



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LIXV LEGISLATURA

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS



REFLEXIONES A DIEZ AÑOS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE AMPARO Y DERECHOS HUMANOS

Coordinadores

Juan Carlos Cervantes Gómez
Marcial Manuel Cruz Vázquez

Ciudad de México
10 de junio
2011-2021



REFLEXIONES A DIEZ AÑOS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE AMPARO Y DERECHOS HUMANOS

COORDINADORES

JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ

MARCIAL MANUEL CRUZ VÁZQUEZ



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
H. CONGRESO DE LA UNIÓN

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS EN DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

MESA DIRECTIVA

Presidenta

Dip. Dulce María Sauri Riancho

Vicepresidentes

Dip. Raúl Eduardo Bonifaz Moedano

Dip. Xavier Azuara Zúñiga

Dip. Ma. Sara Rocha Medina

Secretarios

Dip. María Guadalupe Díaz Avilez

Dip. Karen Michel González Márquez

Dip. Martha Hortensia Garay Cadena

Dip. Carmen Julieta Macías Rábago

Dip. Edgar Guzmán Valdez

Dip. Liliana Villafuerte Zavala

Dip. Mónica Bautista Rodríguez

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente

Dip. Moisés Ignacio Mier Velasco

Integrantes

Dip. Juan Carlos Romero Hicks

Dip. René Juárez Cisneros

Dip. Reginaldo Sandoval Flores

Dip. Fabiola Raquel Guadalupe

Loya Hernández

Dip. Jorge Arturo Argüelles Victorero

Dip. Arturo Escobar y Vega

Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña

Secretaría General

Graciela Báez Ricárdez

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Hugo Christian Rosas de León

Secretaría de Servicios

Administrativos y Financieros

Juan Carlos Cummings García

**CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

Integrantes

Director General del CEDIP

Juan Carlos Cervantes Gómez

Directora de Estudios de

Constitucionalidad

Hasuba Villa Bedolla

Director de Estudios Parlamentarios

Noé Luis Ortiz

Director de Estudios Jurídicos

Marcial Manuel Cruz Vázquez

Encargado de la Dirección

de Estudios Legislativos

Saúl Pérez Trinidad

DR © Cámara de Diputados
LXIV Legislatura

Av. Congreso de la Unión No. 66, Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza,
C.P. 15690, Ciudad de México.

Publicación del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones
Parlamentarias de la Cámara de Diputados

Editada y distribuida por la Cámara de Diputados a través del Centro de
Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Impreso y hecho en México

Cuidado de la edición

Dr. Juan Carlos Cervantes Gómez
Mtro. Marcial Manuel Cruz Vázquez

Diseño de portada y formación

Miguel Angel Ramírez Hernández

ISBN: 978-607-8812-30-1

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente,
siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Las ponencias y artículos recabados en este libro son responsabilidad
exclusiva de los autores.

Contenido

15

Secretario Hugo Christian Rosas de León
Secretario de Servicios Parlamentarios de la
Cámara de Diputados
Presentación

INTERVENCIONES EN LAS MESAS DE DIÁLOGO

MESA 1

21

Diputada Dulce María Sauri Riancho
Presidenta de la Mesa Directiva en la LXIV Legislatura
de la Cámara de Diputados
Mensaje de bienvenida

27

Doctora Irma Eréndira Sandoval Ballesteros
Secretaria de la Función Pública del Gobierno Federal
Reflexión sobre los avances y retos a diez años de la histórica reforma
constitucional en materia de derechos humanos y amparo

39

Embajadora emérita Carmen Moreno Toscano
Subsecretaria de Relaciones Exteriores del Gobierno Federal
Reflexiones desde la Secretaría de Relaciones Exteriores de
los primeros diez años de una de las más grandes reformas
constitucionales

49

Doctor Raúl Plascencia Villanueva

Ex Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Retos actuales a una década de las reformas constitucionales
en materia de amparo y derechos humanos

71

Diputado Moisés Ignacio Mier Velazco

**Presidente de la Junta de Coordinación Política en la LXIV
Legislatura de la Cámara de Diputados**

Mensaje

MESA 2

77

Diputada Dulce María Sauri Riancho

**Presidenta de la Mesa Directiva en la LXIV Legislatura
de la Cámara de Diputados**

Bienvenida

81

Diputada Aleida Alavez Ruiz

**Presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales en la LXIV
Legislatura de la Cámara de Diputados**

El impacto de las reformas constitucionales de junio de 2011

87

Diputado Pablo Gómez Álvarez

**Presidente del Comité de Decanos en la LXIV Legislatura
de la Cámara de Diputados**

Derechos Humanos en la Constitución

93

Licenciado Pedro Joaquín Coldwell

Senador en las LX y LXI Legislaturas

Décimo aniversario de las reformas constitucionales
de derechos humanos y amparo

105

Licenciado Santiago Creel Miranda

Senador en las LX y LXI Legislaturas

Reflexiones a diez años de las reformas constitucionales
en materia de amparo y derechos humanos

117

Licenciado Hugo Christian Rosas de León

**Secretario de Servicios Parlamentarios
de la Cámara de Diputados**

Mensaje de cierre

ENSAYOS

121

Doctora Olga Sánchez Cordero

Secretaria de Gobernación de México

A diez años de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. ¿Qué retos enfrentamos?

131

Maestra Ma. del Rosario Piedra Ibarra

**Presidenta de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos de México**

A diez años de la reforma constitucional en materia de derechos humanos: el cambio que nos falta

153

Doctora Carla Astrid Humphrey Jordan

**Consejera Electoral del Consejo General del Instituto
Nacional Electoral**

Los derechos humanos de las mujeres y grupos vulnerables en materia de participación política.

Las deudas pendientes del Estado mexicano

183

Senadora Kenia López Rabadán

**Senadora de la República, Presidenta de
la Comisión de Derechos Humanos**

A diez años de la reforma constitucional en materia de derechos humanos: retos y pendientes

203

Senador Martí Batres Guadarrama

Senador de la República en la LXV Legislatura

A diez años de las reformas constitucionales
en materia de derechos humanos.

Entre los derechos declarativos y los derechos efectivos

223

Doctor Santiago Nieto Castillo

**Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera
de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

Pendientes y desafíos a diez años de la reforma
constitucional en derechos humanos

PRESENTACIÓN

El 6 y 10 de junio de 2021 se cumplieron diez años de las reformas constitucionales de amparo y derechos humanos, producto de la sensibilidad y consenso de todas y todos los legisladores al Congreso de la Unión. Este cambio paradigmático colocó al ser humano en el centro de importancia del Estado mexicano, al reconocer la dignidad, el desarrollo integral y, en general, todo lo concerniente al mejor vivir de las personas como categorías fundamentales. Con ello, también, dimos paso para dejar atrás la postura decimonónica, exegética y a ultranza positivista, que por siempre se había mantenido, para permitir el ascenso de principios y valores, rectores ahora de nuestro sistema jurídico.

En aquella época de larga duración, el Estado omnipotente otorgaba lo que, en realidad, por naturaleza corresponde a todo ser humano y que sin lo cual no sería posible su realización, ni su desarrollo integral y armónico. Efectivamente, los llamados derechos humanos serían sólo aquellos dados y positivados en la ley. Afortunadamente, a partir de la reforma esa concepción retrógrada cambió para trasladar al ser humano sus inherentes derechos fundamentales en el principio y fin del Estado mismo. Ahora el Estado tiene la obligación de reconocer, y no más la de otorgar, lo que por esencia nos pertenece a todas y a todos.

Esta nueva concepción sobre los derechos humanos implica la eliminación de barreras que limitan su realización, pues ahora nuestra Constitución posibilita, inclusive, aquellos contenidos de los tratados internacionales que en la materia haya suscrito nuestro país.

Sin lugar a duda esto ha sido un gran logro, pero es a la vez un enorme reto, pues la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, es hacerlo una realidad. No podemos conformarnos con únicamente obtener enunciados normativos, por más constitucionales que sean; tenemos que asumir un compromiso que nos lleve a su realización para todas y todos sin excepción alguna.

No podemos hablar de un Estado democrático si los derechos humanos sólo son para unos cuantos, si los medios procesales para lograrlos, como lo sería el juicio de amparo, están reservados para quienes pueden costearlos. De nada sirve una reforma ideal si no termina incidiendo en nuestras vidas, en la historia materialista.

Por eso, sin menoscabar este logro legislativo, lo que hace falta por hacer es, en realidad, más importante aún, porque la consecución de los derechos humanos es tarea de todos los días, es una obligación inagotable, es ahora la esencia de la República en la que todas y todos somos responsables de lograrlo.

Por eso, con mucho entusiasmo entregamos esta memoria de las mesas de diálogo que llevaron como título *Reflexiones a diez años de las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos*, en las cuales intervinieron actores que actualmente se desempeñan en el servicio público, así como otros que lo fueron en la propia reforma en el 2010. De estos trabajos se desprenden aportaciones de sumo interés con relación a las circunstancias que imperaron en su momento, las que actualmente se viven y los retos por enfrentar en este trascendental tema para la vida de todos nosotros. Esta memoria se complementa con seis extraordinarios ensayos de relevantes funcionarias y funcionarios públicos que aportan significativamente a la reflexión que sobre este tema debe llevarse a cabo en el marco del décimo aniversario de la expedición de estas importantes reformas. Todas estas contribuciones evidencian que el diálogo y la reflexión siempre serán de gran utilidad, especialmente cuando provienen de voces autorizadas.

En lo que respecta a esta LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, la obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos fue guía en cada una de las acciones legislativas que se promovieron. Es relevante de hacer especial mención a la labor técnica, científica y profesional que nos ha proporcionado en

todo momento el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de este órgano legislativo federal, la cual ha sido sumamente valiosa para lograr lo anterior.

Nos sentimos orgullosos de todo lo que se ha conseguido hasta ahora, pero no por ello satisfechos, pues tenemos el pendiente de alcanzar la meta en la que todas las personas que habitan y transiten a lo largo y ancho del territorio nacional se sientan tranquilos y seguros en la protección y garantía de sus derechos. En nuestra función como legisladores de la nación, dicho pendiente es inaplazable, pues sabemos perfectamente que los derechos humanos son la posibilidad de legitimidad y justicia en las relaciones entre el gobierno y la población.

Estoy convencido de que la lucha es permanente y se tiene que dar por la consolidación del bienestar de nuestro pueblo, por lo que no basta con solo la determinación conceptual y formalización en la ley, sino que, a partir de ello, sean efectivos y exigibles en toda su amplitud.

La intención de este obligado foro llevado a cabo el 10 de junio de 2021, fue obtener conclusiones que nos mostraran las circunstancias que acontecieron en su momento, las que actualmente prevalecen y, lo más importante, los retos y lo que falta por hacer para que los derechos humanos en nuestro país sean parte del día a día de todas y todos sin la más mínima excepción y restricción.

La lectura de cada uno de los trabajos aquí considerados, será de gran utilidad no solo para los estudiosos en la materia y la población en general, también para los diputados al Congreso de la Unión, pues tras la lectura se podrían advertir, inclusive, posibles acciones legislativas en la materia.

