos permite, entre otras cualidades, acceder a la justicia de ejecución penal y al debido proceso para hacer efectivos derechos propios de la reclusión, como por ejemplo una adecuada ubicación, acceso a la protección de la salud, alimentación, seguridad personal, cuidados especiales, servicios educativos, capacitación para el trabajo, acceso al deporte, disponibilidad de agua potable, facilidades para la visita íntima y familiar, acceso a la defensa, plena ejecución de las resoluciones judiciales y seguridad jurídica, entre otros (UNODC, 2019).

7. *Interés superior de la niñez.* El interés superior de la niñez es un principio cuya aplicación pretende la mayor satisfacción y goce de las necesidades de niñas, niños y adolescentes. Para ello se exige adoptar un enfoque basado en derechos que permita garantizar el respeto y protección a su dignidad e integridad física, psicológica, moral y espiritual.

En la ejecución penal debe considerarse el principio de interés superior de la niñez, tanto en las decisiones, intervenciones y acciones que realicen las autoridades, como respecto de los niños y las niñas que viven en las prisiones con sus madres o padres, en aspectos relacionados con la ubicación de las personas privadas de la libertad y las visitas que reciben de parte de niñas, niños y jóvenes. Lo

relevante en estos casos es el respeto sobre los derechos de las personas privadas de la libertad y la garantía de brindar condiciones apropiadas a las niñas, niños y jóvenes para convivir con sus progenitores. El interés superior de la niñez debe guiar a las autoridades para permitir que este grupo de personas logren desarrollarse en condiciones óptimas, en ejercicio de todos sus derechos.

8. *Prohibición de la tortura y malos tratos.* La Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes establece el marco jurídico para identificar la tortura y los malos tratos. En su artículo 29 estipula que al servidor público que, en el ejercicio de su encargo, como medio intimidatorio, como castigo o por motivos basados en discriminación, veje, maltrate, degrade, insulte o humille a una persona, se le aplicará una sanción de tres meses a tres años de prisión y hasta 200 días multa.

En este sentido, de acuerdo con esta Ley, todo uso de la fuerza sobre una persona en detención sujeta al control material del Estado, que no puede escapar o resistir al mismo, que no tenga un propósito legal o que no responda a una necesaria causa o justificación constitucional o convencionalmente admisible, exige ser identificada a fin de que se adopten las medidas para su prevención, investigación, sanción y reparación.

9. *Gobernabilidad.* La gobernabilidad es entendida como una condición orgánica que presupone la vigencia y efectividad de normas generales e individualizadas; reglas, procedimientos, protocolos y directivas vinculantes para las autoridades, las personas privadas de la libertad y los terceros que ingresan a los centros. Ello implica un conjunto de mecanismos de control y fiscalización para las autoridades, las personas privadas de libertad y demás sujetos legitimados para actuar en la prisión.

Cabe advertir que es a partir del incumplimiento de tales deberes específicos, consagrados en las diversas normativas, que gradualmente se originan privilegios ilícitos, situaciones de impunidad y, en definitiva, grupos de autogobierno.

2. SCJN. Tesis de jurisprudencia 85/2017 (10a.) aprobada por la Primera Sala en sesión del 4 de octubre de 2017. Registro 2015305.

Hasta aquí la síntesis de los principios que, de acuerdo con Sarre y Morey (2019), rigen a nivel normativo la ejecución de penas en nuestro país. Enseguida ofreceremos un panorama general de la situación que, en los hechos, guardan las prisiones en nuestro país.

La realidad

En esta sección me propongo trazar un panorama general de la situación de las cárceles en México, señalando algunos de los principales problemas que enfrenta nuestro sistema penitenciario. Comenzaré por situar brevemente a dicho sistema en el contexto internacional, para luego describir los retos que enfrenta a nivel nacional y, por último, al esbozo de algunas recomendaciones de política pública que podrían contribuir a mejorar su desempeño.

El contexto internacional

Para tener claro el lugar que el sistema penitenciario mexicano ocupa en relación con otros países, valdría la pena tener presente algunos datos que se refieren al periodo 2018-2020.³

- Estados Unidos es el país que cuenta, tanto en números absolutos como relativos, con la mayor cantidad de población en prisión en el mundo: 2 millones 300 mil personas, lo que representa una tasa de 716 personas en prisión por cada 100 mil habitantes.
- En números absolutos, le siguen China, con 1 millón 700 mil personas; Rusia, con 700 mil, y Brasil, con 550 mil personas en prisión.
- En números relativos, a Estados Unidos le siguen varias de las islas del Caribe, que cuentan con tasas de más de 600 por 100 mil habitantes, así como Cuba (510) y Rusia (486). La tasa media de personas en la cárcel en la Unión Europea es de 139 por cada 100 mil.
- En América Latina los países que tienen una mayor tasa de población en reclusión son El Salvador, con 425, y Panamá, con 406 por cada 100 mil habitantes.
- México es el segundo en América Latina, después de Brasil, por la cifra de personas en prisión. Con-

taba, al mes de abril de 2021, con 219 mil personas privadas de la libertad y era el séptimo país en el mundo por el tamaño de su población penitenciaria, después de Estados Unidos, China, Rusia, Brasil, Tailandia e Irán.

- En números relativos, México alcanza con una tasa de 180 personas encarceladas por cada 100 mil habitantes, menor a la que registran los países centroamericanos y del Caribe, así como también menor a la de la mayor parte de los países del Cono Sur.

Problemática de las prisiones en América Latina

En un texto reciente, Fiona Macaulay, especialista en prisiones, resume los hallazgos que los estudios en América Latina han documentado acerca de la situación de las cárceles en la región durante las últimas tres décadas. El estudio, de acuerdo con la autora, demuestra las ilegalidades persistentes que se cometen en nombre de la ley y revela cómo los operadores legales crean y mantienen estos espacios de excepción a la legalidad, así como la manera en que son vividos por el personal y los internos (Macaulay, 2019, p. 255).

A partir de la década de los años 90, América Latina experimentó un crecimiento exponencial de la población penitenciaria, que en algunos casos se quintuplicó, provocando una severa crisis estructural en los sistemas de justicia penal. En un número significativo de países, este incremento ocasionó la pérdida de control por parte del Estado de los establecimientos carcelarios, lo que produjo una normativa paralela y un régimen pseudolegal en el que grupos de prisioneros tomaron el control de la población interna en ausencia de operadores del Estado al interior de los centros penitenciarios (Macaulay, 2019, p. 243).

El aumento masivo de la población encarcelada en América Latina fue resultado del expansionismo penal, también llamado populismo punitivo, dado el acrecentamiento notable de las conductas tipificadas como delitos en los códigos de la mayoría de los países de la región, así como también derivó del endurecimiento de las penas que prohibían el otor-

3. Los datos sobre la población penitenciaria en el mundo pueden consultarse en Prieto (s. a.).

gamiento de beneficios de preliberación. Lo anterior, tomando en cuenta que las tasas de encarcelamiento no están correlacionadas con el incremento de la criminalidad, sino con la manera cómo la sociedad y las instituciones de justicia deciden tratar a los presuntos responsables de haber cometido un delito (Macaulay, 2019, p. 247); asimismo, tiene que ver con el porcentaje de personas puestas en prisión preventiva y, en el caso de México, de figuras como el arraigo que violan garantías constitucionales, como la presunción de inocencia, entre otras.

Los porcentajes de internos en prisión preventiva son extremadamente altos en América Latina, pues rondan el 70% de la población encarcelada, en comparación con el 30% a nivel global. Debe también considerarse que las personas puestas en prisión preventiva tienen pocas oportunidades de contar con una defensa apropiada y de poder reunir pruebas en su favor, por lo que una vez en la prisión, lo más probable es que ahí permanezcan. Ello crea los espacios de excepción de la legalidad descritos por Agamben, en los que quienes se ven sometidos a dichos espacios “son simultáneamente sujetos de la ley y exentos de su protección” (en Macaulay, 2019, p. 250). El resultado de la creación de estos sitios de excepción de la legalidad fue que las autoridades penitenciarias tuvieron que compartir la gobernabilidad de los centros con los internos, o bien cederles el control por completo. En respuesta, éstos se organizaron bajo sus propios códigos en regímenes que varían considerablemente y que pueden ir desde garantizar la mera sobrevivencia (*bare life*, de acuerdo con Agamben) o la ayuda mutua, como ocurre en algunas cárceles de Perú, hasta otras donde un grupo somete al resto por la vía de la fuerza y la extorsión, como ha sucedido en muchas prisiones mexicanas, u otras que utilizan a la población para reclutar y fortalecer a su grupo delictivo, como en Brasil, o donde los presos conviven en un equilibrio sin liderazgos y sin participación alguna por parte de autoridades, como en Bolivia (Macaulay, 2019, pp. 253-254).

El sistema penitenciario en México

Comenzaremos por los números básicos que describen a nuestras cárceles. Las cifras corresponden al mes de abril de 2021.⁴

- México cuenta con 288 centros penitenciarios: 271 son estatales y 17 federales.
- La población total, en números redondos, es de 219 mil internos, 95% hombres y 5% mujeres.
- Solo 40% de las mujeres se encuentra en un establecimiento penal femenino, mientras que el resto se halla interna en establecimientos mixtos, lo que las coloca en una situación de desventaja. De igual modo, mientras que 50% de las mujeres se encuentran en prisión preventiva, 42% de los varones están en esa misma situación, lo que quiere decir que la justicia es más lenta para las mujeres. El alto porcentaje de personas en prisión preventiva significa que poco más de 90 mil personas duermen cada noche en nuestras prisiones sin que se les haya comprobado la comisión de algún delito.
- Casi 500 niños viven con sus madres en diferentes centros penitenciarios y comparten con ellas las mismas carencias y dificultades.
- 87% de la población penitenciaria es del fuero común y 13% del fuero federal.
- No obstante que la población penitenciaria a nivel nacional se redujo en 22% entre 2014 y hasta principios de 2019, 43% de los centros penitenciarios continúa con una densidad que excede hasta en 300% su capacidad.
- Contrario a la tendencia internacional de disminuir a la población penitenciaria durante la pandemia,⁵ en México ésta se elevó en 9% entre enero de 2019 y abril de 2021.
- Al mes de abril de 2021 se tuvo registro de 4,417 personas contagiadas en centros penitenciarios por COVID-19 y 358 fallecidas (ASILEGAL, 2021). Sin embargo, estas cifras se refieren únicamente a aquellos casos de personas privadas de la libertad o de personal penitenciario en que se aplicaron pruebas, por lo que es probable que exista una cantidad relevante de casos que quedaron fuera de los registros.
- Aún tomando en cuenta el subregistro, al mes de

4. Los datos de la población penitenciaria proceden de los Cuadernos Penitenciarios que mensualmente publica el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, así como del Segundo Informe de Gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, 2020.

5. Irán, Afganistán y Turquía liberaron a 30% de su población penitenciaria durante la pandemia. Véase Pérez (2020).

6. Datos de la Universidad John Hopkins publicados por *Reforma*, 5 de septiembre, 2020, p. 1.

agosto de 2020 el índice de fallecimientos por COVID-19 en las prisiones mexicanas (155 por 100 mil) era tres veces más alto que el de la población en general (52 por 100 mil).⁶

- De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, en los centros federales poco más de la mitad de la población interna son reincidentes y solo 6% participa en actividades laborales.

- La Comisión Nacional de Derechos Humanos estima que el consumo de drogas entre la población penitenciaria supera 50% (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018).

- De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad del INEGI de 2016 (la única de este tipo que se ha levantado hasta ahora en nuestro país), las cárceles con niveles más altos de corrupción son las de la Ciudad de México, el Estado de México y la de Puebla, mientras que los estados con mayor hacinamiento son el Estado de México, Nayarit, Hidalgo, Morelos y Jalisco (INEGI, 2017).

- Otros datos de la misma encuesta señalan que 32% de la población penitenciaria se sentía insegura en el centro donde se encontraba; 25% aceptó declararse culpable debido a que lo amenazaron y 57% recibió golpes, tortura o malos tratos al momento de su detención. El delito principal por el que las personas se hallaban en prisión era el robo, que representa 39% del total de las faltas que se cometen.

- En promedio, diariamente muere de manera violenta una persona en los centros penitenciarios mexicanos; sin embargo, durante los últimos años también ha habido incidentes violentos con múltiples víctimas, entre ellos: 70 heridos en el penal de La Toma, Veracruz, en 2018; 28 personas muertas en el penal de Las Cruces, Acapulco, en 2017; 49 muertos en el penal de Topo Chico, Nuevo León, en 2016.

- Entre marzo de 2020 y abril de 2021 se registraron 23 incidentes violentos en las prisiones, ocasionados por el temor a los contagios por COVID-19 o por la falta de información a los familiares respecto de la salud de las personas privadas de libertad.

Es importante advertir que en México no existe un “sistema nacional penitenciario” propiamente dicho; aun cuando hay problemas similares que afectan a la mayoría de los establecimientos peniten-

ciarios, en realidad las circunstancias específicas varían de una entidad a otra, ya que cada estado cuenta con autonomía para operar sus centros penitenciarios. Lo anterior, a pesar de que en 2016 se aprobó la Ley Nacional de Ejecución Penal, que paulatinamente ha entrado en vigor en la República y que debería dar lugar a la creación de normas y protocolos de actuación uniformes para todas las prisiones. Mediante esta Ley, los jueces de ejecución de la pena tienen atribuciones para recibir quejas de las personas privadas de la libertad y emitir resoluciones para que sus derechos sean respetados en las prisiones, como señalamos en el inciso correspondiente a los principios rectores del sistema de ejecución penal. Esto implica que la aplicación de las sanciones penales deja de ser solo una responsabilidad de los centros penitenciarios, es decir, del Poder Ejecutivo, y pasa a ser también una responsabilidad del Judicial.

Asimismo, es importante hacer notar las diferencias entre dos tipos de prisiones en nuestro país: las estatales y las federales. De manera muy general podríamos decir que lo que distingue a las primeras es, en muchos casos, la presencia débil e inclusive la ausencia de control por parte del Estado, mientras que en las segundas hay un control excesivo, que no siempre se justifica por parte del Estado (Azaola y Hubert, 2017).

Esta falta de control en los centros estatales queda de manifiesto en las recomendaciones y los diagnósticos que ha venido elaborando la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durante los últimos años, en los que destaca que 60% de los centros penitenciarios de México se encuentran en mayor o menor medida en manos de grupos criminales, dado que las autoridades carecen de la capacidad para someterlos a su control (CNDH, 2018).

Lo contrario puede decirse de los centros federales, en los que la población penitenciaria se halla sujeta a un estricto control en el que prevalece el régimen de aislamiento, que suele aplicarse en las prisiones de máxima seguridad, no obstante que apenas una mínima parte de la población que albergan estos centros cumple con el perfil para ser sometidos a dicho régimen. Una de las razones por las que esto ocurre es la falta de personal, ya que el control se facilita al mantenerlos aislados; esto, sin

considerar los severos daños que este régimen es capaz de producir, como lo han documentado estudios científicos rigurosos que alertan acerca de las consecuencias indeseables de mantener a la población por periodos prolongados a este sistema, como veremos más adelante.

Algunos de los principales problemas

La mayoría de los problemas que afectan a los centros penitenciarios, así como a las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad, son bien conocidos. Aquí nos referiremos brevemente solo a algunos de ellos.

- Una tercera parte de los centros penitenciarios cuenta con una densidad que excede su capacidad y que vive en instalaciones con espacios insuficientes y que carecen de mantenimiento, lo que provoca hacinamiento y la falta de todo tipo de servicios, generando condiciones de vida indignas y, muchas veces, inhumanas.
- Los servicios más elementales que hacen posible la sobrevivencia, como agua potable, alimentos, servicios de salud y medicinas, son muy escasos y de mala calidad, por lo que la provisión de estos bienes recae en buena parte en las familias, quienes asumen costos y responsabilidades que competen al Estado.
- No obstante que la Constitución establece al trabajo, la educación, la capacitación para el trabajo, la cultura y el deporte como las bases para la reinserción social, únicamente una mínima parte de la población penitenciaria tiene acceso al trabajo y a la educación. La mayoría asiste a cursos y talleres de todo tipo, y se dedica a elaborar productos artesanales como una forma de autoempleo que, de nuevo, depende de la familia para su venta, así como para la adquisición de materias primas.
- La falta de recursos y el abandono que crónicamente ha padecido el sistema penitenciario han puesto en riesgo la seguridad de los centros y la gobernabilidad, al tiempo que propician la corrupción por parte del personal, así como la participación de líderes o grupos criminales que detentan el poder de facto al interior de los centros. No pocas veces ello ha costado la vida de funcionarios o custodios, así como de internos, quienes además de encontrarse privados de su libertad en virtud de resoluciones legales dictadas por órganos del Estado,

en los hechos viven bajo el yugo de poderes extralegales capaces de resolver sobre sus vidas.

- Si se toma en cuenta que la gran mayoría de las personas que están en prisión son de escasos recursos, el hecho de que sus familias tengan que llevarles comida, medicinas y otros bienes sin lugar a dudas afecta la economía y el bienestar de ellas, situación que se agrava si se agrega el costo de la corrupción que deben cubrir cada vez que visitan el centro penitenciario o las cuotas que les exigen pagar quienes mantienen el control para garantizar la seguridad de su familiar. Esto afecta directa y desproporcionadamente a mujeres y niños, como lo han demostrado algunos estudios, pero también indirectamente a la sociedad entera que tarde o temprano deberá asumir los costos por los daños que todo esto produce (Pérez Correa, 2015; Giacomello, 2019).
- Como diversos estudios lo han documentado, la salud de quienes ingresan a prisión suele verse rápidamente deteriorada. Entre los padecimientos más comunes se encuentran el vértigo, la disminución de la capacidad visual y olfativa, la pérdida de energía, los trastornos digestivos y auditivos, así como enfermedades dermatológicas y dentales. El riesgo de suicidio y el contagio de padecimientos infecciosos se elevan hasta 10 veces por encima de los que se observan en la población en general, además de una sexualidad devastada y diversas afectaciones mentales, lo que posibilita decir que la pena de prisión es, sobre todo, una pena corporal que trae dolor y produce enfermedad y muerte (Gonin, 2000, en Massimo, Pérez y Tenorio, 2006).
- Por si fuera poco, a los problemas anteriores hay que añadir los prejuicios, la indiferencia, el abandono y el estigma con el que cargan tanto las personas que han estado en prisión, como sus familiares, lo que dificulta y compromete sus oportunidades reales de reinserción.