Finalmente, hacemos un llamado a todos los actores políticos, de gobierno; también, de la academia y de la sociedad en general para

seguir profundizando en este tema; siempre es necesario y conveniente hablar sobre ello en todo momento para dar difusión, hacer conciencia y demandar su cumplimiento.

Sirva este espacio también para hacer un reconocimiento a todas y todos aquellos que han luchado incansablemente por hacer de estos derechos una realidad; para hacer un homenaje a quienes perdieron la vida por conseguirlos o sufrieron las consecuencias por alcanzar el ideal de la reivindicación de lo que por naturaleza nos corresponde. Gracias a todos ellos hoy podemos hablar y gozar de derechos humanos en México.

Lic. Hugo Christian Rosas de León
Secretario de Servicios Parlamentarios de la
Cámara de Diputados

INTERVENCIONES EN LAS MESAS DE DIÁLOGO

MESA 1

MENSAJE DE BIENVENIDA

Diputada Dulce María Sauri Riancho¹

Agradezco profundamente a las y los participantes en esta primera mesa conmemorativa de una década de los derechos humanos en México. Muchas gracias por la presencia del Presidente de la Junta de Coordinación Política de esta Cámara de Diputados, el Diputado Ignacio Mier Velazco. Así como también de la Dirección General del CEDIP y de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de esta Cámara de Diputados. A nuestros tres conferencistas, muchas gracias por su participación.

Cualquier ejercicio de memoria en México nos impone para esta fecha, 10 de junio, reflexionar sobre dos eventos separados 40 años entre sí y de signo contrario, que se atraen como los polos eléctricos. Uno, de corte represivo, violento, el jueves de *corpus* de 1971, la cínica matanza de estudiantes perpetrada por grupos paramilitares, parapoliciales. Y el otro, registrar el avance significativo en el proceso de transformaciones institucionales que reclama el pleno ejercicio de los derechos humanos.

¹ Presidenta de la Mesa Directiva en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados.

No fue casual que la publicación de esta amplia reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación coincidiera el 10 de junio. Mudo homenaje a quienes hace 50 años marcharon para exigir el elemental derecho a manifestarse.

Después de los brutales acontecimientos del 2 de octubre, nuestras universidades quedaron cubiertas con el manto negro de la represión. *La noche de Tlatelolco*, que nos narra Elena Poniatowska, duró más de dos años. Los líderes del Consejo Nacional de Huelga continuaban en prisión, no había activismo político en las universidades, controladas, en muchos casos, por grupos porriles o parapolicíacos.

No se hacían marchas ni se realizaban protestas callejeras. El clandestinaje se imponía como ejercicio de sobrevivencia; las montañas de Guerrero y de Michoacán se convirtieron en la única alternativa para la lucha política opositora.

El 10 de junio de 1971, los comités de lucha del Instituto Politécnico Nacional y de la Universidad Nacional Autónoma de México, convocaron a la primera marcha desde 1968. La motivación provino de la solidaridad con la resistencia de la comunidad de la Universidad Autónoma de Nuevo León, de estudiantes, de académicos y trabajadores frente a la imposición de una ley orgánica que anulaba su autonomía, junto con el nombramiento de un nuevo rector médico militar con rango de teniente coronel. Estos hechos habían motivado una gran movilización en Monterrey.

La solución política al conflicto pasó por la renuncia del gobernador de Nuevo León el 5 de junio, antes de aceptar suscribir y publicar la nueva Ley Orgánica de la Universidad de Nuevo León. No obstante, los comités de lucha de la Ciudad de México continuaron con la preparación de la marcha. Había concluido la liberación de los últimos presos políticos del 68. Sus líderes, recién excarcelados, advirtieron del ambiente represivo que imperaba y recomendaron no realizar la marcha. Sin embargo, el contingente salió del Casco de Santo Tomás

y cayó la represión en San Cosme, día meticulosamente planeado, desordenadamente ejecutado.

Otra vez regresaron la oscuridad y el miedo, la represión generalizada y el paso a la ofensiva de la lucha clandestina, que llevó a casi una década de guerra sucia en lo que respecta a los derechos humanos y a la vida de cientos de jóvenes, mujeres y hombres, que fueron brutalmente eliminados.

Las desapariciones fueron práctica extendida, tortura, ejecuciones. La espiral descendente de la ilegalidad y la descomposición social se detuvo cuando un pequeño grupo de políticos del partido gobernante, lúcido y comprometido con la democracia, logró impulsar una amplia reforma político-electoral en 1977 y hacer reaccionar al Estado mexicano, con apertura en vez de represión.

La reforma política promovió la creación del sistema de partidos. Legalizó al Partido Comunista Mexicano después de tres décadas de su prohibición. Se impulsó una amplia amnistía para limpiar las cárceles de presos políticos y para iniciar la construcción de la pluralidad y la ampliación del entramado de derechos y libertades, que estaban exigiendo especialmente sus jóvenes, mujeres y hombres.

Entre el 10 de junio de 1971 y el 10 de junio de 2011 transcurrieron cuatro décadas. La concatenación de esfuerzos para establecer los mecanismos de ejercicio efectivo de los derechos humanos para todas las personas, se inició con esta gran rectificación del Estado mexicano en la década de 1970.

Hubo muchos y muy importantes esfuerzos que se han desarrollado a lo largo de estos 40 años, pero la memoria exige recordar a quienes, en su demanda de democracia, entregaron vida y libertad para lograrlo.

A partir de 2011 iniciamos un camino que ha tenido resultados en materia de igualdad sustantiva. Es decir, los derechos humanos son

para las mujeres y son para los hombres, pero los obstáculos para ejercerlos a plenitud, por razón de género, son de naturaleza distinta, y las medidas para poderlos hacer efectivos, que tienen que ser adoptadas, también. Y eso es a lo que, en particular, esta legislatura que recibe la denominación de la Legislatura de la Paridad, se ha dedicado en estos últimos tres años.

El doctor Raúl Plascencia Villanueva fue presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, justo cuando esta importante reforma constitucional fue aprobada.

El gran problema es el acceso a la justicia, para que se pueda hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Y en el caso particular de este proceso electoral, tendremos que analizar con todo cuidado sus resultados. Porque si bien se aplicó el principio de paridad en las candidaturas, las y los electores del país eligieron predominantemente a hombres en determinadas regiones de México. No sin antes dejar de resaltar el importantísimo avance que representa el número de gobernadoras, que casi da igualdad al número de quienes hemos tenido el honor de gobernar una entidad de la República desde 1979. Estamos hablando prácticamente de 42 años. Se va casi a duplicar ese número. Pero eso no puede oscurecer el hecho de que para millones de mujeres en el país lo más fundamental para el ejercicio de sus derechos humanos, que es el acceso a la justicia, sigue representando elevadísimos grados de dificultad.

Desde luego el Presupuesto, que esta Cámara de Diputados, que tiene la función exclusiva de aprobarlo anualmente, tiene que ser muy consciente de que se requieren recursos para poder realizar las funciones que la Constitución y las leyes reglamentarias les asignan a las instituciones responsables de tutelar los derechos humanos de las y los mexicanos.

Por último, el esquema de la evaluación, que sin duda alguna es una cuestión de la mayor relevancia para poder estimar la necesidad de corregir rumbo, la necesidad de profundizar en determinadas acciones y políticas públicas, y también de diseñar las nuevas que se requieren para enfrentar los nuevos retos.

REFLEXIÓN SOBRE LOS AVANCES Y RETOS A DIEZ AÑOS DE LA HISTÓRICA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y AMPARO

Doctora Irma Eréndira Sandoval Ballesteros¹

Muy buenos días a todos:

Es un honor participar en un foro esencial para la democracia y hacerlo, además, de tan importante reflexión que nos regala la señora Diputada Presidenta Dulce María Sauri, a quien le agradezco mucho la invitación y, desde luego, repito, la importante reflexión. Hoy no es jueves de corpus sino un jueves de democracia y de celebración. Repito que para mí es un honor estar en este foro con tan distinguidas personalidades.

Agradezco, asimismo, al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), así como de la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario, por estas reflexiones tan importantes.

¹ Secretaria de la Función Pública del Gobierno Federal.

Saludo respetuosamente a la embajadora Carmen Moreno Toscano, al Dr. Raúl Plascencia Villanueva y desde luego al Diputado Ignacio Mier. Les agradezco a todos haber acudido a este intercambio.

Sin duda, la construcción de un Estado donde se respeten a plenitud los derechos humanos exige que evaluemos, permanentemente, el resultado de nuestras políticas públicas y el alcance de nuestra orientación jurídica, de nuestro marco jurídico y de nuestras normas.

Hace diez años vivimos, como bien lo recuerda la Diputada Sauri, la aprobación histórica de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y amparo que, dicho sea de paso, no fue un logro partidista, sino la coronación de un esfuerzo y la recuperación de propuestas que, para beneficio de todos, en su mayoría, venían precisamente desde la sociedad civil y la academia. Y es un buen momento, a una década de su publicación, hacer esta reflexión sobre los avances y los retos que tenemos por delante. El intercambio de ideas siempre es un ingrediente fundamental para acompañar la labor de ustedes, señores legisladores, y la transformación que llevamos a cabo desde el gobierno y en todas las aristas de los espacios públicos y de los poderes.

Y es que como a principios del siglo XX, se consolidaron efectivamente los derechos sociales fundamentales, esta situación nos ha llevado a tener el prestigioso lugar de tener una de las cartas magnas más progresistas del mundo. El Presidente López Obrador siempre alude a las transformaciones de la historia, y esta de la Revolución mexicana a principios del siglo XX fue fundamental para tener esta Carta Magna progresista.

Después en otro ciclo histórico, con la reforma de 2011 alcanzamos en el siglo XXI el reconocimiento de los derechos humanos desde una visión universal de la dignidad humana, como la base de armonía mínima para construir una vida en comunidad.

Después, precisamente, de años de crisis económicas, de desigualdad social, con episodios de violencia, la corrupción e impunidad que el neoliberalismo sembró durante décadas en nuestro país y, por supuesto, en el mundo, generó condiciones para cambios necesarios. Desde la resistencia de la sociedad civil y ante una exigencia que se hizo más fuerte precisamente tanto por esta violencia económica como política en México, durante 2011 se logró replantear la necesidad de una nueva ética constitucional que partiera de la dignidad humana.

Uno de los pilares de la reforma constitucional del 2011 fue la plena incorporación de los tratados internacionales al sistema jurídico mexicano, lo que se tradujo en que nuestros derechos humanos no se limitaran a lo que señalaba únicamente la Carta Magna, sino que también se enriqueciera con todos los derechos humanos y fundamentales en los tratados internacionales que ha firmado nuestro Estado mexicano.

Por ello es tan importante valorar el alcance de la reforma del 2011, a partir de la cual nace un nuevo bloque de constitucionalidad, que siempre favorecerá la protección más amplia de las personas, velando por lo que los juristas han conocido como *pro persona*.

El fortalecimiento de los derechos humanos en México no fue distinto a lo que ha ocurrido a lo largo de la historia. Como bien saben ustedes, estudiosos de las leyes, la Declaración de los Derechos Humanos y del Ciudadano de 1789 fue resultado de la lucha contra las injusticias del mundo aristocrático, del estadio feudal, y si bien significó un profundo ímpetu de transformación, su difusión en el siglo XIX perdió fuerza frente al crecimiento de otra estructura poderosísima, el capitalismo.

No fue sino hasta una vez vividos los horrores de la Guerra Mundial que en la historia se hizo presente la necesidad de dar un impulso adicional al tema, mediante la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Asimismo, en México logramos esta

reforma, me parece la de 2011 que hoy estamos valorando, como una respuesta a la violencia, esa violencia que también padecimos durante estos periodos neoliberales.

Por ello es que el desafío que enfrentamos hoy es seguir construyendo y fortaleciendo los derechos humanos en un diálogo, y no en un enfrentamiento entre Estado y sociedad. La oportunidad que tenemos ahora es muy positiva porque contamos con un gobierno que, desde el Poder Ejecutivo, desde el gobierno del licenciado López Obrador, está en plena sintonía y comprometido con el respeto a los derechos fundamentales. Se trabaja para construir en paz y democráticamente una nueva ética pública que complemente el andamiaje institucional que hemos construido durante décadas para respetar los derechos fundamentales.

Ya existe reconocimiento de principios jurídicos, como el que aludíamos, al principio *pro persona*, y ya se incorporó la defensa de los derechos humanos como principio rector de la política exterior. Ahora nos parece necesario consolidar también un servicio público que asuma, respete y promueva los derechos fundamentales como parte esencial de la ética pública. A la estricta obligación jurídica necesitamos sumar esta convicción ética del respeto a los derechos humanos, como un asunto de derechos fundamentales en el servicio público.

Por ello, nosotros hemos sido impulsores directos del Derecho Humano a la Buena Administración Pública, tal como, por cierto, está reconocido en la Carta de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Esto exige consolidar un marco jurídico efectivo que, conformado por la Constitución, las leyes federales, reglamentarias, secundarias y los diversos tratados internacionales, garanticen a la ciudadanía, en la práctica, un buen gobierno y libre de corrupción.

Eso es, como todos ustedes saben, lo que estamos haciendo y hemos venido logrando desde el primer día de nuestra llegada a la Función Pública:

En primer lugar, lo que hemos hecho es traducir el mandato constitucional de respetar y promover los derechos humanos, esto como un compromiso explícito dentro del Código de Ética del Gobierno Federal que publicamos desde los primeros días de este Gobierno. Por primera vez, en este código se exige que las y los servidores públicos observen un comportamiento digno y se abstengan de realizar conductas que impliquen cualquier forma de violencia de los derechos fundamentales y que privilegien siempre el respeto a las personas.

En segundo lugar, incorporamos la obligación de prevenir conductas que vulneren la dignidad humana, y para ello hemos trabajado muy fuertemente en todos los comités de ética en toda la Administración Pública Federal (APF); así también hemos fortalecido protocolos que garanticen la igualdad de género, uno de los ingredientes fundamentales para la nueva ética, ya que, lamentablemente, durante los periodos neoliberales fueron violentados los derechos de la igualdad de género.

En tercer lugar, hemos combatido la corrupción estructural, esta corrupción que descansa directamente en el abuso del poder y que va en contra del interés público y del pisoteo de los derechos individuales. La corrupción fue el vehículo que durante años permitió este abuso sistemático de los derechos humanos. Fue caldo de cultivo para que ocurrieran tragedias terribles de nuestra historia contemporánea, como la de la guardería ABC o la de la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa, que son nuestros nuevos referentes del abuso y de la represión. Hoy, estamos construyendo mejores medidas de control desde el Gobierno federal y desde la Secretaría de la Función Pública que prevengan del ejercicio abusivo del servicio público.

También hemos trabajado para combatir la impunidad que hemos descrito como la hermana siamesa de la corrupción, sobre la violación a los derechos humanos hemos trabajado desde la Secretaría de la Función Pública con mucha convicción. Ante irregularidades que lamentablemente en el pasado fueron toleradas, en esta administración hemos sancionado, desde los primeros momentos de nuestra llegada con gran firmeza todos los abusos a los derechos fundamentales.

Comparto con ustedes el ejemplo relacionado con el ominoso fallecimiento de una niña guatemalteca en una estación migratoria en nuestro país, así como la muerte de otras personas, una persona en particular, en un incendio en esas mismas instalaciones del Instituto Nacional de Migración. Desde la Secretaría de la Función Pública, a través de nuestros OIC a instrucción directa, realizamos investigaciones profundas que pusieran en el centro la violación a los derechos fundamentales desde el servicio público. Denunciamos penalmente a los responsables de estas ominosas pérdidas y evidentemente hicimos una investigación administrativa que terminó con separación del cargo e inhabilitaciones, y desde luego, con responsabilidades a los responsables; responsabilidades administrativas para los responsables directos e indirectos.

También hemos trabajado claramente en el caso de Ayotzinapa, en donde hemos tenido actuaciones y una investigación más profunda del actuar de los servidores públicos. Establecimos sanciones como respuesta a las recomendaciones que tuvimos por parte de Derechos Humanos en este caso de Ayotzinapa, y también en otros ámbitos del sector educativo. En un hecho inédito, además, hemos emprendido acciones en contra de algunos miembros incluso de las Fuerzas Armadas por su participación en este ominoso caso de Ayotzinapa.

En un espíritu decididamente garantista, creamos el primer programa en la historia del país de protección a los derechos fundamentales de quienes alertan de la corrupción llamados *whistleblowers* mexicanos. Ahora, México no solo da cumplimiento a compromisos internacionales

que ha adquirido el Estado y que, lamentablemente, en los gobiernos que nos precedieron estaban incumplidos; pero ahora sí tenemos estos programas de atención a la alerta ciudadana, y que da garantías a quienes se atreven a dar este paso para el combate a la corrupción.

Establecimos este nuevo frente de combate a la corrupción y sumamos decididamente a la ciudadanía, a los empresarios y a los servidores públicos que querían participar para denunciar actos de corrupción con la confianza de que por parte de la Secretaría de la Función Pública se dan garantías para quienes tienen este valor de sumarse a nuestra lucha.

Hasta la fecha hemos recibido más de 5 mil alertas de diverso signo que ya se encuentran en valoración y en investigación. Estamos impulsando también los cambios necesarios para que las y los servidores públicos sean los primeros guardianes de los derechos fundamentales y, si no, sean los primeros ejemplos en ser sancionados si no cumplen con su obligación de ser los guardianes de estos derechos y de esta nueva ética pública que estamos construyendo.

En la Función Pública estamos además convencidos de la necesidad de construir un andamiaje jurídico, una infraestructura ética de respeto pleno a los Derechos Humanos. Desde nuestra Secretaría de la Función Pública vamos a seguir impulsando una nueva ética pública que aterrice ese espíritu de las reformas de 2011 y las transforme en respeto y protección de los Derechos Humanos.

Hemos también dado capacitación permanente, con esta convicción de respeto a los derechos fundamentales, y estamos ya construyendo un gobierno compuesto por servidores públicos capaces de realizar juicios y valoraciones éticas para prevenir cualquier conducta que vulnere la dignidad humana y que afecte los derechos y las libertades.

Señoras y señores:

Vamos a seguir acompañando este proceso desde donde nos toca en la Secretaría de la Función Pública, afianzando un nuevo ecosistema deontológico que permita poner el aparato estatal a la altura de las exigencias históricas.

Los invito a continuar con este diálogo entre poderes, entre la academia, entre la sociedad, entre los juristas del más alto nivel y compromiso patriótico y desde luego contarán con los servidores públicos de la Cuarta Transformación, los servidores públicos de la APF pero, además, hago un llamado a sumar al sector privado en esta interlocución.

Hoy, el respeto a los derechos humanos también debe incorporar a las empresas para invitarlas a construir entre todos ese ámbito de transparencia y sometimiento a las leyes y evidentemente a la difusión amplia del respeto a los derechos fundamentales; nos toca a todos en la sociedad.

Muchas gracias.

COMENTARIOS FINALES

Creo que desde hace ya tiempo estamos caminando hacia esta construcción de puentes verdaderos entre la teoría y la práctica de la defensa de los derechos humanos, y la teoría y la práctica en el combate a la corrupción.

Lamentablemente durante ciertos años pasó un divorcio. Se desarrolló una especie de divorcio entre las comunidades epistémicas de quienes se abocaban a la defensa de los derechos humanos y quienes estudiamos con más profundidad todas las políticas públicas en los ámbitos administrativos de combate a la corrupción.

Hoy escuchando en esencia a la embajadora Moreno Toscano, desde luego habiendo revisado los avances a 10 años de la aprobación de esta reforma, estamos caminando rumbo a cerrar ese divorcio de la *praxis* de los derechos humanos y su defensa, y la *praxis* de las necesidades del combate a la corrupción y a la impunidad. Repito, me parecían elementos indisolublemente conectados y que en este Gobierno, el Gobierno de la Cuarta Transformación, están dando resultados.

Ante estos grandes problemas no hay mejor respuesta que lo que estamos haciendo aquí, lo que está convocando el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias a un diálogo, que es el intercambio de ideas, y también con mucha autocrítica, la definición de las metas a lograr en lo futuro.

Nosotros desde la Secretaría de la Función Pública tenemos claro que debemos caminar unidos con quienes se han abocado a la defensa de los derechos fundamentales, y por ello es que desde los primeros días de 2020 firmamos un convenio de colaboración con la CNDH para intercambiar información y diseñar actividades específicas de lo que decía el Dr. Plascencia, de la capacitación más formal para el intercambio, profesionalización y sensibilización de todos los servidores públicos en toda la APF, para apoyar y darle seguimiento y atención a las recomendaciones de esta entidad y en general para tener esa sensibilidad de la *praxis*, de la defensa de los derechos fundamentales.

Asimismo, creo que hemos logrado avances, ya les compartía en mi primera intervención que estamos muy orgullosos de lo que logramos al respecto de los casos emblemáticos del INM, donde se presentaron abusos de funcionarios públicos, o en los casos emblemáticos de los abusos de los derechos fundamentales como el caso Ayotzinapa. Estamos a punto de anunciar logros muy importantes de este caso emblemático.

La historia nos está exigiendo, la sociedad nos está exigiendo resultados en esta dirección de cerrar filas, de unir estas trincheras, estas praxis de justicia en torno a los derechos humanos y pues llegó la hora de abordar seriamente el problema de la responsabilidad del Estado ante violaciones de derechos humanos fundamentales, y por ello es que hemos estado trabajando precisamente en todas las dependencias, en todos los entornos de trabajo de la APF para dar resultados concretos.

Por ejemplo, en 2020, más de 239 mil personas participaron en un sondeo electrónico que aplicó la Secretaría de la Función Pública, que ha venido aplicando, por cierto, desde 2017 en todas las entidades de la APF, pero este año dio resultados muy importantes: se concentró en medir, en evaluar el cumplimiento al código de ética, el cumplimiento a los derechos fundamentales, y este elemento de respetar los derechos humanos fue el segundo valor que más reportaron nuestros servidores públicos de toda la APF, y con el cual están más comprometidos.

Ante la pregunta “¿cómo evaluó que las personas respetan los derechos humanos?”, la calificación promedio de esta encuesta que les comento pasó de 8.6 puntos en 2017 a 9.86 en 2020; es decir, es la calificación más alta desde que se ha aplicado esta medición que les comparto. Son indicadores, evidentemente es un indicador que nos tiene que orientar, pero sí demuestra el compromiso y la mejora de esta administración para atender la urgente situación de los derechos humanos existente en nuestro país.