Centros con participación de la iniciativa privada

Durante el periodo de gobierno de 2006 a 2012, en el marco de la “guerra contra las drogas”, se consideró necesario construir nuevos centros federales para albergar a lo que se suponía que sería una



creciente población del fuero federal. De este modo, mientras que al inicio de dicho régimen había tres centros federales, al final se contaba con 13 y hoy en día con 17, aunque la población de estos centros es tanto del fuero común como federal. En aquel momento se resolvió construir otros con la participación de la iniciativa privada.

La construcción y la administración compartida de centros federales con la esfera privada ha implicado un gran e injustificable dispendio de recursos públicos que se canalizaron al levantamiento de enormes centros penitenciarios, con el inconveniente de que adoptaron de manera acrítica el modelo norteamericano de prisiones de súper máxima seguridad. Este modelo se caracteriza por la imposición de un régimen de control, de aislamiento y de represión excesivos que resulta violatorio de los derechos de las personas privadas de libertad, en términos de nuestras leyes y de los tratados internacionales que México ha suscrito en la materia.

Hoy en día, de los 17 centros federales, ocho cuentan con participación de la iniciativa privada y se les denomina CPS, lo que significa que se administran mediante un contrato de prestación de servicios. Se construyeron y son administrados por empresas como ICA, Prodemex, IGA, Tradeco, CARSO y HOMEX, y tuvieron un costo de 200 mil millones de pesos que el gobierno mexicano se comprometió a pagar en un lapso de 22 años, después de los cuales pasarán a ser propiedad del Estado (Documenta *et al.*, 2016). El costo diario por interno en estos centros construidos y administrados por la iniciativa privada varía, dependiendo del número, entre 3 y 6 mil pesos; mientras que en el resto oscila entre 200 y 300 pesos.

En los contratos el gobierno se comprometió a pagar de acuerdo con la capacidad instalada, independientemente de la población que realmente se tuviera. Vale decir que hoy en día las autoridades pagan por la totalidad de la capacidad, no obstante que la ocupación es solo de 60%.

Otro de los problemas más importantes de estos centros son las restricciones que impone su diseño arquitectónico, debido a la gran extensión de super-

ficie construida, al número de edificios y a la distancia que hay que recorrer para trasladarse de uno a otro, lo que hace que el régimen y la vida cotidiana tanto del personal como de las personas privadas de libertad se encuentre, de facto, condicionada por una distribución inapropiada. Esto se explica por los muy elevados importes que las compañías constructoras cargaron al erario, sin importar que el proyecto no resultara funcional.

El régimen de segregación y la “muerte social”⁷

En los centros federales mexicanos se ha impuesto un sistema conocido como de aislamiento o segregación, que implica que las personas privadas de libertad permanecen durante 22 o 23 horas en sus estancias y solo se les permite salir durante una o dos horas al día para hacer un poco de ejercicio, dentro de un área también estrecha o confinada.

Las consecuencias que este régimen produce han sido bastante documentadas. Estudios científicos rigurosos muestran que un ambiente así provoca en los internos más alienación, hostilidad y, potencialmente, mayor violencia. Ante las preguntas: ¿realmente podemos pensar que tiene sentido encerrar a tantas personas solas en pequeñas celdas durante 23 horas al día, a veces durante meses o años? Y cuando son liberadas, ¿cómo podrán adaptarse de nuevo? “Esta no es una medida inteligente”, respondió el expresidente Barack Obama en 2015, prohibiendo que dicho esquema continuara utilizándose en las prisiones federales de Estados Unidos.

También en 2015 las Naciones Unidas aprobaron las Reglas Mandela que modifican los estándares para el tratamiento de los internos. La Regla 43 prohíbe tanto el confinamiento solitario indefinido como el prolongado y establece que el encierro por 22 horas o más durante periodos mayores a 15 días es una forma de “tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes” (ONU, 2015, p. 18).

Por su parte, una resolución de 2015 de la Suprema Corte norteamericana condenó “el efecto deshumanizante del confinamiento solitario”, citando los estudios que han mostrado que esta práctica causa

7. Este apartado se basa en la información que contiene la página del Vera Institute of Justice sobre el régimen de segregación www.safealternativestosegregation.org, así como en el estudio de The Liman Program of Yale Law School y la Association of State Correctional Administrators (2015).

en los internos “ansiedad, pánico, pérdida de control, rabia, paranoia, alucinaciones y automutilaciones, entre otros síntomas”. La Suprema Corte argumentó que el aislamiento ocasiona la “muerte social” de las personas, urgiendo a que el sistema penitenciario suspendiera su utilización.

El concepto de “muerte social” hace referencia a aquellos que están apartados de la sociedad y son considerados muertos por los demás; implica que está presente el estigma y la discriminación que acompañan a cualquier actitud, acción o enfermedad que se aleje de las normas que dicta la sociedad. Las personas sufren “muerte social” cuando se produce el alejamiento de la colectividad que las declara, de alguna forma, inservibles o invisibles; es también decretada por individuos que deciden que otros no pueden cumplir con una labor social que les permita relacionarse. Asimismo, la “muerte social” puede producirse por la indiferencia hacia las personas, causándoles un malestar y sufrimiento que destruye de tal manera su personalidad y su dignidad que, teniendo signos vitales, socialmente han dejado de existir. “Es para pensar: la muerte social puede declararla cualquiera que ignore la situación de una persona que necesita ayuda” (Luna, 2014, párr. 5).

En resumen, si como lo han mostrado diversos estudios, el régimen de aislamiento termina por destruir a la persona, por deshumanizarla, estaríamos obligados a revisar su aplicación en los centros federales de nuestro país. Un esquema de esta naturaleza es, de entrada, incompatible con los fines que nuestra Constitución asigna a la pena, a saber, la reinserción o reintegración de las personas privadas de la libertad a la sociedad. Sería conveniente, por ello, que se examinara este régimen y se adoptara uno que, sin poner en riesgo la seguridad, se apegara a nuestras normas, ya que operar al margen del esquema legal no contribuye a resolver problemas, sino que, por el contrario, exacerba los conflictos sociales y nos perjudica a todos.

El personal penitenciario

El personal que presta sus servicios en los centros penitenciarios realiza una difícil labor: tediosa, arriesgada, que implica altos niveles de estrés y que, a pesar de que se trata de una función crucial para

la seguridad del país, es muy poco reconocida e incluso despreciada por la sociedad.

En un estudio que tuvimos la oportunidad de realizar en los centros federales, fue posible escuchar las voces y los testimonios de quienes ahí laboran, confirmando que ellos mismos saben y resienten esta falta de reconocimiento que no solo proviene de quienes no conocen las dificultades de su trabajo, sino lamentablemente también de las propias autoridades de las instituciones que los emplean (Azaola y Pérez Correa, 2017).

Aquí presentamos algunos testimonios: “Nos sentimos como prescindibles, desechables. Hay oídos sordos para las necesidades que plantea el personal. Somos el patio trasero del sistema federal”. “Me gustaría que se respetaran nuestros horarios laborales y nuestros derechos, porque también somos humanos y necesitamos que nos valoren”. “Hay mucha discriminación hacia los que trabajamos en las prisiones. Si decidimos cambiar de trabajo, nadie nos quiere contratar”. “Tenemos un trabajo muy importante pero no se ha dado ni el respeto ni el lugar que tienen otras instituciones de seguridad... Somos el patito feo. Al principio nos dijeron que este era un servicio de carrera, pero llevamos 24 años y no hemos podido hacer ninguna carrera. Estamos denigrados, nos tienen como corruptos. Desde que se fue ‘el Chapo’, todos pasamos a ser corruptos”.

Quisiera destacar que no nada más los custodios sienten la falta de reconocimiento que hemos referido, sino que la misma impresión prevalece entre el personal técnico y jurídico. De hecho, las condiciones de vida y de trabajo descritas por el personal técnico y jurídico permiten ver que lo que prevalece es una sensación de falta de reconocimiento hacia ellos y ellas, así como una ausencia de respeto a su dignidad, lo que configura lo que algunos autores como Luis Cardoso de Oliveira han denominado “agravio” o “insulto moral”. La noción de “insulto moral” implica una desvalorización o negación de la identidad del otro que suele provocar el resentimiento o la indignación (Cardoso de Oliveira, 2009).

Leamos lo que expresa el personal técnico y jurídico acerca de sus condiciones de vida y de empleo: “Hemos visto cómo se ha ido pudriendo todo.

Antes había estímulos, beneficios, ahora solo malos tratos”. “Hay compañeros aquí que tienen su familia lejos y da tristeza ver cómo viven, son condiciones tan horribles que no es digno ni humano vivir así. Yo pido que ya no nos muevan porque es inhumano... aunque busquemos estabilidad familiar y laboral, no la hay”. “Nos gusta el trabajo; pero no nos dan dignidad. Diario inventan algo para poner trabas. Solo pedimos salario y trato dignos y que no nos discriminen”. “Es tedioso trabajar en un ambiente donde no sientes el apoyo de tus jefes”. “Somos los más devaluados, los menos reconocidos y dicen que no servimos para nada”. “Llevamos un año sin que nos den uniformes y tres años sin chamarras. Nosotros terminamos comprando el uniforme para no traerlo todo roto... no parecemos empleados federales”. “El personal nunca ha sido prioridad. En 25 años nunca hemos sido considerados... Los directores no toman en cuenta que somos personas con familia. La prioridad siempre es el trabajo”. “¿En dónde está su sentido humanitario? ¡Las personas privadas de libertad somos nosotros!”.

El estudio que llevamos a cabo sobre el personal tuvo también como propósito hacer visible la problemática específica de las mujeres que laboran en los centros penitenciarios, ya que se enfrentan a un conjunto de circunstancias que las coloca en desventaja en relación con los varones. Ello motivó que formuláramos diversas recomendaciones, entre las que destacan: 1) La adopción de horarios de trabajo que contemplen las responsabilidades familiares de hombres y mujeres, y el reconocimiento de la importancia que la vida familiar tiene para el bienestar personal y social; 2) El otorgamiento de permisos especiales para ausentarse del cargo en caso de enfermedad de los hijos u otros dependientes que requieran cuidados específicos; 3) Adoptar políticas de adscripción del personal a centros cercanos al domicilio donde se encuentra su familia o dependientes económicos y 4) Proporcionar alimentación especial y atención médica a las embarazadas.

En suma, el estudio sobre el personal nos condujo a concluir que el adecuado cumplimiento de las funciones de los centros penitenciarios se halla comprometido en tanto no se revisen a fondo sus

condiciones de vida y de trabajo, y se dé respuesta a sus necesidades más urgentes.

Conclusiones y recomendaciones

A cualquiera que observe con cuidado lo que ocurre en las cárceles mexicanas debe quedarle claro que el sistema penitenciario nunca ha ocupado un lugar relevante dentro de las políticas ni de los recursos presupuestarios que se asignan a la seguridad y a la impartición de justicia que, particularmente durante los últimos años, se han canalizado desproporcionadamente a las Fuerzas Armadas. Baste señalar que en el Segundo Informe de Gobierno se reportó como un logro la reducción de 1,603 millones de pesos en el presupuesto que se ejerció en el área de Prevención y Readaptación Social.

Sin lugar a dudas, los efectos acumulados del abandono histórico hacia las prisiones han contribuido a exacerbar su problemática y han venido a mostrar la fragilidad de las instituciones en su conjunto para hacerle frente a delitos cada vez más serios y complejos, que demandan competencias profesionales que México todavía no ha logrado desarrollar en la dimensión en que se requiere.

Desde nuestra perspectiva, habría una serie de medidas de política pública que podrían contribuir a mejorar la situación de las prisiones, son las siguientes:

1. Revisar a fondo los códigos penales, con el fin de asegurar un uso racional y proporcional de las penas, tomando en cuenta un adecuado balance entre costos y beneficios.
2. Reducir el uso de la prisión preventiva oficiosa.
3. Mejorar la infraestructura y evitar el hacinamiento, asegurando que en cada dormitorio solo habite el número de personas para las que fue diseñado.
4. Garantizar el abasto de agua y alimentos suficientes y de buena calidad.
5. Diseñar medidas que permitan un control efectivo de actos de corrupción y extorsión.
6. Tomar todas las medidas necesarias para impedir actos de tortura, humillación y malos tratos.
7. Prohibir el régimen basado en la segregación o aislamiento de los internos.
8. Mejorar sustantivamente los servicios de salud que prestan las prisiones y asegurar el abasto de medicamentos.

9. Recuperar el control y la gobernabilidad de las prisiones que se encuentran en poder de grupos delictivos.

10. Dignificar y mejorar la calidad de vida tanto de las personas privadas de libertad como del personal penitenciario y promover la cultura del buen trato.

11. Promover el desarrollo de actividades laborales, educativas, deportivas, de capacitación y de salud para las y los internos.

12. Situar a las personas privadas de libertad en los centros más cercanos a su domicilio, de tal manera que

puedan preservar el vínculo con sus familias y, con ello, incrementar las posibilidades de su reinserción.

13. Facilitar la visita familiar y conyugal, y proporcionar un trato digno a quienes acudan a visitar a las personas privadas de la libertad.

14. Mejorar el trato, la capacitación y las condiciones de trabajo del personal penitenciario.

15. Crear observatorios ciudadanos de los centros penitenciarios e involucrar a las comunidades en la defensa de las condiciones y la calidad de vida de las personas privadas de la libertad.





La obligación de crear leyes y políticas públicas protectoras de los derechos humanos de las personas migrantes víctimas en México a partir del artículo primero constitucional

Ana Lorena Delgadillo Pérez y Cristina Santoyo De Jesús



Introducción

La reforma al artículo primero constitucional que se publicó en junio de 2011 establece que en México:

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, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley [...] (Cámara de Diputados, 2021, pp. 1-2).

Este cambio sustancial, sin duda, implicó modificaciones notables en el funcionamiento del Estado mexicano, pues la reforma obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y, en consecuencia, a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Además, señala que la interpretación normativa en materia de derechos humanos se hará en apego a la Constitución y a los tratados internacionales, favoreciendo en todo momento la protección más amplia a las personas. Esta modificación ha representado, también, avances notables para la defensa de los derechos humanos, pero particularmente de grupos que han sido vulnerados por el Estado, como las personas migrantes, que por estar en tránsito y no

contar con la protección efectiva, son víctimas de graves transgresiones a sus derechos humanos.

En el siguiente texto analizaremos la obligación del Estado mexicano de crear leyes y políticas públicas para personas migrantes víctimas del delito, a partir de las obligaciones establecidas en el artículo primero constitucional. Expondremos también el establecimiento del novedoso Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación (MAE), que se creó en un contexto de violencia generalizada contra las personas migrantes en su trayecto por México. El MAE tiene como principal objetivo atender las dificultades que enfrentan las familias de personas migrantes desaparecidas en México para denunciar, entre otros delitos, la ausencia de sus seres queridos y dar seguimiento a la investigación, procesamiento y sanción de las personas responsables, así como la reparación integral del daño.

Por tanto, el Mecanismo se diseñó como el espacio que permite el acceso a la justicia a familias y víctimas migrantes que estando en otro país tengan necesidad de sostener comunicación directa con las autoridades responsables del Estado mexicano, y con la idea de establecer la coordinación interinstitucional que brinde a estas familias su derecho a la justicia, la verdad y la reparación integral.

El MAE se pensó, pues, como el elemento de una política pública con enfoque transnacional que cumpliera con el propósito de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios constitucionales e internacionales de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

No obstante, los cambios legislativos recientes en la Ley de la Fiscalía General de la República—publicada el 20 de mayo de 2021— y la falta de emisión de lineamientos para embajadas y consulados mexicanos por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) ponen en riesgo el funcionamiento del Mecanismo y, más grave todavía, implican una violación al derecho de acceso a la justicia de las víctimas migrantes, al derecho a coadyuvar en la investigación, a obtener una reparación del daño y a la obligación del Estado mexicano de garantizar el acceso a la verdad, justicia y reparación de las víctimas y de sus familias, cuando son víctimas en su tránsito



por México. Por tanto, estos cambios legislativos entrañan, en primer lugar, una violación al principio de universalidad y, en segundo lugar, en cuanto significan una regresividad respecto de la normativa anterior, representan una violación al principio de progresividad en materia de derechos humanos.

Personas migrantes como víctimas de violaciones graves a derechos humanos

Desde el año 2009 se ha documentado en México la violencia que se ejerce contra la población migrante. Gracias al trabajo llevado a cabo por las casas de migrantes, albergues y organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan con el sector migrante, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos registró en dos informes (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009; 2011) cerca de 20 mil secuestros de migrantes ocurridos en territorio nacional.

A esto se suman al menos cinco masacres en que las personas migrantes han sido víctimas de ejecución: el homicidio de 72 migrantes de agosto de 2010; el hallazgo de 48 fosas clandestinas con cerca de 196 restos, en abril de 2011, ambas en San Fernando Tamaulipas; la masacre de Cadeyrea, donde se localizaron 49 torsos en mayo de 2012; la masacre de Güémez, donde en 2014 se hallaron 16 restos de personas; y la reciente masacre de Caborca, Tamaulipas, donde fueron incineradas 19 personas, en febrero de 2021.

Como lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el contexto de violencia que ha afectado a México en años recientes, uno de los fenómenos que causa mayor inquietud es la situación de las personas migrantes y las dificultades adicionales que enfrentan sus familias en la búsqueda de sus seres queridos y de acceso a la justicia. Durante sus visitas a México, la CIDH recibió información sobre las distintas causas y actores estatales y no estatales vinculados con la incomunicación y desaparición de personas migrantes (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015).

Adicionalmente, el Comité contra la Desaparición Forzada (CED) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) también ha manifestado su preocupación respecto de los casos de desapa-

rición forzada de personas migrantes en México, lo cual representa múltiples desafíos para los allegados a ellas, por no residir en este país. Por estas razones, el Comité recomendó a México, en cooperación con los países de origen y destino, y con la participación de las víctimas y la sociedad civil, redoblar sus esfuerzos para prevenir e investigar dichas desapariciones, perseguir penalmente a los responsables y proteger adecuadamente a denunciantes, peritos, testigos y defensores (Organización de las Naciones Unidas-Comité contra la Desaparición Forzada, 2015).

Estas recomendaciones han sido también emitidas por la CIDH (2015) y órganos de la ONU, entre ellos el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas (Informe de Misión a México, 2012), la Relatoría de Ejecuciones Extrajudiciales (asamblea General de la ONU, 2014), el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (ONU-Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2017).

Cabe mencionar que hay diversos obstáculos para que las personas migrantes accedan a la verdad y la justicia, lo que favorece la impunidad: dificultades para accionar medidas de búsqueda, así como para obtener información y denunciar desapariciones desde el extranjero; falta de sistematización de información forense; ausencia de servicios legales; poca cooperación de los países, entre otros. Lo anterior se traduce en enormes inconvenientes para que los familiares puedan participar en procesos de búsqueda, de investigación, sanción y reparación.

Pese a los avances en la legislación en materia de protección de derechos humanos, las luchas de las familias de personas migrantes desaparecidas en México se siguen enfocando en aspectos sumamente básicos del derecho a la justicia, como conocer los expedientes.

Teniendo en cuenta la relevancia que cobran los estándares internacionales y las recomendaciones de organismos multilaterales con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, cabe destacar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha recomendado a

México la creación de mecanismos de búsqueda de personas migrantes desaparecidas o no localizadas, con la coordinación de los distintos niveles de gobierno, así como entre los países de origen y destino, principalmente Centroamérica y Estados Unidos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

La construcción de las políticas públicas a partir de la reforma del artículo primero constitucional en materia de derechos humanos

El artículo primero constitucional establece que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos que reconoce la Constitución y los tratados internacionales, así como la obligación de interpretar las normas relativas a derechos humanos de conformidad con los mismos, favoreciendo siempre la protección más amplia para las personas. Establece también el deber de todas las autoridades en los ámbitos de su competencia de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De acuerdo con el principio de universalidad, reconocido –entre otros tratados internacionales de derechos humanos– en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las autoridades del Estado tienen el cometido de respetar, proteger y garantizar a todas las personas sujetas a su jurisdicción el disfrute y ejercicio pleno de los mismos derechos y libertades fundamentales en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (ONU-Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993). Esto implica, entre otros deberes, el del Estado “de prestar especial atención a los sectores sociales e individuos que han sufrido formas de exclusión histórica o son víctimas de prejuicios persistentes, y adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación en la práctica” (Comi-

sión Interamericana de Derechos Humanos, 2014, párr. 7). El principio de universalidad tiene, en ese sentido, como ha indicado la Comisión Interamericana, “una importante repercusión para el sistema de justicia” del Estado, considerando que la administración de justicia y, por tanto, el acceso a la misma, “es la primera línea de defensa en la protección de los derechos humanos a nivel nacional” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014, párr.10).

Los principios de interdependencia e indivisibilidad demandan, a su vez, de las autoridades el respetar, proteger y garantizar a todas las personas todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales (Asamblea General de la ONU, 1950; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014). De acuerdo con lo anterior, los derechos humanos están relacionados entre sí y las autoridades tienen la obligación de tratarlos, en relación con todas las personas, “en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso” (Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993, párr. 5).

Finalmente, de acuerdo con el principio de progresividad, las autoridades del Estado tienen la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias “para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos” (ACNUDH, 1966, artículo 2). Este principio es inherente, como ha expresado la Comisión Interamericana, a todos los instrumentos de derechos humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1993), y, en consecuencia, es aplicable a todos los derechos.

El cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte, demanda de sus autoridades, además, la obligación de actuar con la debida diligencia requerida para prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos y de reparar integralmente las mismas cuando ocurren. Esta obligación conlleva para el Estado, como ha señalado también la Comisión Interamericana, “el deber de organizar su estructura estatal para responder de forma debida a las violaciones de derechos humanos, incluyendo



la actuación de todas sus instituciones, poderes, programas y servicios, y la creación de condiciones para el ejercicio pleno de los derechos humanos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014, párr. 11).

Podemos deducir, a partir de lo antes expuesto, que la redacción de las leyes, reglamentos, lineamientos y, en general, de toda la normatividad que se elabora desde el Legislativo o el Ejecutivo, así como la construcción de las políticas públicas en materia de acceso a la justicia, verdad y reparación debe (i) cumplir con tratados internacionales y con la obligación de debida diligencia que deriva de ese acatamiento cuando se está frente a tratados internacionales de derechos humanos; (ii) favorecer la protección más amplia de los derechos de todas las personas; (iii) apegarse a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Esto aplica a todas las autoridades mexicanas en sus respectivos ámbitos de competencia. Asimismo, como ha señalado la Comisión Interamericana, el principio de igualdad y no discriminación debe estar en la base del diseño y ejecución de toda política pública y estar presente desde el momento mismo de la definición de un problema o de una situación sobre la cual el Estado planea intervenir. La aplicación de este principio “obliga a poner atención sobre las situaciones de desigualdad y la existencia de las brechas que hay entre distintos grupos sociales en el acceso a los derechos humanos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018, párr. 50).

Esta debe ser, entonces, la brújula del Estado mexicano para la construcción de su marco normativo y de sus políticas públicas. Lo anterior es válido de manera general respecto del reconocimiento y protección de los derechos humanos en México y lo es específicamente cuando se trata de los derechos de las personas migrantes y de sus familiares. *Los Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas* (2019) enfatizan, al respecto, en el ámbito del Sistema Interamericano:

La universalidad, indivisibilidad, interdependencia, interrelación, progresividad y no regresividad de todos los derechos humanos y libertades

fundamentales, y la necesidad de garantizar a todas las personas independientemente de su situación migratoria, el pleno respeto de sus derechos humanos de conformidad con los Artículos 1 y 2 de la Convención Americana; y el derecho de todos los migrantes a igualdad de trato y no discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, situación económica, nacimiento, bienes, estado civil, orientación sexual, identidad o expresión de género, grupo étnico, discapacidad, nacionalidad o apatridia, migración o residencia, edad, razones para cruzar fronteras internacionales o circunstancias del viaje o descubrimiento, o cualquier otro factor (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, p. 1).

Estos mismos Principios establecen en forma expresa el deber del Estado de respetar y garantizar la no discriminación e igual protección, conforme a la cual: “Todas las personas, incluidos los migrantes, son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la ley sin discriminación de ninguna clase ni por ningún motivo, incluida la condición de migrante” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, p. 8). Asimismo, prevén la necesidad de instituir políticas, leyes y prácticas integrales “que privilegien a la persona y que estén basadas en los derechos humanos”, incluida la aplicabilidad de los principios de no regresividad e inderogabilidad en todos los asuntos pertinentes (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, p. 2).

Diseños institucionales para el acceso a la verdad, la justicia y la reparación de conformidad con el artículo primero constitucional: riesgos de vulneración de los principios constitucionales por reformas legislativas regresivas

Con estos antecedentes, gracias al impulso de comités de familiares de migrantes desaparecidos de Centroamérica y México, y en colaboración con la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (Fundación para la Justicia), en 2015 se creó, mediante el Acuerdo A/117/15, el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación

(MAE), para garantizar el acceso a la justicia de víctimas migrantes y sus familias.

A la par del MAE se creó la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, en el seno de la entonces Procuraduría General de la República (PGR) –actualmente Fiscalía General de la República (FGR)–. El artículo octavo de ese instrumento estipuló que el MAE contempla acciones y medidas para facilitar el acceso a la justicia y el ejercicio de acciones para la reparación del daño a personas migrantes o sus familias que se encuentren en otro país. En suma, de conformidad con el artículo primero constitucional, el Mecanismo busca garantizar a las personas migrantes y a sus familiares los derechos reconocidos por el orden jurídico nacional en favor de las víctimas.

En el artículo 11 se definieron las acciones que las Agregadurías, en su carácter de auxiliares del Ministerio Público y como parte del MAE, deben realizar a solicitud de las víctimas o sus familiares que se encuentren en otro país:

I. Recibir las denuncias de los hechos probablemente constitutivos de delito y se hayan perpetrado en territorio nacional, así como las pruebas respecto de las investigaciones y denuncias correspondientes, a efecto de que dicha información sea canalizada con las formalidades de ley a la unidad administrativa que resulte competente, para su trámite correspondiente.

II. Recibir las solicitudes de búsqueda de personas migrantes desaparecidas en territorio mexicano e informar por escrito el resultado de la búsqueda.

III. Solicitar, en el ámbito de sus atribuciones, acciones de búsqueda in situ en las que podrán participar víctimas y organizaciones de la sociedad civil, en lugares donde se tenga información de la posible existencia de personas migrantes desaparecidas.

IV. Canalizar ante las autoridades competentes las solicitudes de inscripción de una víctima en el Registro Nacional de Víctimas y todas aquellas relativas al ejercicio de las medidas y derechos reconocidos en la Ley General de Víctimas.

V. Gestionar ante las autoridades competentes que un abogado defensor o asesor jurídico les asista desde territorio nacional, debiéndose garantizar la correcta y efectiva comunicación entre ambas

partes, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

VI. Informar de las actuaciones que se llevarán a cabo en las investigaciones y en el proceso, con inclusión de la fecha de las audiencias o su aplazamiento y la fecha programada en que se emitirán resoluciones y sentencias.

VII. Solicitar a las autoridades competentes un traductor o intérprete en la lengua y cultura respectiva, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ejercer sus derechos de víctima o imputado. En los casos en los que el traductor o intérprete se deba proporcionar a una persona extranjera en las instalaciones de la Agregaduría, realizará las gestiones ante las autoridades del país que corresponda, a efecto de solicitar la asistencia del traductor o intérprete, y

VIII. Gestionar copia de las investigaciones conforme a lo dispuesto en la legislación procesal penal aplicable.

Como se puede observar, el origen y la finalidad del MAE están vinculados directamente al órgano federal de procuración de justicia, por varios motivos: (i) se trata de delitos cometidos contra personas migrantes, cuyas familias tienen la necesidad de denunciar casos de desaparición, secuestro y homicidio desde otros países; (ii) la entonces Ley Orgánica de la Fiscalía establecía la obligación de la FGR de atender los casos en que los denunciados se encuentren en otro país; (iii) dado el nivel de coordinación internacional, era más efectivo y rápida la comunicación y coordinación con una autoridad federal, ya que en casos de asistencia jurídica internacional, la competente era la FGR.

Su propósito principal es que la víctima pueda actuar auténticamente como parte dentro del procedimiento penal, con independencia del lugar en el que se ubique, lo que implica el ejercicio de múltiples derechos relacionados con el acceso a la justicia, como presentar denuncias, evidencia, solicitudes de búsqueda, gestionar la asistencia jurídica a la que tiene derecho, etcétera.

Considerando que en la operación del MAE las agregadurías de la PGR resultaron insuficientes para cumplir con sus objetivos, fue necesario invo-



lucrar también a los consulados y embajadas, lo que llevó a una participación más activa de la SRE, sin que disminuyeran las responsabilidades de la PGR. Antes bien, esto demandó un ejercicio de coordinación con la mencionada Secretaría. Esta realidad se plasmó en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada el 17 de noviembre de 2017, tanto respecto de la PGR como de la Comisión Nacional de Búsqueda:

Artículo 4. Para efectos de esta Ley se entiende por:
XIV. Mecanismo de Apoyo Exterior: el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación es el conjunto de acciones y medidas tendientes a facilitar el acceso a la justicia y el ejercicio de acciones para la reparación del daño, en el ámbito de su competencia, a personas migrantes o sus familias que se encuentren en otro país y requieran acceder directamente a las instituciones del ordenamiento jurídico mexicano establecidas en esta Ley, coadyuvar en la búsqueda y localización de personas migrantes desaparecidas con la Comisión Nacional de Búsqueda y en la investigación y persecución de los delitos que realicen las Fiscalías Especializadas en coordinación con la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, así como para garantizar los derechos reconocidos por el orden jurídico nacional en favor de las víctimas y ofendidos del delito. El Mecanismo de Apoyo Exterior funciona a través del personal que labora en los Consulados, Embajadas y Agregadurías de México en otros países;

Artículo 53. La Comisión Nacional de Búsqueda tiene las siguientes atribuciones:

[...]

XXIV. Mantener comunicación continua y permanente con el Mecanismo de Apoyo Exterior, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores para coordinarse en la ejecución de las acciones de búsqueda y localización de personas migrantes;

[...]

XXXV. Recibir de las embajadas, consulados y agregadurías las Denuncias o Reportes de perso-

nas migrantes desaparecidas o no localizadas en territorio mexicano. Así como establecer los mecanismos de comunicación e intercambio de información más adecuados que garanticen la efectividad en la búsqueda de las personas migrantes en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Mecanismo de Apoyo Exterior;

Artículo 70. La Fiscalía Especializada de la Fiscalía tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

[...]

VI. Mantener comunicación continua y permanente con el Mecanismo de Apoyo Exterior y la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes para recibir, recabar y proporcionar información sobre las acciones de investigación y persecución de los delitos materia de esta Ley cometidos en contra de personas migrantes;

Artículo 84. Las oficinas consulares de México deben recibir las solicitudes de búsqueda de los familiares en México y remitirán sin dilación el Reporte a la Comisión Nacional de Búsqueda.

Cuando la búsqueda requiera de diligencias en otro país, bien sea el de origen, el de tránsito o el de llegada de la persona migrante, se deberá activar el Mecanismo de Apoyo Exterior a fin de garantizar que la información y elementos probatorios que sean necesarios puedan ser tramitados de forma inmediata y efectiva a lo largo del proceso de búsqueda.

Artículo 99. La Comisión Nacional de Búsqueda o la Comisión Local de Búsqueda correspondiente y las Fiscalías Especializadas, de conformidad con las atribuciones que le confiere esta Ley, deberán realizar las acciones de búsqueda, localización e identificación de Personas Desaparecidas o No Localizadas; así como de investigación y persecución de los delitos materia de esta Ley, conforme a los protocolos correspondientes.

Corresponderá al Sistema la emisión del Protocolo Homologado de Búsqueda y a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia la del Protocolo Homologado de Investigación. La Comisión Nacional de Búsqueda emitirá opinión previa a la emisión de los protocolos.

Los protocolos deberán elaborarse con perspectivas de género, de niñez y de derechos humanos.

En lo que corresponda a cada uno contendrán, al menos, lo siguiente:

[...]

IX. Los procedimientos de búsqueda y localización de personas migrantes, sin importar su calidad migratoria, que hayan desaparecido durante su estancia en el país, conforme los lineamientos del Mecanismo de Apoyo Exterior [...] (Congreso de la Unión, 2017, pp. 3, 17, 24 y 33).

Cabe destacar que la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas no implicó la supresión del Acuerdo A/117/15, que dio origen al MAE. De hecho, se emitió un nuevo acuerdo para hacer compatible la regulación previa con la nueva normativa: el 16 de febrero de 2018 se publicó el Acuerdo A/012/18 por el que se reformó el diverso A/117/15, por el que se creó la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación y se establecieron sus facultades, documento en el que se mantuvo la rectoría de la PGR sobre el MAE.

Posteriormente, el 14 de diciembre de 2018 se emitió la ahora abrogada, en cuyo artículo 54 se estipuló:

Artículo 54. De la atención a las víctimas en territorio extranjero, a través del Mecanismo de Apoyo Exterior

A través del Mecanismo de Apoyo Exterior previsto por la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; así como de la Ley General de Víctimas, los órganos de la función fiscal garantizarán a las víctimas tanto en el territorio nacional como en el extranjero en igualdad de condiciones el derecho a la verdad, justicia y reparación integral.

El Mecanismo de Apoyo Exterior deberá garantizar a todas las víctimas y sus representantes que se encuentren en el extranjero, el derecho a presentar denuncias, declaraciones y cualquier tipo de pruebas, documentación o información relacionada con los hechos denunciados; a presentar peticiones, a participar activamente en

el desarrollo de las investigaciones y procesos penales, así como a recibir información completa y oportuna cuando la víctima lo requiera.

Las comunicaciones entre Fiscales, víctimas y representantes legales deberán realizarse con fluidez, agilidad y debida diligencia, pudiendo utilizarse para el efecto cualquier medio de comunicación. De la misma manera se llevarán a cabo las comunicaciones entre la o el fiscal encargado del caso y las autoridades mexicanas que se encuentren en las sedes diplomáticas y consulares a cargo del Mecanismo de Apoyo Exterior; la Fiscalía podrá establecer los agregados que se requiera conforme al Plan de Persecución Penal (Congreso de la Unión, 2018, pp. 25-26).

Si bien esta regulación posterior al acuerdo de creación del MAE involucró a más autoridades en su funcionamiento –principalmente la SRE y la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB)–, en ningún momento disminuyó las responsabilidades del Ministerio Público y, consecuentemente, de la FGR. Al respecto, basta mencionar que el artículo 54 de la extinta Ley de la Fiscalía estableció puntualmente que los órganos de la función fiscal debían garantizar mediante el MAE los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

Como es previsible, la operación del Mecanismo tenía diversas áreas de oportunidad, debido a que exigía un ejercicio de coordinación interinstitucional novedoso. Es innegable, también, que su establecimiento representó, en consonancia con el artículo primero constitucional y con los tratados internacionales de derechos humanos, avances notables para que las familias de personas migrantes víctimas de desaparición pudieran acceder a los derechos fundamentales mencionados.

El MAE, por ser un mecanismo inédito que propuso construir una justicia de alcance transnacional para poblaciones en movilidad víctimas de violaciones a derechos humanos, ha sido reconocido por mecanismos y procedimientos del Sistema Interamericano y de Naciones Unidas. En 2016, la CIDH celebró su creación y lo distinguió como instancia para la protección de los derechos de migrantes en México. La Oficina del Alto Comisionado de



Naciones Unidas para los Derechos Humanos reconoció, asimismo, en agosto de 2020, la importancia del MAE como un esfuerzo para avanzar en la investigación de los delitos cometidos contra personas migrantes y en la búsqueda de aquellas desaparecidas.