Creo que los avances están ahí, pero también están los compromisos por un lado y, sobre todo, los desafíos que todavía tenemos para consolidar un Estado mexicano verdaderamente garante de los derechos fundamentales, para seguir avanzando con paso firme como lo hemos estado haciendo desde el inicio de este Gobierno en lograr otra vez la confianza en sus gobiernos, en sus representantes, en sus entidades de representación.

Entonces la confianza de los ciudadanos es lo que más nos alienta, lo que más nos impulsa, y eso nos ha dado el privilegio de trabajar más por los mexicanos para transformar el gobierno. Las acciones que hacemos aquí en la Secretaría de la Función Pública son acciones de auditoría, de fiscalización, de defensa de lo público, de auspicio de la supremacía del interés público colectivo sobre los intereses privados y particulares, por más legítimos y limpios que puedan ser los intereses privados y particulares, pero que no deben de regir en ninguno de los poderes públicos ni de los ámbitos de la sociedad.

Estas acciones que hacemos caminan hacia la integración de la defensa de los derechos fundamentales. El derecho de acceso a la información, lo sabemos, es una garantía constitucional y la estamos visualizando desde la Secretaría de la Función Pública como una cuestión de la máxima importancia. Por ello es que seguimos con este nuevo enfoque, con un enfoque de fiscalización, evidentemente que se comprometa con la Constitución en su artículo 134, que nos exige que los recursos económicos que dispone la Federación en las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones más alejadas sean administradas con eficiencia, eficacia y economía, transparencia, honradez, para satisfacer los objetivos a los cuales están dedicados estos recursos. Estos recursos no solamente son como ustedes saben económicos, sino son sobre todo los más valiosos recursos que administramos: que son los recursos humanos, y vamos a administrar los recursos humanos con una perspectiva de derechos humanos.

Entonces, ese es nuestro compromiso, ese es nuestro orgullo: que estamos caminando en esa unión, en ese puenteo de las comunidades epistémicas que habían estado separadas en, al menos, la construcción de la *praxis*, quizá evidentemente en la práctica son dos caras disociadas de la misma moneda, pero que hoy más que nunca tienen que estar como unidades de políticas en conjunto.

Gracias, señora Presidenta.

REFLEXIONES DESDE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DE LOS PRIMEROS DIEZ AÑOS DE UNA DE LAS MÁS GRANDES REFORMAS CONSTITUCIONALES

Embajadora emérita Carmen Moreno Toscano¹

Un saludo para todos y todas. Desde la Secretaría de Relaciones Exteriores, tengo el honor de participar en este evento en representación del Secretario de Relaciones Exteriores, el Canciller Marcelo Ebrard Casaubon, y quiero darles un saludo de su parte y decirles que le hubiera gustado mucho estar aquí con ustedes, pero ha tenido que participar en otros asuntos y ha sido imposible.

El tema que nos ocupa es muy importante y la fecha también, quiero unirme a sus reflexiones y decir que, quienes hemos vivido esta etapa de persecuciones y de violaciones y, finalmente poco a poco, del triunfo de los derechos humanos, tenemos realmente una gran historia que estar contando y que hemos presenciado, la lucha constante por los derechos humanos en este país.

Hoy, cumplimos los primeros 10 años de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de una de las reformas constitucionales de

¹ Subsecretaria de Relaciones Exteriores.

mayor envergadura. En el artículo 1º., párrafo uno de la Constitución, se incluyó que todos los derechos humanos derivados de todos los tratados internacionales ratificados por México eran parte integrante de la Constitución. Esto fue muy importante, terminó con una serie de debates, quién va primero si la Constitución o las leyes o qué, y esto nos dio otro enfoque.

La política exterior mexicana siempre ha tenido grandes actuaciones en materia de derechos humanos, al realizar dos acciones fundamentales: primero, la obligación de todos los actores de la política exterior mexicana ha sido proteger a los mexicanos que están en el exterior, proteger los derechos de los mexicanos y los derechos del pueblo mexicano, los derechos del país, pero sobre todo, en toda nuestra red consular en Estados Unidos, la tarea principal es proteger a los mexicanos que se encuentran en ese país.

Han tenido ahora, con esta pandemia, una acción muy importante al poder gestionar vacunas y apoyos para nuestros migrantes, inclusive cuando desafortunadamente fallecieron, ellos se han encargado de traerlos de regreso a México. Esto es una parte muy importante de su trabajo y es parte de los derechos humanos de los mexicanos y de nuestra política exterior.

Creo que el cambio de rumbo que se establece en esta reforma constitucional y que convierte en una obligación para todos los poderes públicos la promoción, el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos, ha sido muy importante en nuestro país.

Esta reforma también se vincula con la reforma del amparo, que hizo que el amparo se convirtiera en una garantía jurisdiccional de los derechos humanos, ya que se estableció su procedencia contra actos, leyes u omisiones de autoridad que violen derechos humanos reconocidos no solamente en la Constitución sino en los tratados internacionales.

La reforma del 10 de junio de 2011 fortaleció el sistema de reconocimiento y protección de los derechos humanos en México al modificar 11 artículos constitucionales.

Algunos de los principales cambios, fueron que se transformó la denominación del Capítulo Primero del Título Primero de la Constitución, para pasar de las garantías individuales al de los derechos humanos y sus garantías.

Esta tendencia hacia ampliar el alcance del término derechos humanos ha sido sustancial en nuestro país, ahora hablamos de que hay una política de derechos, hablamos de que la gente tiene derechos, no hablamos solamente de garantías.

También se dispuso que las normas relativas a derechos humanos se debían interpretar de conformidad con los tratados internacionales, favoreciendo en todo momento a las personas, la protección más amplia y el principio *pro persona*.

Y, obviamente, se establece la obligación de realizar una interpretación conforme a este principio, por el cual, todas las autoridades que aplican la ley quedan obligadas a preferir la norma o interpretación que proteja más al ser humano.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias tienen, desde esta reforma, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Es un mandato integral, no solamente porque está dirigido a todas las autoridades sino porque la obligación abarca los diversos ámbitos de la actuación pública.

Se consagraron los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos como fundamento de la actuación pública. Asimismo, se obligó al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos

humanos, se precisó la prohibición de discriminación por motivo de preferencias sexuales y se reconoció el derecho al refugio y al asilo.

Aquí deberíamos señalar que la actuación de México en materia de asilo, que precede a esta reforma constitucional, ha salvado la vida de muchísimas personas y ha sido ejemplar. México durante la Segunda Guerra Mundial fue el refugio para los judíos, los españoles, personas perseguidas por distintas razones.

Los españoles que vinieron a México fundaron instituciones que nos enriquecieron, como El Colegio de México, y muchas otras: imprentas, librerías y cátedras en la universidad, que enriquecieron mucho el conocer mexicano.

Posteriormente, y mucho antes de esta reforma, fuimos el lugar de asilo para los argentinos, los chilenos, los perseguidos también de Centroamérica, de Guatemala, de Nicaragua, de El Salvador. Aquí se han venido a refugiar muchísimas personas y las embajadas mexicanas y el Servicio Exterior Mexicano han sido ejemplares en concederles asilo y, además, en defender los derechos humanos de las personas.

También se prohíbe en esta reforma la celebración de convenios o tratados que alteren los derechos humanos, reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

Se otorga el derecho de audiencia a las personas extranjeras sujetas a proceso de expulsión y se prevé en el artículo 89, que en la conducción de la política exterior se observará como principio el respeto a la protección y la promoción de los derechos humanos.

Nosotros estuvimos del lado de los derechos humanos desde antes de esta reforma, porque suscribimos la Convención de Derechos Políticos, la Convención de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todo

el andamiaje de la Convención de Belém do Pará, contra la violencia hacia las mujeres.

En fin, ya habíamos construido un andamiaje jurídico internacional, obligatorio para el gobierno de México, que iba ampliando los derechos de los mexicanos.

Con esta reforma lo que se hace es conjuntar todos esos derechos que se encontraban en todos esos tratados contra el racismo, contra la discriminación, contra todos los males que nos han perseguido y ahora estos derechos los vemos ya consagrados como parte de nuestra Constitución y de nuestra política.

A partir de esta reforma, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Servicio Exterior Mexicano han actuado conforme a este mandato y todas sus actuaciones han repercutido en la forma como se ha desarrollado la política exterior de manera muy positiva.

Queremos ampliar estos cambios para fortalecer los derechos humanos en la política exterior mexicana y en el actuar cotidiano de México en el exterior.

Después de 10 años de trabajar en esta promoción y basados en la protección de los derechos humanos, ha habido otro cambio muy importante en la Cancillería que está ampliando los derechos humanos, con perspectiva de género.

Tenemos que recordar que el secretario de Relaciones Exteriores, en la Asamblea General número 74 de las Naciones Unidas, expresó que México iba a adoptar una política exterior feminista, ya fue adoptada y ya es nuestro principio rector. Con esta decisión México fue el primer país de América Latina en adoptar una política exterior feminista y se sumó a países como Francia, Canadá, Noruega y Suecia, que tenían ya una política exterior feminista. Recientemente España acaba de adoptar una política exterior en el mismo sentido.

La política exterior feminista del gobierno de México tiene cinco ejes. Es una política exterior con perspectiva de género y con una agenda feminista, en la que México toma un papel internacional de liderazgo en los temas de la agenda multilateral, así como en la política exterior regional y bilateral, que tenga impacto en la igualdad sustantiva de género. La paridad en cargos y una reforma organizacional para lograr la equidad en el ámbito profesional. Una Secretaría de Relaciones Exteriores que enfatice la acción colectiva para crear un espacio laboral sin acoso ni violencia por motivos de género.

La Cancillería ha adoptado una política de cero tolerancia al acoso laboral y al acoso de género. También hace visibles los liderazgos femeninos y llama la atención sobre las contribuciones de las mujeres a la política exterior, con un enfoque interseccional en todas las posiciones, estrategias y acciones de política exterior.

Esto ha significado que México esté promoviendo la candidatura de mujeres a puestos internacionales importantes, y que también tengamos ahora muchas más mujeres embajadoras que antes, y que exista ya una política de apoyo a las mujeres para que puedan tener el piso parejo para poder cumplir con sus funciones.

La reforma de derechos humanos de 2011 ha tenido como mandato crear una nueva cultura de derechos humanos, poniendo en el centro la dignidad de las personas. A diez años de publicada y frente a la gran tarea que representa instrumentar una reforma de esta magnitud, el gobierno de la República y la Secretaría de Relaciones Exteriores continúan incorporando progresivamente la perspectiva de derechos humanos en todos sus programas y normativas.

Derivado de esto, Relaciones Exteriores ha colocado los derechos humanos como un principio rector de la política exterior del país.

Con estas reformas y con las acciones que se han instrumentado en la Cancillería, como la adopción de una política exterior feminista, la

Secretaría de Relaciones Exteriores ha podido ser un actor fundamental en la construcción de una sociedad más justa y más equitativa.