Su creación, como política pública del Estado mexicano, se apega a lo establecido en el artículo primero de la Constitución, al cumplir con los tratados internacionales, favorecer la protección más amplia de derechos para las personas migrantes y basarse en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, como política pública, el MAE responde –también en apego al artículo primero– a los requerimientos que el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018) ha formulado a los Estados para que creen herramientas de coordinación transnacional, regional y bilateral, a fin de alcanzar varios de sus objetivos, especialmente con el 8: Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos; con el objetivo 9: Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes, y el 14: Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio.

A pesar de esto, entre otros, actualmente existen dos aspectos que violan los principios ahí establecidos: la regulación del MAE instaurada en la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR), publicada el 20 de mayo de 2021, y la omisión por parte de la SRE de emitir los lineamientos para que consulados y embajadas mexicanas en otros países hagan efectivo el MAE.

Por cuanto hace a la normativa anotada en la nueva LOFGR, se sustituyó la anterior por la siguiente:

Artículo 10. Corresponde a la Fiscalía General: XII. Participar como entidad autónoma en el Mecanismo de Apoyo Exterior, previsto por la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y mantener comunicación continua y permanente con éste, para coadyuvar en la investigación y persecución de delitos, a través de las Fiscalías Especializadas, fiscalías o unidades com-

petentes; así como garantizar los derechos reconocidos por el orden jurídico nacional en favor de las personas víctimas y personas ofendidas para recibir, recabar y proporcionar información sobre las acciones de investigación y persecución de los delitos cometidos en contra de personas migrantes [...].

La reforma es contraria a recomendaciones de los órganos de tratados, como las formuladas recientemente a México por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en las que se requiere a México asegurar –a través del MAE– que las personas migrantes y sus familiares tengan acceso fácil a las instituciones federales estatales e información sobre las investigaciones y participen en el proceso (Comité de protección de los derechos..., 2017, párr. 34 d).

Esta reforma supone una reducción del MAE, por lo que entraña una violación al derecho de acceso a la justicia de las víctimas migrantes, al derecho a coadyuvar en la investigación, a obtener una reparación del daño y, en esta medida, una violación tanto al principio de universalidad como al de progresividad en materia de derechos humanos, así como a la obligación de la FGR de procurar justicia.

Particularmente, se considera una regresión y, por tanto, una violación al principio de progresividad, porque al suprimir el anterior artículo 54, elimina el párrafo que contiene una regla general que valida todos los derechos de las personas migrantes víctimas de un delito y de sus familias, otorgándoles el mismo estatus que las víctimas mexicanas, al señalar que mediante el MAE, el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y la Ley General de Víctimas, los órganos de la función fiscal debían garantizar a las víctimas, en territorio nacional y en el extranjero, igualdad de condiciones al derecho a la verdad, justicia y reparación, agregando un principio de efectividad al estipular que las comunicaciones entre autoridades y víctimas deben realizarse con fluidez, agilidad y debida diligencia.

Este retroceso también representa una violación al principio de universalidad, pues la protección y garantía diferente en el ejercicio de derechos

humanos fundamentales, como son el derecho de acceso a la justicia, a la verdad y a una reparación integral que tienen las víctimas residentes en México y las que no habitan en el país es, implícitamente, un acto que desconoce los principios de igualdad ante la ley y de no discriminación.

El vínculo directo que se estableció entre entonces PGR y el MAE cuando se creó no permite separar al Mecanismo de la ahora FGR, por el tipo de derechos que se pueden ejercer por medio del MAE (presentar denuncias, participar en las acciones de investigación, ofrecer pruebas, recibir información sobre el desarrollo del procedimiento, etcétera). Por tanto, el señalamiento del artículo 10, fr. XII de la LOFGR de que le corresponde la FGR “participar como entidad autónoma en el Mecanismo de Apoyo Exterior” es contrario al derecho humano de acceso a la justicia, pues, atendiendo a su origen y finalidad, la FGR debe ser la entidad rectora dentro del MAE y debe encabezar las acciones de coordinación necesarias con el resto de las autoridades involucradas.

La normatividad actual disminuye el estándar de derechos que ya estaban establecidos en la anterior ley de la FGR y pone en riesgo la operatividad del MAE, porque abre la posibilidad de que ninguna autoridad sea la principal responsable de coordinar a las demás autoridades y de impulsar las diversas acciones que lo comprenden.

No hay otra disposición legislativa vigente que le confiera a la SRE o a la CNB facultades para coordinar el MAE, pues la FGR se encuentra primordialmente vinculada a los derechos que se pueden ejercer por la vía de este Mecanismo. Lo anterior significa un retroceso en la aplicación de los principios estipulados en el artículo primero constitucional.

Además, el mencionado artículo 10, fracción XII de la LOFGR sostiene que corresponde a la Fiscalía General mantener comunicación continua y permanente con el Mecanismo para coadyuvar en la investigación y persecución de delitos, mediante las fiscalías especializadas, fiscalías o unidades competentes. Esto es contrario al artículo 21 de la Constitución, que en su primer párrafo dice: “[l]a investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales

actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función” (Congreso de la Unión, 2021, p. 25).

Al indicar que la obligación de la FGR es “coadyuvar” cancela sus funciones constitucionales, lo que se traduce en una violación al derecho humano de acceso a la justicia, pues si esta entidad deja de ser la principal responsable de esa obligación, ningún órgano estatal podría cumplir con tal función, que constitucionalmente solo el Ministerio Público —que en el caso de la federación se organiza en la FGR, según el artículo 102, apartado A de la Constitución— y las policías pueden desempeñar. Asimismo, aun con la existencia de la Comisión Nacional de Búsqueda y las comisiones locales, la FGR conserva sus obligaciones referentes al derecho humano a ser buscado, pues forma parte del cometido de investigar y perseguir delitos como la desaparición forzada.

Por otro lado, la implementación del Mecanismo de Apoyo Exterior está incompleta si la Secretaría de Relaciones Exteriores no emite sus lineamientos para que las familias que tengan un caso de desaparición o de ejecución, o cualquier persona que haya sido víctima de delito y esté en otro país, puedan acudir a embajadas y consulados mexicanos a denunciar o a ejercer estos derechos.

Resulta importante señalar que si bien es fundamental que la Constitución establezca el máximo estándar para la creación de cualquier política pública, lo anterior solo se cumplirá si el resto de la regulación se alinea con ese estándar y si las políticas públicas y las prácticas se adecuan al contenido constitucional. Ese es precisamente el gran reto que tenemos en México.

Recapitulación

Los cambios legislativos que dieron origen a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que este año celebra una década de haberse publicado, abrieron la posibilidad de crear mecanismos de coordinación y modificaciones normativas para garantizar y proteger los derechos humanos de grupos que históricamente han estado en situación de vulnerabilidad, como las personas migrantes en tránsito.



Sin embargo, la modificación constitucional, una década después, no necesariamente se ha traducido en la protección efectiva de estos derechos reconocidos en la legislación nacional y en estándares internacionales. Como se mostró con el caso del MAE, los avances que se lograron para garantizar el acceso a la justicia de víctimas migrantes y sus familias –los cuales fueron posibles gracias al impulso de los mismos grupos de familiares y organizaciones de la sociedad civil– se revirtieron en la emisión de la nueva Ley de la Fiscalía General de la República.

Según se mencionó antes, esta nueva ley disminuye los derechos que se pueden ejercer mediante el MAE, en una clara violación al principio de progresividad, erigido constitucionalmente. Para identificar esta reducción de derechos, es suficiente comparar los que de acuerdo con el artículo 54 de la ley abrogada se podían ejercer y los que aparecen en el 10 de la ley vigente.

El gran avance de la reforma al artículo primero constitucional no puede quedarse en la letra. El desafío es que los derechos constitucionales sean una realidad para todas las personas en México. La instrumentación de los cambios legislativos

encaminados a alcanzar este propósito requiere, indudablemente, voluntad política, compromiso de las personas servidoras públicas y el diseño de políticas públicas bajo la perspectiva de los derechos humanos.

Nuestro país tiene un contenido legislativo muy progresista en varias materias, sobre todo en derechos de las víctimas y acceso a la justicia, pero hay una gran brecha entre el México de las leyes y el de las prácticas y políticas públicas. Únicamente se hará honor al artículo primero constitucional cuando haya concordancia entre esos tres elementos. A la luz de los 10 años de la existencia de la reforma a este artículo, merece la pena reflexionar sobre el tipo de acciones que deben llevar a cabo todos los titulares de las instituciones del Estado mexicano para que se comprenda que la base de todas sus actuaciones y de las políticas públicas que se construyan es el artículo primero.

Ningún paso atrás está permitido, porque este artículo representa la lucha de muchas generaciones, de víctimas de graves violaciones que día a día dan una batalla ejemplar en nuestro país, y en otros países, por encontrar a sus desaparecidos y por construir nuevas vías de acceso a la verdad y a la justicia.



La reforma constitucional de 2011 y su impacto a favor de los refugiados en México

Andrés Alfonso Ramírez Silva

Los mexicanos nos enorgullecemos de tener una importante tradición de asilo. Aunque una política clara en ese sentido no siempre ha guardado correlación con la realidad e incluso ha habido pasajes aciagos en el transcurso de la historia no dignos de presunción, particularmente respecto de algunas nacionalidades en determinadas regiones del país, marcadas las más de las veces por una suerte de racismo derivado de intereses económicos, que acicatean con fuerza sentimientos acentadamente xenófobos. Acaso el pasaje más tristemente célebre fue el de los chinos durante las primeras cuatro décadas del siglo pasado, como bien lo documenta el historiador José Luis Chong (2014). Sin embargo, solemos olvidar esos fragmentos oscuros y en cambio preferimos hacer alarde de los más benévolos. Así y todo, sin caer en el nihilismo, lo más importante es que del paralelogramo de fuerzas contradictorias que inevitablemente se van configurando en una sociedad compleja, como tendencia se ha ido consolidando una resultante inclinada más a simpatizar con una política favorable a los migrantes.

Eso no debería extrañarnos. ¿No sería absolutamente irónico (para decirlo eufemísticamente) que prevaleciera un sentimiento xenófobo en un país acostumbrado ya desde inicios del siglo pasado a figurar dentro de las 10 principales nacionalidades de inmigrantes más importantes en los Estados Unidos y que para mediados de la década de los 60, en plena época de los años del milagro mexicano, se situaba en la quinta con mayor número de inmigrantes en el vecino del norte? Y que en unos pocos años después, recién concluido el llamado desarrollo estabilizador, se ubicaba como la principal nación inmigrante en territorio estadounidense, pues en 2019 llegaba a la elevadísima cifra de 11 millones y medio de mexicanos, lo que representaba 22.7% del total de inmigrantes nacidos en el extranjero en aquel territorio. Es decir, de un país como el nuestro, con tanta vocación exportadora de migrantes, particularmente hacia los Estados Unidos y que, por tanto, debe preocuparse por la suerte de sus connacionales en esas tierras que 51 de los 67 consulados de México en el mundo se ubican en el vecino norteamericano, no puede menos que esperarse ofrezca a los migrantes un trato similar del que espera reciban los suyos en el extranjero.

Sin embargo, las cosas en la sociedad no funcionan bajo los preceptos rígidos de la lógica aristotélica. Solemos vernos en los espejos de conveniencia o simplemente cegarnos ante la luminosidad deslumbrante de lo nuestro, mientras somos raudos en autoalabarnos cuando hemos mostrado destellos de apertura y generosidad hacia el otro. La primera gran muestra de hospitalidad fue, sin duda, la realizada por el gobierno de Lázaro Cárdenas ante las múltiples víctimas de la dictadura de Francisco Franco, durante la Guerra Civil española a fines de la década de los 30. No faltaron los discursos xenófobos y manifestaciones de odio de una caterva de anticomunistas furibundos a quienes les incomodó sobremanera la llegada de familias enteras que huían de la virulencia franquista. Después de todo, solo la Unión Soviética y México habían tenido la osadía de abrir sus puertas a la población civil agredida por la bota del dictador. Poco más de tres décadas después, una solidaria apertura para con los perseguidos por las dictaduras militares sudamericanas se desarrolló de manera razonablemente consistente por gobiernos esquizofrénicos que a lo interno propiciaban o solapaban la política de guerra sucia persiguiendo, reprimiendo, encarcelando, torturando y exiliando a luchadores y guerrilleros mexicanos, mientras paralelamente tendían la mano a víctimas –sobre todo intelectuales– de las feroces dictaduras militares de Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay, Perú y Bolivia. Tampoco faltaron los detractores internos que veían con malos ojos que esta segunda oleada de exiliados encontrara en suelo mexicano una política de apertura y solidaridad. Con todo, éstos eran más coherentes: apoyaban la guerra sucia contra sus paisanos, por lo que congruentes con su ideología, no podían congeniar con el recibimiento de los exiliados provenientes del sur. Desde inicios de los 80, tras una reacción inicialmente de rechazo al arribo masivo de miles de familias de diversos grupos mayas que huían despavoridas de la política de tierra arrasada de Fernando-Romeo Lucas y José Efraín Ríos Montt, el gobierno de México cedió a la presión internacional de grupos religiosos, organizaciones de la sociedad civil y de sectores lúcidos y progresistas dentro del propio gobierno y acabó por darle admisión a grupos y miles de fami-



lias enteras que no podían quedarse en su país so riesgo de ser masacrados. Fue en ese contexto que el 22 de julio de 1980 se creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), por decreto presidencial. Se trataba de una comisión intersecretarial presidida por la Secretaría de Gobernación.

A pesar de que puede decirse que la oleada de los refugiados guatemaltecos fue la primera que se atendió por medio de una institución del gobierno federal encargada exclusivamente de los refugiados y en eso hay un avance, aún no se había superado la etapa de brindar atención a las personas en búsqueda de protección internacional bajo un esquema voluntarista con arreglo al cual la protección del Estado mexicano a ellas se concibió como la idea de magnanimidad; porque si bien es verdad que en la Ley General de Población de 1974 hay un referencia explícita a los refugiados, la definición de éstos no se apega a la contenida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, ni dice absolutamente nada respecto de la determinación de la condición de refugiado: no se establece un procedimiento, por lo que el asunto sigue quedando a nivel del voluntarismo y benevolencia selectiva de los tomadores de decisiones, ajenos a escrutinio alguno. A final de cuentas, se realizaba no como un acto de cumplimiento con obligaciones de ley ni con instrumentos internacionales que rigieran la normativa jurídica en la materia, sino como resultado de una acción libre que ponía de manifiesto la generosidad de los gobiernos en turno, en respuesta a la mencionada tradición de asilo del país. Con la creación de la COMAR solo se había dado un primer paso más allá de la buena voluntad, pero incluso 10 años más tarde, cuando se reformó la Ley General de Población, la categoría de refugiado allí contenida no sufrió cambio alguno respecto de lo especificado en la anterior del 74, por lo que no se superaba el nivel de voluntarismo, con todas las inconsistencias que ello suponía y que continúa determinando la política del gobierno respecto de las personas en necesidad de protección internacional.

Fue hasta el 2000 cuando finalmente el gobierno de México suscribió la Convención de refugiados de 1951 y su protocolo de 1967; es decir, casi medio siglo después de la Convención, 33 años posterior a

su protocolo y dos décadas de haber sido creada la COMAR. Sin duda, un paso de gran trascendencia en el avance de la política de asilo en la República, al asumir compromisos internacionales serios y colocarse de lleno ante el deber de trabajar en la elaboración de un ordenamiento jurídico nacional para estar en condiciones de cumplir a cabalidad con la normativa jurídica internacional a la que se había adherido. Ciertamente, ya en 1984 México suscribió junto con un grupo de países latinoamericanos la Declaración de Cartagena, en la que se incorpora una definición de refugiado más amplia que la contenida en la Convención de refugiados. Con todo, aunque la Declaración constituye un instrumento jurídico regional de gran importancia para el derecho de los refugiados en Latinoamérica, estaba limitada por su carácter no vinculante.

Dentro del proceso evolutivo hacia el establecimiento de una normativa jurídica e institucional, otro avance relevante lo constituyó la adopción de la ley para refugiados. Desde 2007, con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se integró un grupo de trabajo para la elaboración de un proyecto de legislación en materia de refugiados, que fue aprobado en 2010 y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación (DOF) el 27 de enero como Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. El concepto de protección complementaria derivaba de la Conclusión 103 del Comité Ejecutivo del ACNUR de 2005. De manera que la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 se votó poco menos de cinco meses después de adoptada la ley para refugiados, en la que se describe con toda precisión esta categoría, incluyendo los elementos propios de la definición de refugiado contenidos no solo en la Convención del 51, sino en la Declaración de Cartagena, e inclusive incorpora el género como uno de los motivos de persecución para reconocer la condición de refugiado, lo que representa un elemento de gran importancia. La ley de 2011 establece de forma diáfana el procedimiento para determinar la condición de refugiado y le atribuye a la COMAR la responsabilidad exclusiva del mismo.

Claramente la reforma constitucional de 2011 tiene un gran significado en la construcción progresiva

del andamiaje jurídico que da cobertura legal a la protección de los refugiados en el país. La misma, en lo concerniente al tema de los refugiados, tiene dos puntos importantes a destacar:

a) Agrega al artículo 11 un párrafo en el que incorpora a nivel constitucional el derecho humano a solicitar y recibir asilo.

b) Sin embargo, establece en el artículo 33 la convalidación del sistema migratorio de detención, privación de la libertad y expulsión por parte del Instituto Nacional de Migración (INM) de todas las personas migrantes.

Es decir, la reforma constitucional significó un gran avance en lo relativo al derecho de los refugiados en México, en tanto elevó el derecho a solicitar y recibir asilo a rango constitucional. No obstante, corroboraba al mismo tiempo, como rango constitucional, el sistema de detención, de privación de libertad y de expulsión de todas las personas migrantes; al decir todas se incluye a aquellas en necesidad de protección internacional, lo que se contrapone al principio de “no devolución”, piedra angular de la protección de quienes se encuentran en esta categoría.

Considerando la supremacía de la Constitución sobre todas las leyes se había progresado, pero la redacción de ese segundo párrafo del artículo 11 exigía ser modificado para que estuviera en consonancia con la normativa jurídica internacional y con lo estipulado en la Ley de Refugiados y Protección Complementaria de enero de 2011. Tomando en cuenta, asimismo, que los derechos humanos son hoy en día el elemento más significativo de las constituciones, dicha modificación resultaba esencial.