COMENTARIOS FINALES

Con base en el acceso a la información, yo quiero referirme a algo que me preocupa mucho en todo este tema de los derechos humanos, y es la falta de conocimiento de la población sobre sus derechos.

Creo que tenemos aquí un problema muy fuerte, que los parlamentarios pueden quizá contribuir a que vaya eliminándose, por ejemplo, sobre todo las mujeres de las poblaciones originarias no conocen exactamente cuáles son sus derechos en materia de lucha contra la violencia hacia las mujeres, de una serie de temas que son muy preocupantes. Que quizá nosotros que somos de un ambiente urbano, que estamos aquí en la urbe, aunque vengamos de distintos lugares, creo que nosotros estamos manejándonos en otro nivel. Tengo en mi memoria siempre presente las preguntas que me hacían las mujeres de pueblos originarios, cuando daba alguna conferencia, alguna plática, alguna conversación, sobre la Convención de Belém do Pará, sobre todo esto.

Recuerdo que una de ellas dijo: “bueno ¿y eso a nosotros se nos aplica? Si yo no puedo ni escoger a mi marido, ni escoger si puedo estudiar o no, todavía estoy sujeta a todo este problema”. La Suprema Corte dijo que los derechos humanos prevalecen sobre los usos y costumbres. Pero seguimos viendo casos en que hay venta de niñas, no hay cosa más contraria a los derechos humanos que eso.

Entonces, creo que ahí tendremos que imaginar, y quizá los parlamentarios pueden pensar en formas, en cómo realmente hacer que estos bonitos tratados, leyes y obligaciones que tenemos a nivel internacional y a nivel constitucional puedan aplicarse a nuestra realidad.

El otro renglón que me preocupa mucho son las mujeres migrantes. Que nosotros hemos, en los consulados, tratado de apoyar mucho y hemos establecido ya una ventanilla especial para el tema de la violencia contra las mujeres migrantes. A base de la cooperación de abogadas *pro bono*, de instituciones educativas, en fin. De forma tal que hemos podido lograr que esa visa norteamericana que les dan a las mujeres víctimas de violencia pueda otorgárseles, porque las amenazan con quitarles a sus hijos, y con deportarlas, si denuncian la violencia de sus parejas.

Entonces, todo este entramado de violación a los derechos que el doctor Plascencia mencionó, que las mujeres no tenían acceso a la justicia, me puso a pensar que, efectivamente, ese es el gran problema.

Quiero aquí pedirles que, ustedes que están en la trinchera del parlamento, en el día a día, vean cómo se puede avanzar, inclusive a base de algunos conversatorios, en el conocimiento, en ampliar el conocimiento que tengan nuestros compatriotas sobre estos derechos.

Para que un derecho exista necesita uno saber que tiene ese derecho y realmente sería como el primer renglón, después ya se puede aplicar la ley. Pero si ni siquiera se conoce, si ni siquiera se sabe, es muy difícil y creo que, desafortunadamente, en este país todavía tenemos muchísimo desconocimiento de cuáles son los derechos de las mujeres. Sobre todo, por ejemplo, la obligatoriedad de la Convención de Belém do Pará, nadie la toma en serio.

Se tienen que investigar todos los casos de violencia. Tenemos casos de violencia doméstica todos los días y nadie está investigando absolutamente nada. Creo que este es un asunto también obligación de nosotros, como sector público.

Tenemos que hacer que las autoridades investiguen estos casos, porque antes de la Convención de Belém do Pará toda la violencia era un asunto privado y ya se volvió público. Ya es un asunto público, ya

es nuestra obligación de gobierno, ya no es un asunto privado entre la pareja; que si la golpea es porque la quiere mucho. No, así no es. Si la golpea, le está violando sus derechos.

Entonces, yo creo que este tema, y perdónenme que lo haya puesto aquí como reflexión final, pero de lo que escuché y de lo que estuve observando, de lo que estábamos diciendo, me pareció que es también un elemento que sirviera para traernos a la realidad podría servir.

Muchas gracias.

RETOS ACTUALES A UNA DÉCADA DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE AMPARO Y DERECHOS HUMANOS

Doctor Raúl Plascencia Villanueva¹

Desde el origen mismo de la teoría de la división de poderes se sostiene que “para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder”.

Montesquieu

Introducción; I. Defensa y promoción de los derechos humanos; II. Incorporación de los principios de derechos humanos; III. Educación en derechos humanos; IV. Fortalecimiento de la autonomía; V. Investigación de violaciones graves a derechos humanos; VI. Violación a derechos humanos entre particulares; VII. Control horizontal y vertical del poder y el novedoso régimen de rendición de cuentas; VIII. La acción de inconstitucionalidad en defensa de los tratados; Reflexión final.

¹ Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos periodo 2009-2014. Miembro de Número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional en materia de amparo y la correspondiente a los derechos humanos del 6 y 10 de junio de 2011, respectivamente, representan el cambio de mayor profundidad y trascendencia en el México contemporáneo.

Los trabajos que en su momento se realizaron por los actores institucionales y por las organizaciones de la sociedad civil, fueron intensos, complejos y fructíferos, al extremo de que se tuvo que enfrentar desde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a una amplia gama de actores que en su momento eran los más radicales opositores a la reforma, y ahora muchos de ellos se presentan como sus defensores, lo cual nos permite observar la importancia e impacto de los cambios constitucionales.

Estoy convencido de que esta reforma constitucional en materia de derechos humanos es el mejor legado de nuestra generación, para la sociedad y las instituciones. A partir de su publicación entramos a una nueva etapa con instituciones que están cada vez más cerca de la sociedad y en defensa de las víctimas y de los grupos en mayor riesgo de vulnerabilidad.

El hacer realidad el ideal de los derechos humanos es uno de los retos mayúsculos que enfrentan los países en el mundo, y México no es la excepción, si bien es cierto tenemos avances y de ninguna manera podríamos situarnos en la condición de principios del siglo XX, en el inicio de la tercera década del presente siglo, debemos estar conscientes de que no es dable analizar los derechos humanos sólo como punto de partida, como ideal, como meta o bien, pretender que con su reconocimiento y la elaboración de planes y programas de gobierno se cumplen, más bien debemos visualizarlos como punto de destino, como el resultado de una profunda reflexión que determine el camino recorrido y la manera en que vamos a lograr su plena realización.

De ahí que en la amplia agenda en materia de derechos humanos se identifiquen, al menos, una centena de temas en los que la actividad del Estado mexicano en su conjunto, tanto desde el ámbito municipal, como estatal y federal, deben realizar acciones coherentes y convergentes para prevenir violaciones a derechos humanos y abonar a la vigencia efectiva de los mismos:

Entre esos temas destacan:

- 1)** El derecho a la seguridad humana.
- 2)** El ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública.
- 3)** El acceso a la justicia independiente e imparcial.
- 4)** La igualdad entre mujeres y hombres.
- 5)** El empoderamiento de la mujer.
- 6)** La atención a migrantes.
- 7)** La lucha en contra del feminicidio.
- 8)** La lucha en contra de la trata de personas.
- 9)** Protección y observancia de los derechos humanos de los pueblos indígenas.
- 10)** Atención de quejas relacionadas con personas reportadas como desaparecidas.
- 11)** La protección de los derechos de las víctimas.
- 12)** Los agravios a defensores civiles de los derechos humanos.

13) La prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

14) El derecho a la protección de la salud y la prestación de servicios médicos de salud y en particular a la niñez, a personas que viven con VIH y/o Sida.

15) El acceso a la vivienda.

16) El derecho al trabajo.

17) El derecho a la educación de calidad y en condiciones de disponibilidad.

18) La protección de la libertad personal.

19) El respeto a la integridad personal y la lucha en contra de la tortura.

20) El derecho a la presunción de inocencia.

21) La protección del medio ambiente.

22) La libertad de expresión, el acceso a la información.

23) La prevención e investigación de los agravios a los periodistas.

24) El derecho a la igualdad y la eliminación de toda forma de discriminación.

25) La lucha en contra de la trata de personas y la explotación sexual.

26) La atención a personas con algún tipo de discapacidad.

- 27) La atención de los pacientes psiquiátricos.
- 28) Los derechos de las personas en reclusión.
- 29) La defensa de los defensores de derechos humanos.
- 30) Los derechos económicos, sociales y culturales.

Al respecto, a una década de distancia existen al menos ocho temas que resultan cruciales para hacer realidad los derechos humanos y no obstante continúan pendientes.

I. DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

El artículo 1o constitucional reformado representa un avance significativo en cuanto a las reglas de responsabilidad de los servidores públicos y la sociedad en general, respecto de la promoción, observancia, respeto y defensa de los derechos humanos, a partir de entonces quedó en claro que dichas tareas no eran exclusivas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sino que requerían de un compromiso común de todos los servidores públicos, de los tres ámbitos de gobierno.

En efecto, con la aprobación de la reforma se dio inicio a una nueva etapa con nuevos paradigmas, como la consolidación del juicio de amparo como el medio de defensa jurisdiccional idóneo para la defensa de los derechos humanos, lo cual a una década de distancia ha permitido reconfigurar los criterios jurisprudenciales previos del Poder Judicial de la Federación y orientarlos al estándar internacional en la materia, es decir, hacerlos acorde a las observaciones generales de los Comités de Naciones Unidas, a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como lo resuelto por otros

tribunales internacionales de la materia, como es el caso de la Corte Europea de Derechos Humanos.

Temas tales como el libre desarrollo de la personalidad, la autonomía de la voluntad, la libertad de expresión, así como la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, encuentran una nueva interpretación diversa de la que sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el siglo XX.

No obstante ello, existen problemas derivados de la inconvencionalidad de preceptos constitucionales o legales, no compatibles con el estándar internacional, que requieren de un medio de defensa de la propia Constitución. Me refiero a temas tales como “la extinción de dominio”, “el arraigo”, “la prisión preventiva oficiosa”, “la discriminación por edad o nacionalidad para ocupar cargos públicos”, entre otros, que hacen necesaria la configuración de un Tribunal Constitucional distinto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el modelo existente en Europa, para que en ejercicio de una plena autonomía e independencia resuelva esas contradicciones y nos permita avanzar a un estadio acorde a la tercera década del siglo XXI.²

Por otra parte, el juicio de amparo continúa inalcanzable para la mayor parte de la población, particularmente el acceso a la justicia para las mujeres, haciendo nugatorio la justiciabilidad de los derechos humanos, por lo que debe impulsarse una reforma que tenga una mayor altura de miras, para que los efectos del amparo sean generales y superemos de una vez por todas la fórmula Otero, que solo permite la protección de la justicia federal a quien promovió y ganó un amparo, mientras que miles o millones de personas sufren las consecuencias de esos mismos actos de autoridad ya señalados por los jueces como inconstitucionales.

² Al respecto, el Tribunal Constitucional Español tiene facultades para conocer de temas de inconstitucionalidad, conflictos de competencias y conflictos de competencias entre órganos autónomos, entre otras más, por lo que desde hace algunas décadas se plantea la necesidad en México de la introducción de un órgano jurisdiccional de tales características.

II. INCORPORACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS

El que se hayan incorporado en el texto constitucional los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, constituyó uno de los mayores logros para el desarrollo del sistema jurídico mexicano.

Los argumentos del legislador en el dictamen de la Reforma de 2011, en relación con el principio de universalidad, se pueden observar desde un aspecto de la titularidad de los derechos, al establecer que “los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual. La falta de respeto de los derechos humanos de un individuo tiene el mismo peso que la falta respecto de cualquier otro y no es mejor ni peor según el género, la raza, el origen étnico, la nacionalidad o cualquier otra distinción”.³

De esta manera, podemos afirmar que los derechos humanos son universales, porque se nutren de las experiencias concretas que cada una de las personas han generado en sus regiones, países y/o continentes, de conformidad con un tiempo y espacio determinados, lo que permite a los derechos adquirir sentido en distintas localidades y, entonces sí, cubrir la mayor cantidad de titulares de derechos bajo su protección.

Esto propició el sostener un diálogo internacional en defensa de valores comunes, al margen de intereses comunitarios o locales, que si bien, la distancia por recorrer es larga aún para lograr alcanzar el horizonte esperado, temas tales como la lucha en contra de la tortura y la desaparición forzada, hoy en día se reconocen por las leyes

³ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, ambas de la Cámara de Senadores, respecto de la Minuta del Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, de fecha 7 de abril de 2010, p. 16.

generales de la materia, vigentes a partir de 2017, como violaciones a derechos humanos y delitos de lesa humanidad, imprescriptibles, con lo que se superaron añejas discusiones respecto de la interpretación, alcance y compromiso.

La indivisibilidad de los derechos humanos se convierte en referencia crítica de aquellas políticas que benefician solo un bloque de derechos, sean éstos los civiles y políticos o los económicos y sociales, sacrificando unos por otros para su posterior cumplimiento, o que consideran que solo los primeros son verdaderamente derechos que el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar, mientras que en lo que se refiere a lo económico existe solamente el compromiso de adoptar medidas progresivas y hasta el máximo de los recursos disponibles.

En este sentido, el derecho internacional encara la cuestión de los derechos económicos, sociales y culturales con el mismo interés y atención que el tema de los derechos civiles y políticos. Esto es plausible, “porque todos los derechos humanos constituyen un complejo integral, único e indivisible, en el que los diferentes derechos se encuentran necesariamente interrelacionados”.⁴

Ahora bien, respecto de la interdependencia, en buena medida se encuentra fuertemente vinculada con la indivisibilidad que va en contra de la jerarquía y a favor de la unidad, en tanto la interdependencia establece relaciones recíprocas entre derechos. Ambos principios buscan la plenitud de todos los derechos, ya que la realización de unos impacta en el desarrollo de otros.

Por otra parte, respecto de la progresividad implica una doble perspectiva, por un lado la prohibición de reformas regresivas que adelgacen los derechos humanos, y por otro lado, la responsabilidad del Estado de realizar el mayor esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición, tanto por separado como mediante la

⁴ Gros Espiell, Héctor, *Estudios sobre derechos humanos II*, 1a. ed. Madrid, Civitas, 1988, p. 324.

asistencia y la cooperación internacionales, para satisfacer, con carácter prioritario, las obligaciones mínimas en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

A una década de la reforma, el reto es propiciar la realización de estos contenidos normativos y llevarlos a la práctica, con el fortalecimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para un seguimiento puntual de dicha gama de violaciones, de alcance imprescriptible, e incluso la conformación en el seno de la Cámara de Diputados de una comisión específica permanente con la función de dar seguimiento a tan graves atentados a los derechos humanos, como la mejor manera de prevenir dichas violaciones, así como cumplir con el principio de debida diligencia que compromete a los estados a prevenir, investigar y lograr la sanción de los responsables de dichas violaciones a derechos humanos.

III. EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

La reforma constitucional tiene como propósito fundamental fomentar la educación en materia de Derechos Humanos, como compromiso del Estado de fortalecer el proceso educativo basado en la enseñanza de los derechos humanos, lo cual es una decisión fundamental para que las presentes y futuras generaciones conozcan no solo sus derechos, sino también los mecanismos legales para hacerlos efectivos desde el servicio público, o bien como miembros de la sociedad; ya que, si bien la utilidad de la investigación de violaciones a los derechos humanos es innegable, en un país como el nuestro resultan de capital importancia las estrategias de prevención, que se logran a través de una efectiva educación y capacitación dirigida a los servidores públicos y a la sociedad en general.

Al reconocer la importancia de inculcar en todos los sectores de la población, especialmente niños y jóvenes, el contenido de los derechos

humanos, se podrá lograr una mejor convivencia social, así como formar a los futuros servidores públicos y sociedad en general en el conocimiento de sus derechos y la manera de hacerlos efectivos.

En los últimos diez años, si bien hace falta mucho camino por recorrer, la educación en derechos humanos ha permitido que la sociedad mexicana conozca sus derechos humanos, así como generar una mejor cultura en el servicio público de respeto, observancia y defensa de los derechos humanos, con servidores públicos que conocen los límites y alcances de la función que tienen encomendada por la Constitución y las leyes, a fin de evitar el abuso, la omisión o el desvío, así como el deber de respetar, proteger y observar los derechos humanos, que el propio artículo 1o constitucional estableció como un compromiso a cargo de todas las personas, sean servidores públicos o miembros de la sociedad en general.

De lo anterior, se desprende que el conocimiento puntual de los derechos humanos es condición necesaria para todo servidor público y herramienta fundamental para hacer efectiva su vigencia, ya que resulta indispensable se traduzca en hechos, lo que hasta ahora permanece en muchas ocasiones como un mero ideal, con esta orientación se logrará superar una realidad en la que, aún hoy en día, buena parte de los servidores públicos desconocen los derechos humanos.

La incorporación de procesos de educación formales dirigidos al servicio público, continúa como un rezago que impide la plena observancia de los derechos humanos, debemos superar la idea de que con conferencias o pláticas se puede lograr una formación en derechos humanos, eso en materia de difusión puede funcionar, por lo que, si aspiramos a contar con servidores públicos respetuosos de los derechos humanos, no solo en las áreas de seguridad pública, sino en toda la administración pública, continúa pendiente un proceso educativo que profesionalice al servicio público en la materia y particularmente en la conciencia de que violentar los derechos humanos, implica violar la propia Constitución.

IV. FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA

La reforma incluyó también un nuevo diseño institucional de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos. En la segunda adición al apartado B del artículo 102, se prescribió que las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal deben establecer y garantizar la autonomía de los organismos de derechos humanos. Esta norma contiene un avance normativo, ya que garantiza autonomía a todos los organismos de defensa de los derechos humanos y a sus equivalentes de las entidades federativas.

La autonomía fortalecida de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se orienta en dos vertientes:

a. Evitar que las recomendaciones pudieran seguir siendo ignoradas sin consecuencia alguna. De ahí la relevancia del procedimiento constitucional incorporado al artículo 102, que faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a solicitar al Senado de la República inicie una serie de acciones dirigidas a los funcionarios que se niegan a cumplir o aceptar las recomendaciones que emite el organismo nacional, con lo que se busca consolidarla como un organismo cercano a la sociedad y realizar su labor comprometida plenamente con la defensa y la promoción de los derechos humanos.

A diez años de distancia esa facultad no ha sido reglamentada en la propia ley de la CNDH y solo se utilizó en dos ocasiones en el año de 2014, por lo que es urgente reglamentarla en la ley secundaria y establecer los procedimientos, sus alcances y las consecuencias derivadas de la determinación a que arribe el Senado de la República ante la negativa de prevenir, restablecer o reparar las violaciones a derechos humanos por parte de los servidores públicos a quienes van dirigidas las recomendaciones.

b. Competencia en los asuntos laborales. La reforma amplió el ámbito de protección de las personas a la materia laboral, con lo que se superó un rezago histórico, pues no obstante ser los derechos laborales derechos humanos, la competencia para atenderlos se había restado a los organismos públicos de derechos humanos, con lo cual se dejaba al margen de esta protección a amplios sectores de la sociedad.

En estos últimos diez años, la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, ha llegado a tal nivel, que se reconoce por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que no se trata de derechos que puedan quedar sujetos a la discrecionalidad, sino que debe demostrarse el máximo esfuerzo por avanzar en su realización. Atento a lo anterior, es importante incorporar en los textos legales los alcances de la justicia frente a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la procedencia de dichas acciones de manera individual o colectiva, y la legitimación ante la defensa de derechos difusos, así como el alcance de la reparación del daño y las garantías de no repetición a cargo de las autoridades, tomando como parámetro la jurisprudencia de la última década en la materia.

V. INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS

Por otra parte, se reconoció como una facultad a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el investigar las violaciones graves a los derechos humanos, que desde 1917 ostentaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La facultad trasladada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, constituye una de las de mayor trascendencia para el Estado mexicano, así como el impacto en el ámbito internacional, al ser conteste la calificación de violaciones graves a derechos humanos con los delitos de lesa humanidad; sin embargo, al no

encontrarse debidamente reglamentada en la propia Ley, para definir los procedimientos, tiempos y efectos de una investigación de tales características, se propician interpretaciones encontradas o confusiones en cuanto a su ejercicio.

En efecto, dicha facultad constitucional suele referirse a casos de ejecuciones extrajudiciales, torturas, desapariciones forzadas, o bien violaciones sistemáticas o generalizadas a los derechos humanos, las cuales deben ser reguladas por la ley secundaria, particularmente para dejar en claro el curso de las investigaciones, las formalidades a respetar, la temporalidad para la conclusión de la investigación, la posibilidad de citar y hacer comparecer a testigos o autoridades responsables, así como los efectos procesales de las investigaciones y las medidas de reparación.

VI. VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS ENTRE PARTICULARES

La reforma permitió una reorientación de la añeja discusión en torno a la eficacia horizontal de los derechos humanos, a partir de la misma, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la posibilidad de particulares violentando derechos humanos de otros particulares.⁵

El debate de las últimas décadas orientado a que solamente los servidores públicos violentaban derechos humanos y que éstos eran

⁵ En efecto, los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Federales se orientan en el sentido siguiente: DERECHOS FUNDAMENTALES. SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE, VÍA AMPARO DIRECTO INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE PUSO FIN AL JUICIO, EN INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN, AUN CUANDO SE TRATE DE ACTOS DE PARTICULARES EN RELACIONES HORIZONTALES O DE COORDINACIÓN. *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXX, Tesis I.3o.C.739 C, agosto de 2009, página 1597. En sentido similar: PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD E INCIDENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS RELACIONES LABORALES, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala, Tesis 1a. CDXXVII/2014 (10a.) Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 242.

derechos públicos subjetivos, tiene otra dimensión en esta tercera década del siglo XXI, por lo que derivado de la reforma de 2011 se logró establecer jurisprudencia por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se reconoce la eficacia horizontal de los derechos humanos y se abona en cuanto a la posibilidad de que el juicio de amparo sea el medio idóneo para su defensa en temas laborales, pero que podrían ir avanzando a otros ámbitos con una proyección mayor.