Antes de cambiar el artículo 11 de la Constitución, el 31 de octubre de 2014 se reformó la Ley para Refugiados y Protección Complementaria, ahora quedaría como Ley para Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Era una reforma importante, en tanto disipaba la confusión entre las nociones de refugiado –cuya definición se basaba, desde la Ley de 2011, en la Convención de Refugiados del 51 y en la Declaración de Cartagena– y la de asilado, que se fundamenta en la tradición del asilo latinoamericano. Además, esclarecía el procedimiento para otorgar asilo y delimitaba con claridad

las responsabilidades institucionales. Sin embargo, la reforma de la Constitución de 2011 se había quedado corta, requería estar en consonancia con la normativa jurídica internacional y con la Ley de Refugiados, aunque implicó un profundo cambio sobre la protección de los derechos de la persona y una revaloración significativa de la dignidad de la persona al ubicarla en el centro del sistema constitucional. La reforma había modificado 11 artículos: 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105, que pudieran considerarse como los pilares del sistema de derechos humanos en México. Por lo anterior, los especialistas no demoraron en considerar que la reforma constitucional creaba un bloque de constitucionalidad de normas de derechos humanos.

Tras mucho cabildeo y debate, el segundo párrafo del artículo 11 fue reformado el 13 de julio de 2016 por 22 Congresos estatales, en momentos en que en el mundo se cerraban fronteras, se deportaba masivamente a migrantes y circulaban escenas terroríficas de niños muertos en las playas del Mediterráneo. Se superaba así la deficiente redacción de la reforma constitucional de derechos humanos, en la que se confundían conceptos tan importantes como asilo y refugio. El párrafo segundo del artículo 11 quedaba aprobado de la siguiente manera: “Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedimientos y excepciones” (Congreso de la Unión, 2016, art. 11).

Eran tiempos en que los números de personas buscando protección internacional en México estaban creciendo, pero aún eran relativamente pequeños. Para poner las cosas en perspectiva, el año de 2011 en que se adoptó la Ley para Refugiados y Protección Complementaria y se reformó la Constitución en materia de derechos humanos, había sido precedido por las siguientes cifras de solicitantes de la condición de refugiado: de 2002 a 2009 se registraron ante la COMAR solo 3 456 personas; los dos años siguientes, 2010 y 2011, solicitaron la condición de refugiadas 1 799 personas. El promedio anual de solicitantes de 2002 a 2009 fue de 494 personas y de 2010 a 2011, de 900. Es decir, casi se había duplicado, pero aún eran cantidades muy bajas.



De 2002 a 2012 se registró como solicitantes de la condición de refugiados un total de 6 066 personas. Esa cifra correspondiente a una década ¡representa apenas 66.84% de la registrada tan solo en marzo de 2021!

En 2014, cuando se reformó la Ley de Refugiados, se registraron como solicitantes 2 137 personas, poco más del doble del promedio anual de 2010 a 2012, pero únicamente 23.5% respecto del mes de marzo de este año. Finalmente, en 2016, cuando se reformó el artículo 11 de la Constitución, se registraron ante la COMAR 8 796 personas, poco más del cuádruple del número de solicitantes en 2014. Con todo, es aún más baja que los 9 076 solicitantes registrados en marzo de 2021, lo que únicamente pone de manifiesto que la tendencia al alza se ha venido percibiendo desde hace ya más de una década y ese incremento ha sido exponencial, pero no nada más es cuantitativo, sino que se expresa en términos de diversidad de proveniencia. En los últimos tres años se han registrado personas de 80 nacionalidades de todos los continentes, con la

excepción de Oceanía, y ha crecido también en subregiones con peso significativo dentro de las seis más importantes: de 2013 a 2015 el triángulo norte centroamericano; de 2016 a 2017 se agregaba de manera relevante la nacionalidad venezolana; en 2018, la nicaragüense y de 2019 a la fecha se añadieron a las anteriores la haitiana y cubana. También han venido cobrando importancia los solicitantes niños, niñas y adolescentes (NNA) acompañados y no acompañados. En 2021 se alcanzaba un promedio mensual de más de 1 700 solicitantes NNA. Lo mismo ocurre con las mujeres y personas LGBTI. Este crecimiento exponencial de solicitantes de la condición de refugiado ha llevado al país a colocarse dentro de los principales receptores en el mundo. La reforma de la Constitución en 2011, seguida de la reforma al artículo 11 en 2016, al posicionar con carácter constitucional el derecho a solicitar y recibir asilo y darle pleno respaldo a la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político pareció presagiar con tino y visión el crucial desafío que se avecinaba.



Políticas públicas a partir de la reforma de derechos humanos de 2011

Julieta Morales Sánchez

Políticas públicas y derechos humanos: una relación indisoluble

México cuenta con un sólido marco normativo. Este apartado tiene la naturaleza de una nota introductoria. En primera instancia y previo a abordar el estudio que nos ocupa, se estima pertinente hacer algunas advertencias al lector. En primer lugar, hay que entender que a todos los servidores públicos —en su ámbito de competencia y en mayor o menor proporción— les corresponde ejecutar una serie de acciones o pueden incurrir en omisiones que podrían vulnerar derechos humanos y perjudicar el futuro de una persona o de su familia o, en casos más extremos, pervertir el futuro de una comunidad, un país o del planeta. Y hay un aspecto que se debe reconocer: muchos servidores públicos son expertos en sus áreas de desempeño, pero no en derechos humanos, lo que agudiza el riesgo de que los violen. Asimismo, también se debe aceptar que la mayoría llega a los puestos porque cuentan con capacidades comprobadas, pero muchos otros no. Lamentablemente, al final, todos dentro de la sede ejecutiva tienen el gran responsabilidad de decidir, ejecutar o evaluar las políticas públicas que rigen el presente de nuestros países y que, con plena conciencia o sin ella, marcan el futuro de nuestras naciones y de las generaciones venideras (Morales Sánchez, 2020a).

Por lo tanto, las políticas públicas son una garantía de los derechos humanos. Como lo afirma Courtis (2009, p. 20), la idea de “garantía se refiere a aquellos métodos, mecanismos o dispositivos que sirven para asegurar la efectividad de un derecho. Se trata de instrumentos para que ese derecho declarado en el papel se convierta en un derecho operable, ejecutable, exigible”. Por ello el estudio de las políticas públicas desde los derechos, por tanto tiempo olvidados, es tan importante y constituye uno de los cimientos para edificar una vida mejor para todas las personas. En este marco, la política pública:

comprende un conjunto de acciones que van desde decidir que existe un problema, a determinar qué se debe resolver y concretar cómo hacerlo, etcétera. Pero también una política pública puede consistir en tomar la decisión de no hacer nada [... pero es] evidente que las políticas públi-

cas tienen un carácter político relevante pues no hay problemas objetivos, sino que éstos concretan las demandas que los ciudadanos articulan a través de sus representantes (González-Rabanal, 2014, p. 227).

Por lo anterior, los intereses políticos están presentes desde la definición misma de cuáles son los problemas o permiten establecer por qué se sostiene que un problema es tal.

La Secretaría de Gobernación de México, retomando al Banco Mundial, estableció que el ciclo de vida de la política pública “está conformado básicamente por siete procesos: entrada del problema a la agenda pública, estructuración del problema, diseño de las soluciones posibles, el análisis de los puntos a favor y en contra de las mismas, la toma de decisión, la implementación y la evaluación” (SEGOB *et al.*, 2014, p. 17). No obstante, hay que reiterar que este ciclo solo es orientativo, ya que no siempre y no necesariamente es así.

Sin embargo, los gobernantes deben entender que la toma de decisiones tiene un conjunto de límites que radican en las previsiones constitucionales y convencionales en torno a derechos humanos. Dichos límites no pueden ser vulnerados por el operador administrativo al momento de inspeccionar las opciones de solución a un problema público, por tanto, todas las soluciones que se planteen deben ser compatibles con los derechos humanos y con las disposiciones normativas existentes a nivel constitucional y en los tratados internacionales ratificados por los Estados. No puede afectarse, particularmente, el principio de progresividad y no regresividad de los derechos; además, debe respetarse su interdependencia e indivisibilidad al momento de tomar decisiones públicas.

Existen programas o políticas públicas que parecerían no tener ningún tipo de incidencia en materia de derechos humanos, pero ello se debe a un amplio y profundo desconocimiento de los principios antes mencionados por el funcionario o a que adolece de miopía en el servicio público.

En este sentido, durante la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas también deben considerarse las garantías de no repetición planteadas u ordenadas



por resoluciones diversas de organismos nacionales o internacionales, ya que se erigen como patrón de actuación del Estado, que obligatoriamente debería diseñar políticas públicas para su cumplimiento.

Por tanto, es preciso entender que todas las políticas públicas tienen impacto en los derechos humanos y que éstos son los mecanismos de legitimación y constituyen el canon de validez de las políticas públicas. Por lo tanto, su interrelación y codependencia es indisoluble.

Principios y obligaciones de derechos humanos: obstáculos y frenos para su incidencia en la vida pública de México

Los principios y obligaciones contenidos en el artículo primero constitucional tienen la capacidad de revolucionar el servicio público en nuestro país. En primera instancia, porque tanto las obligaciones como los principios son autoejecutables; es decir, no se requiere desarrollo de legislación secundaria para surtir sus efectos. Esto es relevante porque no se pueden limitar los alcances de la Constitución ni vía legislativa, ni administrativa ni judicial. Sin embargo, lamentablemente no han tenido la incidencia esperada, lo que puede obedecer a múltiples causas, algunas de las cuales mencionaremos en el presente apartado.

Por un lado, en los 10 años de existencia de la reforma constitucional, el Poder Judicial de la Federación ha generado algunas resoluciones y criterios contradictorios y cuestionables, que podrían clasificarse como regresivos. Llama la atención cuando el Poder Judicial, por ejemplo, afirma que la reforma constitucional de derechos humanos:

No implica que los órganos jurisdiccionales nacionales *dejen de ejercer sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma*, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección

más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica analizada, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que, al ejercer tal función jurisdiccional, dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales.¹

Por supuesto que se siguen respetando las atribuciones, facultades y los demás principios; empero, el mandato constitucional modifica la forma de impartir justicia y el Poder Judicial no puede seguir desempeñándose de la misma manera como lo venía haciendo antes de la reforma de 2011.

Como otra muestra se encuentran mecanismos argumentativos que en realidad representan una evasión o manipulación del mandato constitucional. Así sucede cuando se afirma:

conforme al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 y atento al principio pro persona, *no resulta necesario considerar el contenido de tratados o instrumentos internacionales que formen parte de nuestro orden jurídico, si al analizar los derechos humanos que se estiman vulnerados es suficiente la previsión que contiene la Constitución General de la República y, por tanto, basta el estudio que se realice del precepto constitucional que los prevea, para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.*²

Aquí es válido preguntar ¿cómo puede saberse si es suficiente la previsión de la Constitución Federal si no se conocen los contenidos de los tratados internacionales? Adicionalmente, suponiendo sin conceder que el exclusivo estudio de la Constitución sea suficiente para determinar la constitucionalidad del acto reclamado (como es obvio), existe también la obligación de analizar y determinar la convencionalidad de dicho acto. Lo afirmado en el criterio es

1. Rubro: *Principio de interpretación más favorable a la persona. Su cumplimiento no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales, al ejercer su función, dejen de observar los diversos principios y restricciones que prevé la norma fundamental.* Tesis: 2a./J. 56/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Libro 6, T. II, 31 de mayo de 2014, p. 772. Enfatismo propio.

2. Rubro: *Derechos humanos. Su estudio a partir de la reforma al artículo 1o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, no implica necesariamente que se acuda a los previstos en instrumentos internacionales, si resulta suficiente la previsión que contenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Tesis: 2a./J. 172/2012 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro XVII, febrero de 2013, T. 2, p. 1049. Enfatismo propio.

irrisorio porque claramente no solo hay que valorar la constitucionalidad, sino también la convencionalidad –por decisión de nuestra Suprema Corte de Justicia– y por ello el estudio de la compatibilidad de las normas, actos, omisiones y sentencias con los tratados internacionales no es potestativo. El “considerar el contenido de tratados” no nada más es necesario, sino que resulta obligatorio, a fin de evitar violar derechos humanos e incurrir en responsabilidad internacional.

Por lo tanto, pareciera que algunos tomadores de decisiones aún no terminan de entender el parámetro de control de regularidad constitucional y no realizan interpretación sistemática del Derecho ni de los derechos. Es urgente y necesario estudiar conjuntamente la constitucionalidad y convencionalidad de los actos, omisiones, normas y sentencias. Da la impresión de que seguimos adscritos a una teoría dualista del Derecho Internacional, por la cual son dos derechos separados y desvinculados; aún no entendemos que el Derecho Internacional es nacional y parte integrante–vinculante de nuestro orden jurídico. Esto, porque así lo decidió libremente el Estado mexicano en ejercicio pleno de su soberanía. Esperemos que se pueda ir observando un cambio progresivo en beneficio de la dignidad de las personas.

Por otra parte, existen también criterios interesantes y loables que deben ser retomados por los Poderes Ejecutivos al momento de diseñar e implementar políticas públicas. En torno a los principios constitucionales en materia de derechos humanos, el Poder Judicial federal los definió de la siguiente forma:

Universalidad: [significa] que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias. ii) Interdependencia e indivisibilidad: que están relacionados

entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente; y iii) Progresividad: constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales.³

Asimismo, el Poder Judicial ha establecido:

El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promo-

3. Rubro: *Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. En qué consisten.* Tesis: I.4o.A.9 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro XIX, abril de 2013, t. 3, p. 2254, Tipo: Aislada. También puede verse Rubro: *Principios de optimización interpretativa de los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal (universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad). Orientan la interpretación de los preceptos constitucionales en esa materia y son de ineludible observancia para todas las autoridades.* Tesis: IV.2o.A.15 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 3, p. 1946, Aislada.

verlos de manera progresiva y gradual [...] el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos.⁴

Y en cuanto al principio de progresividad, ha mencionado que:

Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el *aplicador*, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas

sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.⁵

Como parte de los efectos del párrafo tercero del artículo primero constitucional se ha sostenido:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación positiva de ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible para lograr su plena efectividad, lo que se traduce en que el legislador queda vinculado a ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos, y el aplicador de las normas queda constreñido a interpretarlas de manera que se amplíen en lo jurídicamente posible, esos aspectos; y en sentido negativo —en su modalidad de no regresividad—, ambos operadores de la ley están impedidos en sus respectivos campos de competencia para emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y tutela previamente reconocido a algún derecho humano, así como que su interpretación implique desconocer la extensión y nivel de tutela admitidos con anterioridad.⁶

Además, toda medida pública que persiga retroceder o signifique regresión en algún derecho —aunque dicha situación no sea deseada ni planeada— debe cubrir los requisitos establecidos por el Poder Judicial.⁷

4. Rubro: *Principio de progresividad de los derechos humanos. Su naturaleza y función en el estado mexicano*. Tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 980, Jurisprudencia. También puede verse Rubro: *Principio de progresividad. Es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los llamados económicos, sociales y culturales*. Tesis: 1a./J. 86/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, p. 191, Jurisprudencia; Rubro: *Principio de progresividad de los derechos humanos. su naturaleza y función en el Estado mexicano*. Tesis: 2a. CXXVII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo II, p. 1298, Tipo: Aislada; Rubro: *Progresividad. Cómo debe interpretarse dicho principio por las autoridades a partir de la reforma que sufrió el artículo 1o. de la Constitución federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011*. Tesis: III.4o. (III Región) 4 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro IV, enero de 2012, Tomo 5, p. 4580, Tipo: Aislada.

5. Rubro: *Principio de progresividad de los derechos humanos. Su concepto y exigencias positivas y negativas*. Tesis: 1a./J. 85/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, p. 189, Jurisprudencia. Énfasis agregado.

6. Rubro: *Principio de progresividad de los derechos humanos, en su modalidad de no regresividad. Resulta de observancia obligatoria para el aplicador de la norma al definir el conflicto de leyes para el Distrito Federal—ahora Ciudad de México— que prevén distintos plazos para la declaración de caducidad en materia fiscal*. Tesis: PC.I.A. J/134 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 59, octubre de 2018, Tomo II, p. 1252, Jurisprudencia.

7. Rubro: *Principio de progresividad de los derechos humanos. La prohibición que tienen las autoridades del Estado mexicano de adoptar medidas regresivas no es absoluta, pues excepcionalmente éstas son admisibles si se justifican plenamente*. Tesis: 1a./J. 87/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, p. 188, Jurisprudencia. También puede consultarse *Progresividad de los derechos humanos. Criterios para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano deriva en la violación de aquel principio*. Tesis: 2a./J. 41/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, p. 634, Jurisprudencia.

Como es sabido, dos grandes decisiones marcaron la reforma de derechos humanos o, en un afán interpretativo de delimitarla, la limitaron, excediendo la voluntad del constituyente permanente, pero también hay que admitir que en algún caso le dieron extensión. Las decisiones fueron: 1) el Expediente Varios 912/2010, en el que se determinó por tesis aislada que todos los jueces deben realizar control de convencionalidad;⁸ y 2) la contradicción de tesis 293/2011, por la cual se configuró el parámetro de control de regularidad constitucional, pero se estableció también el cuestionable concepto de “restricción expresa”,⁹ y en esta misma decisión se estableció el carácter vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando sea más favorable.¹⁰ Nuestro sistema de control constitucional-convencional actual se terminó de configurar con la Contradicción de tesis 259/2011.¹¹ En razón de ello, es importante que los Poderes Ejecutivos federal, estatales y municipales entiendan que hay una obligación agravada de conocer y aplicar las normas previstas en los tratados internacionales, así como las directrices de la jurisprudencia interamericana, esto, por supuesto, implica un proceso integral e intensivo de capacitación.

Planeación, implementación y coordinación en torno a la reforma: ¿negligencia y omisión durante 10 años de vigencia?

Se han encontrado algunos vacíos de actividad u omisiones que han prevalecido esta primera década de la reforma, los cuales han impedido que adquiera presencia en la cotidianidad. Es urgente que dichos vacíos se subsanen o mejoren, aquí se mencionarán someramente, pero es trabajo de los tomadores de decisiones formular soluciones para la debida implementación y respeto del mandato constitucional.

En primera instancia se encuentra el tema de la armonización normativa y la emisión de leyes secundarias, ya que a una década de la reforma de derechos humanos aún se encuentran pendientes de emisión diversas normas previstas en sus transitorios, particularmente en los artículos cuarto y quinto, en lo que respecta a las leyes reglamentarias del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, y la del artículo 33 constitucional, relativa a la expulsión de extranjeros.

Por otro lado, en lo que respecta a la programación desde el Poder Ejecutivo federal, se ha observado el reconocimiento de la relevancia de la reforma en dos administraciones distintas, a través de sus respectivos Programas Nacionales de Derechos Humanos (en adelante, PNDH). El PNDH 2014-2018 estableció objetivos y líneas de acción vinculados a la reforma de derechos humanos y determinó:

La reforma tiene una potencialidad transformadora, por lo que debe implementarse en el menor plazo. *El reto de su implementación es pasar de la norma, a través de un proceso de toma de decisiones, a políticas públicas que tengan efectos concretos en la realidad de las personas.* Lo que significa que los servidores públicos deben conocer y aplicar los contenidos de todos los derechos en los programas y acciones de sus instituciones considerando los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y pro persona. La plena implementación de la reforma es fundamental para la construcción de una sociedad de derechos, por eso la necesidad de acelerar su implementación. *La falta de articulación y coordinación de los órdenes federal y local, así como entre los Poderes de la Unión, ha limitado sus efectos. Entre el servicio público y*

8. Rubro: *Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad.* Tesis: P. LXVII/2011(9a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, página 535, Aislada; Rubro: *Parámetro para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos.* Tesis: P. LXVIII/2011 (9a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro III, diciembre de 2011, T. 1, p. 551, Tipo: Aislada.

9. Rubro: *Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.* Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, abril de 2014, Tomo 1, p. 202, Jurisprudencia.

10. Rubro: *Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona.* Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, abril de 2014, T. I, p. 204, Tipo: Jurisprudencia.

11. Rubro: *Control de constitucionalidad y de convencionalidad (reforma constitucional de 10 de junio de 2011).* Tesis: 1a./J. 18/2012 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro XV, diciembre de 2012, T. 1, p. 420, Jurisprudencia.

entre la población, persiste el desconocimiento del contenido y alcances de la reforma, lo que limita las posibilidades para su aplicación en las instituciones y la exigibilidad de los derechos en México. Por otra parte, la mayoría de leyes reglamentarias previstas en los transitorios de la reforma están pendientes de emisión y el marco jurídico-administrativo no ha sido armonizado con los principios constitucionales (SEGOB, 2014, pp. 10 y 11. Énfasis añadido).¹²

El PNDH 2020-2024, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación (DOF) el 10 de diciembre de 2020, señala que:

La reforma constitucional de derechos humanos, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de junio de 2011, es el avance jurídico de mayor relevancia en la materia que México ha tenido en décadas. Sin embargo, a nueve años de su entrada en vigor, sus escasos resultados contrastan con la grave situación en la que se encuentra el ejercicio de los derechos y las libertades en el país. La realización de los derechos es un asunto pendiente del Estado, en parte porque el ejercicio gubernamental se desarrolla en un contexto de alta fragmentación institucional (SEGOB, 2020, p. 5. Énfasis añadido).

En razón de lo anterior, es preciso evaluar cuál ha sido el nivel de implementación de los principios y obligaciones constitucionales en estos 10 años. Lamentablemente no se cuentan con indicadores claros y definidos y los utilizados en los programas adolecen de algunos defectos; por ejemplo, son realmente más de gestión/proceso que de resultado o estructurales; son ambiguos en su impacto para la garantía de derechos humanos; o poseen sesgos que impiden conocer la realidad de los avances en la materia.

Así, y solo de forma ejemplificativa, citaremos que el PNDH 2014-2018 estableció como indicadores los siguientes: el índice de capacitación a servidores

públicos sobre la reforma constitucional en materia de derechos humanos; el porcentaje de avance en la elaboración de propuestas de armonización de la normatividad administrativa de las dependencias del gobierno de la República conforme a la reforma constitucional; y el porcentaje de reducción de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la administración pública federal con respecto al año 2012. En tanto, el PNDH 2020-2024 estipuló como algunos de sus indicadores: el porcentaje de recomendaciones aceptadas y cumplidas; el número de hechos presuntamente violatorios de derechos humanos de los grupos históricamente discriminados, donde una autoridad es presunta responsable con base en el número de quejas ante la CNDH; el promedio de las calificaciones otorgadas a capacitaciones en materia de derechos humanos; la variación porcentual en la calificación promedio que obtuvieron las personas servidoras públicas en las referidas capacitaciones; y el porcentaje de la población que confía en el gobierno federal.

Como se desprende de su sola lectura, algunos de estos indicadores no miden ningún impacto, ya que, aunque se registre la asistencia a un proceso de capacitación o éste sea evaluado, ello no significa que los servidores públicos adquirieron las habilidades, sensibilidad y competencias para evitar violar derechos humanos. Asimismo, la elaboración de propuestas de armonización no implica su aprobación y vigencia, por lo que solamente es un procedimiento sin resultado. Por otro lado, y pese a que se repite en ambas administraciones, el uso de quejas y recomendaciones de la CNDH es limitado y sesgado, en virtud de que depende o está condicionado por diversos factores que van desde el conocimiento que la población tiene acerca de la institución o la accesibilidad física o tecnológica para presentar las quejas y obtener una recomendación, hasta la alta o baja autonomía e independencia que muestre la institución en determinado periodo.

12. El objetivo 1 previsto fue “Lograr la efectiva implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”, bajo 5 estrategias: 1) Asegurar que la gestión de la Administración Pública Federal se apegue a la reforma; 2) Promover la armonización legislativa conforme a los contenidos constitucionales establecidos en la reforma; 3) Impulsar la colaboración entre los poderes y órdenes de gobierno en el proceso de implementación de la reforma; 4) Difundir entre la población los contenidos de la reforma constitucional de derechos humanos; y 5) Evaluar el proceso y los impactos de la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos (SEGOB, 2014, pp. 44 y ss). No obstante los relevantes esfuerzos realizados, el objetivo no se logró.

Así, no todas las violaciones a derechos humanos llegan a la CNDH, por lo que el descenso o aumento de quejas o recomendaciones puede responder a diversos factores y siempre puede representar un subregistro.

Sin embargo, y reconociendo que la generación de indicadores es un proceso sumamente complejo, de complicado diseño y ejecución, se han hecho esfuerzos relevantes¹³ que deberían de retomarse al interior de los gobiernos, como una vía para avanzar en la detección de las problemáticas y en la medición de su reducción.

En otro orden, se encuentra que la capacitación de servidores públicos en el ámbito Ejecutivo, Judicial, Legislativo y autónomo, en los tres órdenes de gobierno, debe intensificarse y extenderse. Los problemas de derechos humanos son de cultura de derechos humanos y justamente es en esa cultura en la que hay que incidir. Después de una década, el diagnóstico no es positivo: en muchas ocasiones se simulan las capacitaciones a través de “cursitos” improvisados y sin ninguna trascendencia.

Ahora bien, otro de los grandes inconvenientes que se enfrenta es la falta de coordinación y comunicación horizontal (al interior de la administración pública federal o nacional) y vertical (entre los distintos órdenes o niveles de gobierno). Las dependencias, incluso las que comparten un mismo fin, programas y objetivos, no se comunican ni se interrelacionan, por lo que los esfuerzos se pulverizan, nulificando su incidencia. Uno de los retos es cómo agilizar o propiciar la coordinación intra e intergobiernos.

Sin desconocer la relevancia del ámbito federal, particularmente en el sector presupuestal y de estructura, frente a los otros órdenes de gobierno, hay varias premisas que se deben tener claras. En primer lugar, que las políticas públicas son generadas —en su mayoría— por los Poderes Ejecutivos federal, estatal y municipal. En segundo lugar, que la relación respetuosa y articulada de los tres órdenes, sin importar filias ni fobias políticas, permite transitar al efectivo cumplimiento del mandato constitucional en materia de derechos humanos y a la preservación

de la dignidad de todas las personas que se encuentran en territorio nacional. En tercer lugar, que la federación no debe ni puede menospreciar a las entidades ni a los municipios, ya que son éstos los más cercanos a la población y, en muchas ocasiones, son los de primer contacto con la gente, de ahí la relevancia de una coordinación adecuada y respetuosa de las competencias y autonomías para alcanzar objetivos comunes. Como ejemplos de la envergadura de los servicios que se brindan en las esferas local y municipal se encuentran, únicamente de forma enunciativa, los siguientes: 1) servicios públicos que permiten el goce de derechos, como agua potable o recolección de basura, vinculados a una vida digna, a un ambiente sano, a la salud e integridad personal; 2) expedición de actas de nacimiento, trámites de rectificación administrativa de actas de nacimiento o emisión de actas del estado civil o celebración/registro de los cambios en el estado civil de las personas; 3) trámites para la obtención de permisos de construcción, licencias de regularización de construcción o permisos de construcción extemporáneos.

Por ello en la actividad de todos los órdenes de gobierno es fundamental que se cumpla con la previsión constitucional de obligaciones y principios previstos en el párrafo tercero del artículo primero constitucional; así también, debe observarse el principio pro persona, el control de convencionalidad en sede administrativa (García Ramírez y Morales Sánchez, 2019) y la jurisprudencia interamericana. A manera ilustrativa, los principios de interdependencia e indivisibilidad deben tener gran incidencia en las políticas públicas, ya que son la ventana de oportunidad para socializar los beneficios de la reforma 2011. Son justamente las políticas públicas en los tres niveles gubernamentales las que pueden mejorar la vida de las personas de forma más rápida y directa; lo anterior, sin soslayar las responsabilidades y relevancia de los poderes Legislativo, Judicial y autónomos. Si bien durante estos 10 años se han realizado esfuerzos de coordinación entre poderes (Congreso de la Unión, Secretaría de Gobernación y Suprema

13. Como ejemplos pueden verse PUDH-UNAM y CNDH (2014a, 2014b, 2014c y 2014d); PUDH-UNAM y CNDH (2015) y PUDH-UNAM y CNDH (2016).

Corte de Justicia de la Nación, 2014; SEGOB, s. a.) y entre niveles de gobierno (CONAGO, 2014), han sido insuficientes.

Retos para reformular políticas públicas acordes con el mandato constitucional

Cuando se habla de políticas públicas implementadas durante una década por distintas administraciones, es preciso pensar en cuáles han sido los resultados obtenidos. Lamentablemente la pandemia por COVID-19 nos ha mostrado la precariedad de nuestro sistema de garantía de derechos, particularmente de los llamados económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), pero debido a los principios de interdependencia e indivisibilidad, la afectación ha sido a todos los derechos (Morales Sánchez, 2020b). El descuido y la falta de prioridad que se ha mostrado hacia los derechos humanos por decenios, sumados a la improvisación de todos los gobiernos frente a la catástrofe mundial, motiva plantear una pregunta: ¿son nuestras políticas públicas acordes al marco constitucional, incluido en éste el marco convencional?

La Corte Constitucional Colombiana creó el concepto de “estado de cosas inconstitucional” y estipuló los factores que deben analizarse para determinar cuándo se está frente a dicho estado:

1. Vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.
2. Prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.
3. Adopción de prácticas inconstitucionales, como incorporar la acción de tutela (amparo) como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.
4. No expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
5. Existencia de un problema social cuya solución demande la intervención de varias entidades, requiera la adopción de un conjunto complejo y coordinado

de acciones y exija un nivel de recursos que requiera un esfuerzo presupuestal adicional importante.

6. Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela (amparo) para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.¹⁴

Si se piensa que en 10 años de vigencia una reforma tan profunda al texto fundamental del orden jurídico mexicano no ha logrado cobrar vida, además de que —ante la pandemia y desde antes de ella— los problemas de derechos humanos se han agudizado, entonces quizás se podrían traducir muchas de nuestras realidades en “estados de cosas inconstitucionales”.

Sostener que en México existen “estados de cosas inconstitucionales” es claro que puede resultar controvertido, pero representa una ventana de oportunidad, porque si se analizan los factores que integran dicho concepto, *contrario sensu*, se pueden ubicar también las posibles soluciones. Particularmente trabajar en políticas públicas integrales y transversales con perspectiva de derechos humanos y de género (Morales Sánchez, 2020a).

Frente a la situación general que impera podría pensarse en otra figura colombiana que se ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”.¹⁵ ¿Cuántas injusticias existen hoy en nuestro país? Al respecto, la Corte Constitucional Colombiana ha determinado que:

Un mandato de erradicación de las injusticias presentes sólo puede actualizarse en el tiempo y requiere de la puesta en obra de una vasta gama de acciones que, sin lugar a dudas, deben ser decididas por el Congreso y ejecutadas por la administración. Es importante, a este respecto, subrayar que la cláusula apela a la discrecionalidad de los órganos del poder sólo en el sentido de que éstos, con base en los recursos disponibles y los medios que consideren más adecuados e idóneos, o sea dentro de lo que en cada momento histórico resulte posible, pueden encontrar para su tarea un espacio de libre configuración normativa y administrativa.

14. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025/04, recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

15. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-225/98, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU225-98.htm>

Sin embargo, en cuanto a la prioridad y a la necesidad de que las medidas efectivamente se lleven a cabo, ningún órgano del poder puede declararse libre, pues el mandato constitucional en estos aspectos ha limitado la competencia de los órganos constituidos al vincularlos a una función que en los términos de la [Constitución] es perentoria.¹⁶

Ahora que ha quedado claro que es urgente reformular las políticas públicas, ¿cuáles son algunos de los desafíos que se tienen por delante? En primer lugar, comprender que quienes trabajan en las sedes administrativas se enfrentan al reto enorme de aplicar las normas de un orden jurídico determinado, por lo que deben sortear problemas graves de dispersión y lagunas normativas, antinomias, ambigüedades y vaguedades de la “letra de la ley”, además de inconstitucionalidades e inconventionalidades. En razón de lo anterior, su actuación puede ser fácilmente cuestionada si:

- a) no realizan una interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales;
- b) omiten aplicar el principio pro persona;
- c) no cumplen con las obligaciones y con los principios en materia de derechos humanos;
- d) desconocen la jurisprudencia interamericana; y
- e) no llevan a cabo una interpretación sistemática y funcional del bloque de constitucionalidad.

Algunas posturas cuestionan que autoridades administrativas interpreten normas. La respuesta es fácil: se requiere interpretarlas para poder aplicarlas y proyectarlas a la determinación de los casos concretos que se les presentan a dichas autoridades en la cotidianidad. Por supuesto que esta interpretación/aplicación queda sujeta a revisión judicial y son los jueces nacionales quienes tendrán la última palabra en la interpretación doméstica de las normas, pero será la Corte Interamericana la que decidirá sobre la compatibilidad convencional de dichas reglamentaciones, interpretaciones, actos u omisiones nacionales o, en su caso, ordenará su modificación.

Por lo tanto, todas las autoridades deben interpretar y argumentar el sentido de sus decisiones y acciones, particularmente cuando hablamos de políticas públicas. Por supuesto, dichas políticas tienen que estar acordes o ser compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos para evitar que los Estados incurran en responsabilidad internacional por violación de sus compromisos convencionales o por la toma de acciones/decisiones que afecten la progresividad o universalidad de los derechos, por ejemplo.

Entonces es fundamental fortalecer esta vía de recepción del Derecho Internacional o, mejor dicho, el cumplimiento o la ejecución convencional (y obviamente constitucional) a través de las políticas públicas; para que esto suceda se requiere satisfacer diversos criterios durante su elaboración (Morales Sánchez, 2020a, pp. 112-113).

Incorporar la perspectiva de los derechos humanos en las políticas públicas y que los gobiernos se lo tomen en serio es indispensable, por los siguientes motivos: 1) la amplitud de impacto de las políticas públicas, las cuales pueden beneficiar o perjudicar a un alto número de la población; 2) en virtud de que se trata del entorno más cercano a la sociedad—ya sea a nivel federal, estatal o municipal—, su compatibilidad con los derechos humanos permitirá incrementar la legitimidad de los gobiernos y fortalecerá la confianza de la ciudadanía hacia sus gobernantes; 3) al tratarse de políticas que afectan directamente a los derechos humanos de forma colectiva, es posible que algunas de ellas provoquen un daño irreversible, lo cual puede prevenirse mediante un pertinente y respetuoso diseño e implementación de dichas políticas.

Los operadores ejecutivos o administrativos deben entender que toda iniciativa pública tiene un impacto, en mayor o menor medida, sobre un derecho humano y gracias a los principios de interdependencia e indivisibilidad la afectación se proyecta sobre los demás derechos humanos. Incluso aquellas políticas que se estiman ajenas a los derechos pueden lesionar a alguno y provocar una reacción en cadena sobre una multiplicidad de

16. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-225/98, apartado GRUPOS DISCRIMINADOS O MARGINADOS-Adopción De Medidas/CLÁUSULA DE ERRADICACIÓN DE LAS INJUSTICIAS PRESENTES-Deberes Positivos del Estado, único párrafo.

derechos. Por lo tanto, es fundamental ampliar la perspectiva de los operadores, a fin de identificar los derechos en juego al momento de tomar o ejecutar una decisión/acción pública.

A pesar de los argumentos en contra, son precisamente quienes trabajan en la administración pública, quienes diseñan e implementan las políticas públicas, quienes toman decisiones cotidianamente, los y las que requieren herramientas para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, para la aplicación del principio *pro persona* y del control de convencionalidad, lo cual siempre queda sujeto a revisión judicial.