Al respecto, es importante que se analice una reforma legal que incorpore la nueva perspectiva en la defensa de los derechos humanos, particularmente abordando las novedosas formas de reparación cuando la violación deriva de la gama de servicios otrora públicos, hoy en día concesionados a particulares que propician situaciones críticas para los derechos humanos, que el derecho civil o penal no logran resolver con la oportunidad y profundidad esperada, por lo que el juicio de amparo debe avanzar en la materia, así como las reglas de responsabilidad civil y penal ante excesos u omisiones a cargo de concesionarios de servicios que tienen permanente contacto con las personas y propician situaciones críticas o violatorias de derechos humanos como es el caso de: las personas que se encargan de la seguridad en los puertos y aeropuertos, los que tienen a su cargo el suministro y cobro del agua, los que tienen concesionada la recolección de la basura, los prestadores de servicios de comunicaciones, entre otros.

VII. CONTROL HORIZONTAL Y VERTICAL DEL PODER Y EL NOVEDOSO RÉGIMEN DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Las reformas que se hicieron al artículo 102 son de especial trascendencia ya que cuando las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas, las autoridades o servidores públicos responsables deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda,

podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Vale la pena analizar la obligación que se impone a las autoridades de hacer públicos los fundamentos y las motivaciones que los llevaron a rechazar la recomendación emitida por los organismos protectores de los derechos humanos. Esta obligación constituye un adecuado instrumento para informar e involucrar a la sociedad, a fin de impulsar su concientización y, finalmente, su participación en las acciones que reivindiquen la plena vigencia de los derechos humanos. En la medida en que la población se involucre más, dará a conocer a las autoridades su opinión y podrá ejercer un mayor control social de los poderes públicos, lo cual repercutirá en el fortalecimiento de la democracia.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos acorde a su mandato constitucional, emite recomendaciones e informes sobre asuntos de su competencia en defensa de los derechos humanos, con la finalidad de lograr la restitución de los derechos violentados, en su caso el resarcimiento del daño ocasionado y obtener garantías de no repetición; además de que se sancione conforme a derecho a los servidores públicos involucrados en los hechos violatorios. En razón de que la naturaleza de sus informes y recomendaciones carecen de carácter vinculatorio, su efectividad depende en gran medida de la disposición de las autoridades federales y estatales.

Ante la negativa de las autoridades para aceptar sus recomendaciones, conforme al orden jurídico nacional y a los principios internacionales relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, conocidos como Principios de París, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solo puede dirigirse a la opinión pública, directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación y divulgar tal circunstancia, por tratarse de una magistratura de opinión.

Por lo que respecta a las víctimas de violación a derechos humanos, en caso de actualizarse la no aceptación de las recomendaciones efectuadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y con independencia de que la misma Comisión efectúe denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, las víctimas deben acudir y agotar paralelamente la instancia jurisdiccional y de responsabilidad administrativa que corresponda (que depende del Ejecutivo), lo cual significa agotar procedimientos y obtener medios de convicción suficientes que acrediten que se actualizó una ilegalidad, impactando negativamente a la víctima de violación. Cabe señalar que la circunstancia anteriormente descrita también incide en la impunidad que tanto malestar social ha generado.

En ese contexto, la reforma aludida busca que el Senado de la República o en su defecto la Comisión Permanente del Congreso, participe como garante del respeto a los derechos humanos y amplíe su participación en su defensa y promoción mediante la atribución expresa de requerir al titular de la dependencia federal que haya rechazado las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a efecto de que conozca las causas, motivos y fundamento que da lugar a la negativa de los casos relevantes que sean del interés de su representación, aprecie y valore el desempeño de las autoridades en la función pública; detecte esquemas de violación sistemática de derechos humanos, así como fallas estructurales que incidan en la falta de respeto a los derechos humanos.

Con ello se genera otro ámbito de observación y participación de la sociedad en su conjunto, pues los legisladores como representantes populares en un sistema democrático, advertirán también la efectividad del sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos, estarán en posibilidad de diversificar la relación con el Ejecutivo y efectuar una libre apreciación de hechos de relevancia social y política, conocer la situación real de los derechos humanos en el país, respecto de los derechos establecidos, robusteciendo su función legislativa, de control presupuestal y de limitación de la

acción gubernativa y de abuso del poder, que sea contraria al progreso obtenido hasta el momento en la materia.

En ese sentido, es necesario que el Legislativo se aproxime a la situación de quienes acuden a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, efectúe un análisis jurídico y político de los casos que estime pertinentes a través de un cuerpo colegiado, imparcial, plural y con conocimientos de la materia, como son las comisiones de derechos humanos de ambas cámaras.

Lo anterior, fortalece sin duda el trabajo institucional para llamar a cuentas a aquellos servidores públicos que no cumplan o no acepten una recomendación, para que expliquen el motivo de su negativa, terminando con la idea de que, si no se aceptaban o cumplían las recomendaciones, nada sucedía.

Lo anterior representa un verdadero ejercicio del sistema de pesos y contrapesos que permitirá poner en contexto las acciones de dichos servidores públicos, y dará lugar a un escrutinio público más abierto en beneficio de la sociedad.

Con ello, sin lugar a duda, se fortalece la labor que realizan los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, ya que dotan de una mayor eficacia jurídica a las recomendaciones, sin desnaturalizar a la institución, ya que permanecen como parte del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

Lo anterior, no significa en forma alguna que la CNDH funcione aislada, carente de relaciones o de comunicación con el resto de los poderes de un Estado, por el contrario, se trata de convencer respecto de la orientación que la administración pública, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, deben asumir en torno a los temas de la agenda de derechos humanos, para alcanzar el horizonte planteado y que sustenta, precisamente el origen de la institución, de cuidar el contenido de las leyes que se aprueban por el Poder Legislativo para

evitar violaciones a derechos de las personas y vigilar que el acceso a la justicia sea pronto, efectivo, imparcial y en igualdad de condiciones.

La independencia del poder público en la toma de decisiones, no significa en forma alguna que funcione como una ínsula, carente de relaciones o de comunicación, por el contrario, se trata de convencer sobre los estándares internacionales o mundiales que como en el caso de los derechos humanos se van reconociendo y planteando como parte de una política mundial en la materia que no admite retrocesos o desvíos.

Ahora bien, no todo es avance y se suelen presentar retrocesos, como es el caso de la lucha por el respeto a la vida, la prohibición de la tortura, la seguridad humana, la procuración de justicia, los procesos electorales, la supervisión del gasto público, el acceso a la información y la protección de datos personales, que son solo algunos de los ejemplos que nos sitúan en una realidad frente a la cual, a pesar de los avances, también enfrentamos en ocasiones severos retrocesos.

En ese sentido, debe ponderarse la reforma a la Ley de la CNDH para que los procedimientos de investigación iniciados a partir de las denuncias penales o administrativas que se presentan en ejercicio de sus facultades de dicho organismo constitucional, sean efectivamente investigadas y no terminen en más de los casos durmiendo un largo sueño de la impunidad, sin que pase absolutamente nada y se traduzcan en otra omisión atribuible a las autoridades investigadoras.

Por lo que la reforma a la ley de la materia se debe orientar a establecer con claridad las responsabilidades de investigar a cargo de las autoridades penales y administrativas, cuando la denuncia o la queja se presenta por la CNDH en defensa de los derechos humanos vulnerados en contra de una persona o un grupo de personas.

VIII. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN DEFENSA DE LOS TRATADOS

Desde el 14 de septiembre de 2006, fue aprobada una reforma por medio de la cual se adicionó el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tenga legitimación activa para promover la acción de inconstitucionalidad, cuando las leyes y tratados que apruebe el Congreso de la Unión contravengan las garantías individuales; así como también se otorga dicha facultad a los organismos de protección de los derechos humanos de carácter local respecto de la legislación propia de las entidades federativas, lo que constituye un gran paso en la tutela efectiva de los derechos humanos.

En la reforma recientemente aprobada se fortalece la posibilidad de ejercer las acciones de inconstitucionalidad, pero ahora también en contra de leyes o de tratados internacionales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución o en tratados de los que nuestro país ya sea parte, lo cual propiciará un panorama más coherente entre los compromisos internacionales que asumimos en tratados o convenios internacionales y las leyes de nuestro país.

Al incorporar esta nueva modalidad, se buscó la tutela de las normas constitucionales como una forma eficaz para dar vigencia y consolidar el Estado de derecho; con la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad, la Comisión Nacional pone sobre la mesa de discusión la posible violación a los derechos de las personas, siendo la Corte quien determine si una ley es o no violatoria de los derechos humanos.

Esta nueva atribución no es contraria a su naturaleza ni a sus funciones, porque aunque la acción mencionada sea un control procesal constitucional con la característica de que sus resoluciones son abstractas, y tienen efectos *erga omnes* (cumplidos los requisitos

constitucionales), la Comisión no es la que resuelve, pues solamente tendrá la facultad de excitar al órgano jurisdiccional constitucional, para que inicie el procedimiento por el cual él mismo dictará la determinación correspondiente sobre el asunto planteado.

A partir de la actual reforma, también es exigible realizar el control de convencionalidad, es decir, verificar si la norma general entra en contradicción con los Tratados Internacionales. Lo anterior es acorde a las reiteradas solicitudes de los organismos internacionales de derechos humanos, en el sentido de trabajar en la armonización legislativa que permita realizar leyes acordes a los tratados internacionales vinculantes para nuestro país. La interpretación armónica de dichas leyes significa que deben concordar con los compromisos internacionales contraídos por el Estado mexicano.

Hay que advertir que la Comisión Nacional está legitimada para impugnar leyes locales, lo que guarda congruencia con la vigencia nacional de los derechos humanos, reconocida en el artículo 1o de la Constitución, por lo que si una norma local contradice los derechos humanos, la Comisión Nacional puede intervenir, lo mismo que el organismo local de protección de los derechos humanos.

La acción de inconstitucionalidad es un valioso instrumento del Estado de Derecho que actualiza el principio de la Supremacía Constitucional como rector de la vida nacional. El fortalecimiento de la acción de inconstitucionalidad a favor de la Comisión Nacional está llamado a favorecer su encomienda de defensora de los derechos humanos.

La acción de inconstitucionalidad da lugar a la invalidación de la disposición declarada inconstitucional, lo cual no implica su derogación; la disposición inconstitucional no es eliminada, pero carece de fuerza aplicativa con efectos *erga omnes*.

Otro aspecto que realza la importancia de la acción de inconstitucionalidad, es que las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adquieren el carácter de jurisprudencia⁶ por lo que son obligatorias para los Tribunales Colegiados de Circuito, de conformidad con el Acuerdo General 5/2001 del Pleno de nuestra Suprema Corte de Justicia.⁷

REFLEXIÓN FINAL

Sin lugar a duda, el camino que tenemos por delante se presenta aún con muchas vicisitudes, pero la apuesta más segura que puede hacer el Estado mexicano es el desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones, lo que se logrará a través de la capacitación y el cumplimiento de la función legal que a cada una le fue encomendada, buscando que siempre se actúe en estricto apego al orden jurídico para hacer realidad el proyecto de nación al que aspiramos todos los mexicanos.

El objetivo que persigue la reforma constitucional es asegurar el bienestar y la dignidad de todas las personas, para ello dota de nuevas herramientas a las instituciones del Estado que contribuyan de manera decidida para reducir las acciones arbitrarias u omisiones injustificadas de las autoridades en contra de la población.