Existen complejidades adicionales: la aplicación de la norma más favorable implica la inaplicación de la norma menos favorable y eso justamente causa resistencia para los servidores públicos, frente a una posible responsabilidad administrativa alegada por el incumplimiento de una norma administrativa, por ejemplo, derivada de una auditoría. Posiblemente la respuesta más lógica sería pensar que se armonicen las normas y listo, ya no hay conflictos; sin embargo, si se piensa en el universo de normas administrativas y legales que existen y en cuántas de ellas fueron emitidas antes de 2011, el proceso de “armonización” no solo es complicado, sino casi imposible. Por ello es urgente seguir capacitando a auditores y a servidores públicos, para que conozcan el principio y entiendan su práctica separándose de la concepción estricta y decimonónica de legalidad. La misma Secretaría de Gobernación en su momento planteó la necesidad de hacer un “replanteamiento del principio de legalidad”.¹⁷

Corresponde ahora hablar de la actividad de la Corte Interamericana como fuente para la creación de políticas públicas convencionales al interior de los Estados. La jurisprudencia interamericana, tanto contenciosa como consultiva, es fundamental para orientar el contenido de dichas políticas y las establece como condición y vía para la no repetición de hechos violatorios de derechos humanos. Claramente las garantías de no repetición tienen una incidencia o beneficio colectivo: al mejorar una situación particular se evita que las violaciones a los derechos se reproduzcan. Diseñar e implementar políticas públicas congruentes con la jurisprudencia interamericana puede prevenir que los Estados incurran en responsabilidad internacional.

Por otro lado, en esta era tecnológica es posible considerar la opción de operar la e-Administración, pero ella no consiste solamente en tener un portal de información automatizado, sino que demanda reconfigurar las estructuras de la administración y de los servicios públicos, lo cual permitiría hacer eficiente el trabajo cotidiano (Pont Vidal, 2017, p. 146). Adicionalmente, al momento de implementar la e-Administración también debe tener en cuenta la brecha digital, es decir, la amplia porción de población –la cual puede variar de un país a otro, cualitativa y cuantitativamente– que queda excluida de los beneficios tecnológicos y que no tiene acceso o no sabe operar ni internet ni sistemas de cómputo.

Las herramientas se encuentran disponibles desde hace muchos años, pero ha faltado la capacidad y la voluntad política para tomarlas y renovar la formulación de políticas públicas desde las administraciones.

17. Y lo hizo en los siguientes términos: “el principio de legalidad debe entenderse como un control sobre la autoridad, un límite a la posible arbitrariedad de la misma, la garantía del respeto a las normas y una disposición sobre hasta dónde y cómo debe efectuar su actuación la autoridad. En una sociedad democrática, el principio de legalidad es fundamental, pues es la base del Derecho público y del Estado de derecho; de ahí la necesidad de que la actividad estatal esté sometida a los límites de las normas jurídicas. Con la Reforma constitucional se prioriza la protección efectiva y eficaz de los derechos humanos y la preservación de la dignidad, lo cual confiere legitimidad a la ley, ya que una mayor vinculación y respeto a estos derechos, genera una mayor legitimación y viceversa. Así, a la luz de la reforma constitucional, el principio de legalidad debe integrarse con la perspectiva de los derechos humanos como un principio y como una regla, que contribuya a fortalecer una cultura de la legalidad que garantice la existencia de la democracia. La reforma constitucional obliga a hacer un replanteamiento del principio de legalidad, ampliando su contenido, es decir, los servidores públicos deben de seguir ajustando su actividad a la ‘ley’, y por ‘ley’ debe entenderse a las normas administrativas, los tratados internacionales, la Constitución y la jurisprudencia internacional. Esto evitará que existan acciones u omisiones que parezcan ajustarse a la ‘ley’, pero que sean violatorias de derechos humanos. Si bien este principio sigue plenamente vigente y es pilar del sistema jurídico, no puede leerse ya de la misma manera, debido a que las autoridades tienen la obligación de apegarse tanto al principio de legalidad como al *principio pro persona*, e inclusive, si hubiera una incompatibilidad entre ambos, habrían de preferir sujetarse al segundo. En otras palabras, los principios del actual sistema jurídico democrático no permiten que los servidores públicos restrinjan su actuación a un cumplimiento meramente formal de las normas jurídicas, sino que deben ampliar su visión a otros principios de derechos humanos, los cuales tienen importantes y muy específicas consecuencias” (SEGOB, s.a., p. 39).

Otro de los grandes retos es justamente el tema presupuestal, las políticas públicas requieren de recursos económicos suficientes para poder tener vida en las sociedades. Una política pública pudo haber sido diseñada de forma adecuada, elaborada con base en un diagnóstico real del problema y representar la mejor opción para la solución del problema social, pero, aun así, ser ineficiente y jamás producir los resultados proyectados, debido a la falta de presupuesto.

A fin de facilitar la detección de partidas con perspectiva de derechos humanos, instancias expertas encabezadas por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos redactaron un conjunto de preguntas para dicha identificación en las cuatro etapas del proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución y fiscalización). Los principios base son máximo uso de recursos disponibles, posibilidad de alcanzar niveles mínimos de bienestar, realización progresiva, no retroceso o no regresividad, no discriminación, igualdad, transversalidad e integralidad, participación ciudadana, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas (Alto Comisionado *et al.*, 2014, pp. 29-31).

Por lo anterior, es fundamental introducir transversalmente la perspectiva de derechos humanos en la formación y profesionalización del trabajo de los poderes legislativos, que son los que definen el presupuesto.

Ideas finales: ¿es posible que el artículo primero constitucional deje de ser “letra muerta”?

La respuesta parcial con la que comienza este apartado es sí, pero no es ni será una tarea fácil y la complejidad se ha agravado con la tragedia mundial ocasionada por la pandemia de COVID-19.

La reforma de derechos humanos tiene una década de que entró en vigor, pero aún sigue siendo ampliamente desconocida por la población y por quienes debieran cumplirla. Sus extensos beneficios

no han irradiado la vida pública de México, porque se prefirió continuar bajo el cobijo del *status quo* vigente injusto, que hoy ha profundizado y polarizado a sus habitantes.

El mundo jurídico ha sido cómplice silencioso de la permanencia, de la negligencia y de la indiferencia, con loables excepciones; el Poder Judicial ha discurrido entre una lucha interna de progresistas y conservadores, que se refleja en la ambivalencia de sus decisiones; los Poderes Legislativos no han entendido que son partes obligadas por la reforma y priorizan las transacciones políticas; y los Poderes Ejecutivos, una vez llegados a los puestos, olvidan al pueblo al que se deben y al que se comprometieron a proteger y servir. Sí, es posible que el artículo 1 deje de ser letra muerta, pero es urgente que todo lo anterior cambie. Siguiendo la tendencia actual, pasará otra década sin resultados y en 10 años más o se estará publicando otro libro que busque explicar por qué no se ha dado vida a la reforma 2011 o el Constituyente permanente habrá preferido reformar y suprimir el artículo primero constitucional, porque es más fácil derogararlo que cumplirlo. Qué sombrío se torna el panorama, por ello es urgente generar un cambio.

Las opciones no son muchas cuando está en juego la dignidad humana y en este caso la única opción factible es cumplir fielmente con el mandato previsto en el artículo primero y transversalizar su contenido en todas las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno. Es medular promover la coordinación intra e intergobiernos y con todos los órganos, a fin de que la reforma 2011 pueda ser una realidad. Es de llamar la atención que a una década se siga hablando de la “reforma 2011”, ¿será que aún no se ha entendido como una realidad constitucional que tiene que cumplirse?

Resulta indispensable construir o reconstruir el vínculo entre políticas públicas y derechos humanos, porque sólo así podrá haber un futuro para los gobiernos y una vida digna para la humanidad.



Referencias bibliográficas

Los derechos humanos como el centro de la actuación estatal

Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR). (2019). *El exilio español en México: 80 años de legado*. Recuperado de www.acnur.org/exilioespanol/.

Castañeda, M. (2018). *El principio pro persona ante la ponderación de derechos*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2019a). *Anexo estadístico de pobreza en México. Anexo estadístico 2018*. Anexo estadístico. México: autor. recuperado de https://www.CONEVAL.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2019b). *Anexo estadístico de pobreza en México. Anexo estadístico 2018*. Indicadores complementarios. México: autor. recuperado de https://www.CONEVAL.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx

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

Encinas Rodríguez, A. (2021). Nuestro reto es recuperar la memoria, conocer la verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición. *Boletín de prensa*, 138, México. Recuperado de www.alejandroeencinas.mx/home/nuestro-reto-es-recuperar-la-memoria-conocer-la-verdad-justicia-reparacion-integral-y-garantias-de-no-repeticion/.

García Ramírez, S. (2011). *El control judicial interno de convencionalidad*. *Revista IUS*, 5(28), 123-159.

Gómez Pérez, M. y Espinosa Luna, C. (2016). *Las reformas estructurales vistas a través de los derechos humanos*. Serie Reformas estructurales: avances y desafíos, núm. 2. México: Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.

Secretaría de Gobernación. (2020). *Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10/12/2020&print=true.

Salazar Ugarte, P.(coord.) (2014). *Las obligaciones del Estado. En La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual* (pp. 111-129). México: Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.

Serrano, S. y Vázquez, D. (2020). *Introducción. En Crisis de estatalidad y violaciones a derechos humanos* (pp. 7-32). México: Flacso.

El impacto de la reforma de derechos humanos en el principio de igualdad y no discriminación

Cano, G. (2014). *Sufragio femenino en el México posrevolucionario*. En P. Galeana, *La Revolución de las mujeres en México* (pp. 33-46).

México: INHERM. Recuperado de <https://gabrielacano.colmex.mx/images/pdf/sufragio-femenino-Mxico-posrevolucionario.pdf>

Congreso de la Unión. (1993). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: autor. Recuperado de <https://docs.google.com/document/d/1bPPKztzwbwPkVtwMLpAlcyI3gqyWj7gd/edit>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH). (2003). *Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. San José de Costa Rica: autor. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>

De Gouges, O. (1791). *Declaración de derechos de la mujer y de la ciudadana*. Recuperado de http://intercambia.educalab.es/wp-content/uploads/2015/06/FRANCIA-DECLARACION_DERECHOS_1789_y_DE_LA_MUJER_1791.pdf

Grüner, E. (2010). *La "otra" modernidad. Espacios de crítica y producción*, 43, 76-87. Recuperado de <https://www.scribd.com/document/116474373/Eduardo-Gruner-La-Otra-Modernidad-Revolucion-Haitiana>

Iturbide, A. de. (1821). *Plan de la Independencia de México proclamada y jurada en el Pueblo de Iguala en los días 1 y 2 de marzo de 1821*. México. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1821A.pdf>

Salazar U., P. (coord.). (2014). *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*. México: Senado de la República.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2004). *Igualdad. Límites a este principio*. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tesis 1a./J. 81/2004. Primera Sala. Registro digital: 180345. México.

SCJN. (2012a). *Amparo en revisión 796/2011. Sentencia de 18 de abril de 2012*. Primera Sala. México.

SCJN. (2012b). *Amparo en revisión 410/2012. Sentencia de 21 de noviembre de 2012*. Primera Sala. México.

SCJN. (2012c). *Amparo en revisión 581/2012. Sentencia de 5 de diciembre de 2012*. Primera Sala. México.

SCJN. (2012d). *Amparo en revisión 1573/2011. Sentencia de 7 de marzo de 2012*. Primera Sala. México.



- SCJN. (2012e). *Amparo en revisión 824/2011. Sentencia de 15 de febrero de 2012*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2013a). *Amparo directo en revisión 48/2013. Sentencia de 20 de febrero de 2013*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2013b). *Amparo directo en revisión 1464/2013. Sentencia de 13 de noviembre de 2013*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2013c). *Amparo directo en revisión 2655/2013. Sentencia de 6 de noviembre de 2013*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2014a). *Amparo directo en revisión 912/2014. Sentencia de 5 de noviembre de 2014*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2014b). *Amparo directo en revisión 269/2014. Sentencia de 22 de octubre de 2014*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2014c). *Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas. Sentencia de 29 de septiembre de 2014*. Pleno. México.
- SCJN. (2014d). *Acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas. Sentencia de 30 de septiembre de 2014*. Pleno. México.
- SCJN. (2014e). *Acción de inconstitucionalidad 34/2014 y sus acumuladas. Sentencia de 2 de octubre de 2014*. Pleno. México.
- SCJN. (2014f). *Amparo en revisión 152/2013. Sentencia de 23 de abril de 2014*. Primera Sala.
- SCJN. (2015a). *Libertad configurativa del legislador. Está limitada por los derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación que operan de manera transversal*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis 1a./J. 45/2015. Primera Sala. Registro digital: 2009405. México.
- SCJN. (2015b). *Igualdad. Cuando una ley contenga una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un escrutinio estricto a la luz de aquel principio*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis 1a./J. 66/2015. Primera Sala. Registro digital: 2010315. México.
- SCJN. (2015c). *Matrimonio entre personas del mismo sexo. La definición legal del matrimonio que contenga la procreación como finalidad de éste, vulnera los principios de igualdad y no discriminación*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis 1a./J. 85/2015. Primera Sala. Registro digital: 2010675. México.
- SCJN. (2015d). *Acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas. Sentencia de 10 de noviembre de 2015*. Pleno. México.
- SCJN. (2015e). *Amparo directo en revisión 652/2015. Sentencia de 11 de noviembre de 2015*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2015f). *Amparo directo en revisión 554/2013. Sentencia de 25 de marzo de 2015*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2016a). *Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Elementos para juzgar con perspectiva de género*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis 1a./J. 22/2016. Primera Sala. Registro digital: 2011430. México.
- SCJN. (2016b). *Principio general de igualdad. Su contenido y alcance*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis 2a./J. 64/2016. Primera Sala. Registro digital: 2011887. México.
- SCJN. (2016c). *Igualdad. Delimitación conceptual de este principio*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis 1a./J. 46/2016. Primera Sala. Registro digital: 2012602. México.
- SCJN. (2016d). *Amparo directo en revisión 83/2015. Sentencia de 6 de abril de 2016*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2016e). *Amparo directo en revisión 4811/2015. Sentencia de 25 de mayo de 2016*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2016f). *Amparo directo en revisión 1594/2016. Sentencia de 6 de julio de 2016*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2016g). *Amparo en revisión 208/2016. Sentencia de 19 de octubre de 2016*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2016h). *Amparo en revisión 59/2016. Sentencia de 29 de junio de 2016*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2017a). *Derecho humano a la igualdad jurídica. Diferencias entre sus modalidades conceptuales*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis 1a./J. 126/2017. Primera Sala. Registro digital: 2015678. México.
- SCJN. (2017b). *Derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer. Su alcance conforme a lo previsto en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis 1a./J. 30/2017. Primera Sala. Registro digital: 2014099. México.
- SCJN. (2017c). *Amparo directo en revisión 5465/2014. Sentencia de 26 de abril de 2017*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2018a). *Derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación. Metodología para el estudio de casos que involucren la posible existencia de un tratamiento normativo diferenciado*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis 1a./J. 44/2018. Primera Sala. Registro digital: 2017423. México.
- SCJN. (2018b). *Amparo directo en revisión 3788/2017. Sentencia de 9 de mayo de 2018*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2018c). *Amparo directo en revisión 714/2017. Sentencia de 3 de octubre de 2018*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2018d). *Amparo directo en revisión 4883/2017. Sentencia de 28 de febrero de 2018*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2018e). *Amparo directo en revisión 7470/2017. Sentencia de 4 de julio de 2018*. Primera Sala. México.

- SCJN. (2018f). *Amparo en revisión 1317/2017. Sentencia de 17 de octubre de 2018*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2018g). *Amparo en revisión 364/2018. Sentencia de 20 de junio de 2018*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2018h). *Amparo en revisión 1369/2017. Sentencia de 16 de mayo de 2018*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2019a). *Amparo en revisión 1284/2015. Sentencia de 13 de noviembre de 2019*. Primera Sala. México.
- SCJN. (2019b). *Acción de inconstitucionalidad 4/2016. Sentencia de 19 de marzo de 2019*. Pleno. México.
- Vigo, R. L. (2001). *Los principios jurídicos y su impacto en la teoría actual*. *Persona y Derecho*, 44, 65-102.

La promesa del infinito: las obligaciones en materia de derechos humanos para todas las autoridades

- Alexy, R. (2003). *Los Derechos Fundamentales en el Estado Constitucional Democrático*. En Miguel Carbonell (Ed.). *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid: Trotta.
- Atienza, M. y Ruiz Manero, J. (s.f.). *Sobre principios y reglas*. Recuperado de https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10763/1/doxa10_04.pdf
- Bobbio, N. (1991). *El tiempo de los derechos*. Madrid: Sistema.
- Espinoza de los Monteros, J. (coord.). (2018). *Las dimensiones del Estado Constitucional*. Naucalpan: CIIJUS.
- Gupta, A. (2015). *Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el Estado imaginado*. En P. Abrams, A. Gupta y T. Mitchell, *Antropología del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kundera, M. (1998). *Stifter, Kafka, La burocracia. Descripción existencial del mundo moderno*. *Vuelta*, 22(260), 8-11.
- Luhmann, N. y De Giorgi, R. (1998). *Teoría de la Sociedad*. México: Triana/Universidad Iberoamericana.
- Migdal, J. S. (2011). *Una antropología del Estado*. En J. S. Migdal, *Estados débiles, Estados fuertes* (pp. 123-164). México: Fondo de Cultura Económica.
- Povesan, F. (2004). *Derechos sociales, económicos y culturales y derechos civiles y políticos*. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, 1(1), 21-47.
- Rojina Villegas, R. (1998). *Compendio de derecho civil teoría general de las obligaciones*. México: Porrúa.
- Serrano, S. y Vázquez, D. (s.f.). *Los Derechos Humanos en acción: operación de los estándares internacionales de los derechos humanos*. México: FLACSO. Recuperado de <http://www.cjslp.gob.mx/seminario/programa/Panel%20IV/Enfoque%20de%20derechos.%20Operacionalizacio%C2%B4n%20de%20esta%C2%B4ndares%20internacionales.pdf>
- Villey, M. (2007). *O direito e os direitos humanos*. Sao Paulo: WMF Martins Fontes.
- Wark, J. (2011). *Manifiesto de derechos humanos*. Madrid: Ediciones Barataria.

Derechos de niñas, niños y adolescentes: reflexiones a 10 años de la reforma constitucional de derechos humanos

- Caballero Ochoa, J. L. (2013a). *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*. México: Porrúa.
- Caballero Ochoa, J. L. (2013b). *Comentario sobre el artículo 1º, segundo párrafo de la Constitución (La cláusula de interpretación conforme al principio pro persona)*. En E. Ferrer Mac-Gregor, E. et al. (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, t. 1 (pp.47-88). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Suprema Corte de Justicia de la Nación-Fundación Konrad Adenauer.
- Cardona Llorens, J. (2017). *El interés superior del niño a los 4 años de la aprobación de la Observación General 14 del Comité de los Derechos del Niño*. En S. Sanz Caballero, *El interés superior del niño en la jurisprudencia internacional, comparada y española* (pp. 99-110). España: Ministerio de Economía y Competitividad-Cedri-CEU-Universidad Cardenal Herrera, Aranzadi.
- Comité de los Derechos del Niño. (1991). *Orientaciones generales respecto de la forma y el contenido de los informes que han de presentar los Estados parte con arreglo al apartado a) del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención*. (CRC/C/530 de octubre de 1991). Recuperado de https://archive.crin.org/sites/default/files/images/docs/resources/publications/NGO_Spanish_Annex_1.pdf
- Comité de los Derechos del Niño. (2009). *Observación General N° 12. El derecho del niño a ser escuchado*. (CRC/C/GC/12). Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5195/9.pdf>
- Comité de los Derechos del Niño. (2013). *Observación general N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial* (artículo 3, párrafo 1). (CRC/C/GC/14). Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5195/7.pdf>

- Compte Nunes, G. y González Contró, M. (2018). *El derecho al trabajo de los niños: un caso límite para el concepto de ciudadanía laboral*. En M. Padrón Innamorato, Trabajo y derechos en México. Nuevas afectaciones a la ciudadanía laboral (pp. 127-146). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (1999). *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999 (fondo). Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2002). *Opinión Consultiva 17/2002 sobre la Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf
- Ferrer Mac-Gregor, E. (2011). *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*. En M. Carbonell y P. Salazar, La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma (pp. 339-429). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- González Contró, M. (2009) *La declaración universal de los derechos humanos: Una mirada crítica desde los derechos de los niños, niñas y adolescentes*. En J. L. Caballero Ochoa, La declaración universal de los derechos humanos. Reflexiones en torno a su 60 aniversario (pp. 273-293). México: Porrúa.
- González Contró, M. (2012). *Derechos de niñas y niños*. En Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones (pp.552-566). México: Porrúa-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Suprema Corte de Justicia de la Nación-Cámara de Diputados LXI Legislatura-Senado de la República.
- González Contró, M. y Padrón Innamorato, M. (2015). *¿Es el derecho un instrumento para reducir la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes?* En M. Pérez Contreras et al., Temas selectos de vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes (pp.3-24). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Kuhn, T. S. (1971) *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mora Bravo, M. (200). *El Derecho a la Planeación Familiar*. Génesis del Cambio. Parte 8. El interés superior de la niñez y la adolescencia. México: CONAPO. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/187566/Parte_VIII_-_Parte_XV.pdf
- Ovalle Favela, J. (2016). *Derechos humanos y garantías constitucionales*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie, XLIX(146), 149-177.
- SCJN. (s.a.). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la 5 de febrero de 1857*. México, página 1. Recuperado de <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-004.pdf>
- Serrano, S. (2013). *Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos*. En E. Ferrer Mac-Gregor et al. (coords.), Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana t. 1 (pp. 89-132). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Suprema Corte de Justicia de la Nación-Fundación Konrad Adenauer.

El reconocimiento de los derechos de las víctimas a partir de la reforma de derechos humanos

- ACNUDH. (1985). *Resolución 40/34 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, relativa a la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/victimsofcrimeandabuseofpower.aspx>
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (2014a). *Estatuto Orgánico*. México. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5350437&fecha=27/06/2014
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (2014b). *Modelo Integral de Atención a Víctimas*. México. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/127943/MIAVed..pdf>
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (2015). *Acuerdo por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto Orgánico*. México. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5379416&fecha=23/01/2015
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (2017). *Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto Orgánico*. México. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5493304&fecha=09/08/2017
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (2018). *Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto Orgánico*. México. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546971&fecha=20/12/2018
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (2020). *Avance y Resultados 2020. Programa Institucional de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2020 -2024*. México. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/637378/Informe_2020_VF_.pdf
- Congreso de Unión. (1993). *Decreto por el que se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Recuperado de

https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4780397&fecha=03/09/1993&cod_diario=205842

Congreso de Unión. (2000). *Decreto por el que se declaran reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2060758&fecha=21/09/2000

Congreso de Unión. (2011). *Decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5200827&fecha=14/07/2011

Congreso de la Unión. (2013). *Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas*. México. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013

Congreso de la Unión. (2017). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas*. México. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468443&fecha=03/01/2017

Congreso de la Unión. (2020). *Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de la Industria Eléctrica; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General de Cultura Física y Deporte; de la Ley Federal de Cinematografía; de la Ley Federal de Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General de Víctimas y se abroga la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos*. México. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020

Presidencia de la República. (2014). *Decreto por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas*. México. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329188&fecha=08/01/2014

El Sistema Penitenciario en México a 10 años de la reforma constitucional de derechos humanos: principios y realidades

ASILEGAL. (2021). *Mapa Penitenciario COVID-19*. Recuperado de <https://asilegal.org.mx/mapa-penitenciario-covid-19/>

Azaola, E. y Hubert, M. (2017). *¿Quién controla las prisiones mexicanas?* En R. Benítez y S. Aguayo (eds.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016* (pp. 91-96). Ciudad de México: CASEDE-Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Azaola, E. y Pérez Correa, C. (2017). *Condiciones de vida y de trabajo del personal de los centros penitenciarios federales*. México: Comisión Nacional de Seguridad-CIESAS-CIDE.

Cardoso de Oliveira, L. R. (2009). *Derechos, insulto y ciudadanía. ¿Existe violencia sin agresión moral?* En R. Stanley (comp.), *Estado, violencia y ciudadanía en América Latina*. Madrid: Entimema-Universidad Libre de Berlín.

CNDH. (2018). *Informe Anual de Actividades*. Recuperado de http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2018/IA_2018.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2018). *Un modelo de atención y tratamiento para las personas farmacodependientes en prisión*.

México: autor. Recuperado de <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Tratamiento-Farmacodependencia-Prision.pdf>

Congreso de la Unión. (2016). *Ley Nacional de Ejecución Penal*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lnep/LNEP_orig_16jun16.pdf

Documenta A. C., *Fundación para el Debido Proceso*, Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría de la Universidad Iberoamericana Puebla, Instituto de Justicia Procesal Penal, Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur y México Evalúa. (2016). *Privatización del Sistema Penitenciario en México*. México: autores. Recuperado de <http://www.documenta.org.mx/layout/archivos/2016-agosto-privatizacion-del-sistema-penitenciario-en-mexico.pdf>

García, T. (2015). *La reforma constitucional mexicana de 2011 en materia de derechos humanos. Una lectura desde el derecho internacional*. *Boletín Mexicano de derecho comparado*, 48(143), 645-696. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4942/6293>

Giacomello, C. (2019). *Niñez que cuenta. El impacto de las políticas de drogas sobre niñas, niños y adolescentes con madres y padres encarcelados en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Church World Services.



- INEGI. (2017). *Encuesta Nacional de Personas Privadas de Libertad 2016*. México: autor. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/enpol2016_mex.pdf
- Lex Pro Humanitas. (2020). *La Reforma Constitucional de 2011 y los Derechos Humanos*. Recuperado de <https://www.lexpro.mx/derechos-humanos/la-reforma-constitucional-de-2011-y-los-derechos-humanos/>
- Luna, T. (2014). *Muerte social*. Recuperado de <http://www.taringa.net/posts/solidaridad/17867047/Muerte-Social.html>
- Macaulay, F. (2019). *Prisoner capture: welfare, lawfare, and warfare in Latin America's overcrowded prisons*. En R. Sieder, K. Ansolabehere y T. Alfonso, *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America* (pp. 243–258). New York: Routledge.
- Massimo, P., Pérez, A. y Tenorio, F. (2006). *La Seguridad Pública. Tres puntos de vista convergentes*. México: Ediciones Coyoacán-FLA-SUD-Conacyt.
- Pérez Correa, C. (2015). *Las mujeres invisibles. Los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-mujeres-invisibles-Los-costos-de-la-prisi%C3%B3n-y-los-efectos-indirectos-en-las-mujeres.pdf>
- Pérez, M. (2020). *Ley de Amnistía no es idónea contra Covid en Cárceles: World Justice Project*. *El Economista*, 27 de agosto. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/Ley-de-Amnistia-no-es-idonea-contra-Covid-en-carceles-WJP-20200827-0111.html>
- Prieto, G. (s. a.). *El mapa del reparto de presos en el mundo. Geografía Infinita*. Recuperado de <https://www.geografiainfinita.com/2013/05/mapa-presos-en-el-mundo/>
- Sarre, M. y Morey, J. F. (2019). *Principios Rectores. Documento de trabajo para el proyecto: Estándares Avanzados de las Naciones Unidas para el Sistema Penitenciario Mexicano*. México: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.
- The Liman Program of Yale Law School y Association of State Correctional Administrators. (2015). *Time-In-Cell: The ASCA-Liman 2014 National Survey of Administrative Segregation in Prison*. Recuperado de <file:///D:/editorial.animas/Downloads/SSRN-id2655627.pdf>
- ONU. (2011). *Reglas de Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes (Reglas de Bangkok)*, Nueva York: autor. Recuperado de http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/65_229_Spanish.pdf
- ONU. (2015). 70/175. *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)*. Nueva York: autor. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/RES/70/175>
- UNODC. (2019). *Estándares Avanzados de las Naciones Unidas para el Sistema Penitenciario Mexicano*. México: autor.

La obligación de crear leyes y políticas públicas protectoras de los derechos humanos de las personas migrantes víctimas en México a partir del artículo primero constitucional

- ACNUDH. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200.A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Parte II, Artículo 2*. Recuperado de ACNUDH | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ohchr.org)
- Asamblea General de la ONU. (2014). *A/HRC/26/36/Add.1. Informe final de Misión a México del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns*. México. Recuperado de https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/G1413997.pdf
- Asamblea General de la ONU. (1950). *Resolución 421 (V). Proyecto de Pacto Internacional de Derechos del Hombre y medidas de aplicación: labor futura de la Comisión de Derechos del Hombre*. Recuperado de [https://undocs.org/es/A/RES/421\(V\)](https://undocs.org/es/A/RES/421(V))
- Cámara de Diputados. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: autor. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1993). *Informe Anual. Capítulo V. Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Recuperado de Informe Anual 1987-1988 - Capítulo V (cidh.org)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. Recuperado de Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II/Doc.48/13 (acnur.org)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2014). *Consideraciones sobre la ratificación universal de la Convención Americana y otros tratados interamericanos en materia de derechos humanos*. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34895.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Situación de los derechos humanos en México*. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/proyectojusticia/derechos-humanos-en-mexico-cidh/#:~:text=La%20Comisi%C3%B3n%20Interamericana%20de%20Derechos%20Humanos%20%28CIDH%29%20presenta,por%20el%20contexto%20de%20violencia%20en%20el%20pa%C3%ADs>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas (Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019)*. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/pdfid/5e2f14994.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2009). *Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*. México: autor. Recuperado de https://testwebprod.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2009_migra.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2011). *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México*. México: autor. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secuimigrantes.pdf

Congreso de la Unión. (2021). *DECRETO por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5618885&fecha=20/05/2021

Congreso de la Unión. (2018). *Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546647&fecha=14/12/2018

Congreso de la Unión. (2017). *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_200521.pdf

ONU-Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2033.pdf>

ONU -Comité contra la Desaparición Forzada. (2015). *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*. México. Recuperado de <https://www.idheas.org.mx/publicaciones-idheas/materiales-consulta-idheas/observaciones-finales-sobre-el-informe-presentado-por-mexico-en-virtud-del-articulo-29-parrafo-1-de-la-convencion-2/>

ONU-Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (2017). *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México*. México. Recuperado de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/MEX/CMW_C_MEX_CO_3_25926_S.pdf

ONU-Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. (2018). *Proyecto de documento final de la Conferencia. Marruecos*. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/pdfid/5c0eac944.pdf>

ONU-Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2020). *OACNUDH insta a los Estados involucrados a cooperar y redoblar esfuerzos para la búsqueda e investigación de migrantes desaparecidos en la región*. Recuperado de <http://www.oacnuhd.org/oacnuhd-insta-a-los-estados-involucrados-a-cooperar-y-redoblar-esfuerzos-para-la-busqueda-e-investigacion-de-migrantes-desaparecidos-en-la-region>

Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. (2019). Recuperado de <https://www.refworld.org/es/pdfid/5e2f14994.pdf>

Procuraduría General de la República. (2015). *ACUERDO A/117/15 por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación y se establecen sus facultades y organización*. México: autor. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015

Procuraduría General de la República. (2018). *ACUERDO A/012/18 por el que se reforma el diverso A/117/15, por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación y se establecen sus facultades*. México: autor. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5513520&fecha=16/02/2018

La reforma constitucional de 2011 y su impacto a favor de los refugiados en México

Agencia de la ONU para los Refugiados. (1951). *Convención de Refugiados de 1951*. Ginebra: autor. Recuperado de <https://www.acnur.org/la-convencion-de-1951.html>

Agencia de la ONU para los Refugiados. (1984). *Declaración de Cartagena*. Colombia: autor. Recuperado de <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

COMAR. (2021). *Estadísticas cierre de marzo 2021*. México: autor. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/626835/CIERRE_Marzo-2021__1-Abril-2021_.pdf

Congreso de la Unión. (1974). *Ley General de Población*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Compilacion/1102.pdf>

Congreso de la Unión. (1990). *Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley General de Población*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP_ref05_17jul90_ima.pdf

Congreso de la Unión. (2011). *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

Congreso de la Unión. (2011). *Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_111120.pdf

Congreso de la Unión. (2014). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones, así como la denominación de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5366283&fecha=30/10/2014

Congreso de la Unión. (2016). *Decreto por el que se reforma el párrafo segundo al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447903&fecha=15/08/2016

Chong, J. (2014). *Historia General de los chinos en México 1575-1975*. México: Turner.

The UN Refugee Agency. *Mid-year trends 2020*. Copenhagen: autor. Recuperado de <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5fc504d44/mid-year-trends-2020.html>

Políticas públicas a partir de la reforma de derechos humanos de 2011

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos et al. (2014). *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*. México: autor. Recuperado de http://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_economicos_sociales_culturales_pp/Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20y%20presupuestos.pdf

CONAGO. (2014). *XLVII Reunión Ordinaria. Acuerdo 21. Realizar las gestiones para la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 a fin de garantizar su aplicación efectiva, su difusión entre la población de cada entidad federativa; la capacitación de servidores públicos locales; y la articulación con los otros poderes y las autoridades federales y municipales*. Aguascalientes. Recuperado de <https://www.conago.org.mx/comisiones/derechos-humanos#listaAcuerdos>

Congreso de la Unión, Secretaría de Gobernación y Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). *Diagnóstico sobre la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011. Evaluación del proceso a los 3 años de su entrada en vigor: una perspectiva integral del Estado mexicano*. México: autores. Recuperado de https://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/Diagnostico_RefConst_DH.pdf

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

García Ramírez, S. y Morales Sánchez, J. (2019). *Constitución y derechos humanos. La reforma constitucional sobre derechos humanos*. México: Porrúa-UNAM.

González Rabanal, M. (2014). *Las políticas públicas como instrumento de la actuación de la administración. En Estrategias y acciones de gobierno en el marco de una crisis persistente (pp. 223-256)*. Madrid: UNED-Editorial Universitas.

Morales Sánchez, J. (2020a). *Políticas públicas y derechos humanos*. México: Porrúa-UNAM.

Morales Sánchez, J. (2020b). *Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales frente a COVID-19: directrices de jurisprudencia interamericana. Parlamento y Constitución, 21, 131-175*. Recuperado de https://parlamentoyconstitucion.cortesclm.es/recursos/articulos/PyC21_Morales_Derechos.pdf

Pont Vidal, J. (2017). *La innovación en la gestión pública*. Madrid: Catarata.

PUDH-UNAM y CNDH (2014a). *Bases técnico-metodológicas para el informe de México al Protocolo de San Salvador. Derecho a la salud*. México: autores. Recuperado de http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_ProtocoloSanSalvador_DerSalud.pdf

PUDH-UNAM y CNDH (2014b). *Bases técnico-metodológicas para el informe de México al Protocolo de San Salvador. Derecho a la educación*. México: autores. Recuperado de http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_ProtocoloSanSalvador_DerEducacion.pdf

PUDH-UNAM y CNDH (2014c). *Bases técnico-metodológicas para el informe de México al Protocolo de San Salvador. Derecho a la seguridad social*. México: autores. Recuperado de http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_ProtocoloSanSalvador_DerSeguridadSocial.pdf

PUDH-UNAM y CNDH (2014d). *Bases técnico-metodológicas para el informe de México al Protocolo de San Salvador. Derecho a la alimentación adecuada*. México: autores. Recuperado de http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_ProtocoloSanSalvador_DerMedioAmbiente.pdf

PUDH-UNAM y CNDH (2015). *Bases técnico-metodológicas para el informe de México al Protocolo de San Salvador. Derecho al medio ambiente sano*. México: autores. Recuperado de http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_ProtocoloSanSalvador_DerMedioAmbiente.pdf

PUDH-UNAM y CNDH (2016). *Bases técnico-metodológicas para el informe de México al Protocolo de San Salvador. Derechos culturales*. México: autores. Recuperado de <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib-Protocolo-San-Salvador-Derechos-Culturales.pdf>

SEGOB. (s.a.). *Bases conceptuales para la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos en la Administración Pública Federal*. México: autor. Recuperado de <http://www.sct.gob.mx/normatecaNew/wp-content/uploads/2015/07/BCIRCDHAF.pdf>

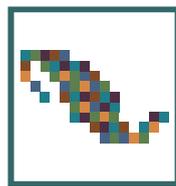
SEGOB. (2014). *Programa nacional de derechos humanos 2014-2018*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014

SEGOB et al. (2014). *Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos principios constitucionales*. Programando con perspectiva de derechos humanos en México. México: autores. Recuperado de http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/8/images/Manual_politica_publica_dh.pdf

SEGOB. (2020). *Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024*. México: autor. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10/12/2020



**REFLEXIONES
A 10 AÑOS**



**DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL DE
DERECHOS
HUMANOS**





GOBIERNO DE
MÉXICO

GOBERNACIÓN

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SUBSECRETARÍA DE
DERECHOS HUMANOS,
POBLACIÓN Y MIGRACIÓN