Para finalizar, apunto lo que considero importante a fin de reforzar la observancia, respeto y defensa de los derechos humanos; tanto en el ámbito no jurisdiccional como jurisdiccional, se debe buscar el fortalecimiento institucional a partir de sus componentes elementales que son, precisamente, los servidores públicos que integran las instituciones públicas, los cuales deben contar con la formación, experiencia y

⁶ En este sentido se pronunció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia en la tesis de jurisprudencia 2/2004, cuyo rubro es el siguiente: “Jurisprudencia. Tienen ese carácter las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, por lo que son obligatorias para los tribunales colegiados de circuito en términos del acuerdo general 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2001.

compromiso en el desempeño de la función, para lograr cumplir con el servicio encomendado. El reto no solo es contar con la buena voluntad de sus servidores públicos, sino con la adecuada capacidad de respuesta ante el reclamo social y el diseño de cada institución pública, a lo que agregaría el apoyo y acompañamiento de la sociedad.

Para alcanzar la plena eficacia de los derechos humanos, se requiere de un fortalecimiento de las instituciones públicas, a partir de su autonomía garantizada por la Constitución, lo cual está supeditado al cumplimiento de sus objetivos, que deben trazarse con base en las necesidades de la sociedad, de lo contrario, la política estatal no encontrará el respaldo suficiente en la población, que le permita llevar a buen puerto sus metas.

También debe propiciarse la suma de esfuerzos desde el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial para fortalecer el desempeño de los organismos defensores de derechos humanos, evitando un avasallamiento que debilite su función y favoreciendo uno de los elementos esenciales para que puedan ejercer una plena autonomía, “el ámbito presupuestal”, de tal manera que no exista la tentación por limitar su ejercicio o función limitando los recursos económicos, con ello se establecerían condiciones para un mejor desempeño, pero especialmente la plena observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para lograr estos objetivos hay que trabajar uniendo esfuerzos. Comprometidos todos, ciudadanos, Estado, organizaciones, defensores de la sociedad civil y comunicadores, estamos llamados a no permanecer estáticos, hasta que logremos convivir en una cultura de la legalidad en condiciones efectivas de seguridad, igualdad y respeto.

MENSAJE

Diputado Moisés Ignacio Mier Velazco¹

Quiero expresar el reconocimiento al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, en coordinación con la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, la diputada Dulce María Sauri, por la organización de estas mesas de diálogo, en un día que no debió haberse presentado nunca en nuestro país, pero que vale la pena hoy recordarlo como una violación brutal a los derechos humanos de estudiantes que tenían entre 14 y 22 años en el Casco de Santo Tomás. Y esas 120 vidas de jóvenes deben de animarnos a reflexionar y profundizar sobre la importancia de uno de los actos democráticos que más debe de dejar testimonio el hombre y la humanidad, que son el respeto a los derechos humanos y a la dignidad de las personas y, agregaría, al libre desarrollo de su personalidad.

En el caso específico de Morena, nosotros estamos convencidos de que el espíritu que animó la reforma constitucional hace 10 años, primero tenía como característica que era paradigmática, porque obligaba a todos a cambiar de pensamiento. Para nosotros es progresista y debe de seguir siendo progresista porque nos obliga a pensar hacia adelante y de manera universal.

¹ Presidente de la Junta de Coordinación Política en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados.

Cuando me refiero de manera universal, es porque la reforma de hace 10 años permitió cumplir con el principio de que todas las personas tienen un valor inherente; entonces, al hacer este comentario sobre la posición ideológica y el choque con los derechos humanos, me lleva a compartir que una posición política implica necesariamente una posición ideológica.

El legislador, en tanto representante de la República que tiene la representación popular, debe de diferenciar en el disenso, el consenso, porque los derechos humanos, sostengo, aun si no hay mayorías calificadas, deben de ponerse en el interés de la discusión y del debate que los derechos humanos son el único campo en el que el consenso es necesario, absoluto y obligatorio para todo aquel que tiene el honor y la responsabilidad de la participación popular.

Hace 10 años esta reforma constitucional puso en el centro de la agenda a la persona humana. Desde entonces, es la base y el centro de las decisiones públicas, incluidas las decisiones del poder público, pero también del privado.

Un nuevo paradigma llegó para quedarse, con varios pilares. El primero es con el deber moral y político de todas y todos, de que coincidan de manera armónica los cuatro pilares de la República: nuestra soberanía, la representación popular, la democracia y los derechos humanos.

Con el cambio de discurso que obligó a pasar de las garantías individuales a los derechos humanos y sus garantías, se entendió que importa establecer los derechos, pero más importante es asegurarlos sobre el fortalecimiento de las instituciones que garanticen efectivamente el cumplimiento de los derechos humanos.

También tiene que ver con la obligación de todas las autoridades a que tengan siempre presente que la fuente de los derechos es doble: derechos que están en nuestra Constitución y también en los tratados internacionales.

Adicionalmente, está la obligación de todas las personas y de todos los agentes públicos a respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos como obligaciones generales del Estado mexicano en la materia, con la incorporación de varios principios en la aplicación y en la interpretación de estos derechos, relativos a la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad, la progresividad y, por supuesto, el criterio pro persona.

Quiero referirme en especial al papel del legislador en materia de derechos humanos, que ya lo mencionaba al inicio. En primer lugar, es digno reconocer a varios actores legislativos de esta reforma. Pero no pasemos por alto la participación de las organizaciones sociales. Particularmente yo me resisto a llamarla sociedad civil. Para mí son organizaciones. Porque sociedad somos todos, hay civil, militar y nosotros, todos en conjunto, somos una sociedad. Hay sociedad que muestra, en espacios públicos, que se organiza y que nos debemos a ella, y escucharla es un primer deber y una primera obligación de todo servidor público.

Se contó también con la participación de expertos, de los abogados. Fue fundamental para la concreción de esa reforma la participación, sin lugar a dudas, de los jurisconsultos, sin ella me parece que no se habría hecho un merecido reconocimiento al papel activo y participación de todos los actores.

También, quiero referirme que hoy más que nunca toma vigencia el criterio de que no habrá pleno respeto a los derechos humanos si el legislador, nosotros, las y los legisladores, no conducimos su formulación y aprobación de la ley con base en los estándares de derechos humanos mencionados.

De hecho, en algunas ocasiones ha sido la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, con resoluciones judiciales muy importantes, como la del cannabis, que nos tocó a nuestra legislatura actual. Con relación a los pueblos indígenas tuvimos que acelerar el proceso de

consulta para los pueblos indígenas, por mencionar solo algunas, en las que ha tenido ella que intervenir para indicarnos las omisiones e inconsistencias de las leyes que aprobamos, lo cual es una muestra del adecuado control y contrapeso entre Poderes de la Unión.

Finalmente, permítanme brevemente recordar algunas de las reformas más significativas sobre los derechos humanos de esta Legislatura que está por terminar.

En materia de derechos sociales, elevamos a rango constitucional los derechos a prestaciones para estudiantes y personas con discapacidad, que están dispersas en reglas, leyes y ordenamientos; con ello se asegura su indisponibilidad ante contingencias económicas y políticas.

En materia de derechos políticos de las mujeres y en igualdad de género, avanzamos para erradicar cualquier tipo de violencia y discriminación contra las mujeres, para que su voz y sus decisiones sean plenamente libres.

En materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, fortalecimos el instituto responsable de atenderlos, así como los derechos a la consulta libre, previa e informada, porque la pluralidad en el país es un valor incalculable que debe ser protegido.

Emprendimos reformas trascendentes en materia de salud, como bien social y no como mercancía, por ello se dio paso al Instituto de Salud para el Bienestar. Así como el etiquetado claro y de frente, para que niñas, niños y adolescentes tomen decisiones informadas sobre lo que consumen y los nutre.

Avanzamos también sobre derechos políticos y participación ciudadana, con las reformas sobre revocación de mandato y la consulta popular, misma que será vigente por primera vez en el próximo mes de agosto, para hacer vigente el derecho a la memoria y a la justicia social.

Son varias las reformas que en distintos ámbitos hicimos para fortalecer los derechos humanos.

También quiero comentarles que hemos seguido con atención las indicaciones del señor ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien con conocimientos nos indica una ruta, un sendero sobre los temas que tenemos que trabajar, como sociedad.

En la próxima Legislatura tendremos que trabajar muchos temas de la agenda de derechos humanos, entre ellos los derechos relativos a la autonomía personal, a la solidaridad, a la dignidad, al cuidado y a la satisfacción de los derechos de las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad, de medio ambiente, de la paz y del desarrollo sostenible.

Una agenda muy progresista, que implicará acuerdos de las fuerzas políticas para que, como siempre, nos tomemos los derechos muy en serio, como principios éticos y como imperativos categóricos, más allá de posiciones ideológicas.

Tenemos ya las bases. Pero en los próximos años será necesario redoblar los esfuerzos para que la dignidad humana, que es el pilar de toda sociedad, esté al alcance de todos. Porque cuando una sociedad mida la dignidad de todos y de todas, empezamos y podemos empezar a decir que estamos viviendo en una sociedad justa.

Enhorabuena y felicito al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias por la organización de este diálogo, que siempre enriquece la formación de alguien que aspira a ser un buen legislador.

INTERVENCIONES EN LAS MESAS DE DIÁLOGO

MESA 2

BIENVENIDA

Diputada Dulce María Sauri Riancho¹

Hace una década se publicó la más amplia reforma, que es considerada como la mayor transformación que ha tenido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917. Coincidente la fecha con la matanza estudiantil del Jueves de Corpus, acontecida también un jueves 10 de junio de hace 50 años. Es ocasión de hacer memoria sobre el proceso legislativo que culminó 40 años después de estos hechos, que representaron una grave violación a los derechos de las y los jóvenes manifestantes.

No hay mejor conmemoración que hacer memoria, por eso celebro la iniciativa del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, para convocar a estas dos mesas de diálogo a distinguidas personalidades que, de forma directa o indirecta, vivieron el antes y después de las reformas constitucionales que hoy colocan a la persona como el centro de todo el sistema político del Estado mexicano, para que nos compartan sus reflexiones a una década de su entrada en vigor.

¹ Presidenta de la Mesa Directiva en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados.

Cabe recordar que las reformas legislativas en materia de derechos humanos tuvieron un referente fundamental en las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente la emitida en el caso *Radilla Pacheco versus México*, el cual dio pie a esta transformación normativa.

Es oportuno hacer memoria del proceso legislativo que se inició formalmente el 24 de abril de 2008 en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el propósito de armonizar el derecho interno con el derecho internacional en materia de derechos humanos.

Diputadas y diputados de diversos grupos parlamentarios de la LX Legislatura presentaron ante el pleno de la Cámara de Diputados 33 iniciativas en materia de derechos humanos para modificar la denominación del Capítulo Primero y reformar diversos artículos de la Constitución de nuestro país.

Luego de diversas modificaciones realizadas tanto por el Senado de la República, como por la Cámara de Diputados, el 17 de marzo de 2011 la Cámara de Diputados aprobó la minuta y la remitió a las legislaturas locales para su aprobación.

Finalmente, el 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se modificó la denominación del Capítulo Primero del Título Primero y se reformaron los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

La reforma constitucional en materia de amparo inició su proceso legislativo con una iniciativa presentada en la Cámara de Senadores el 19 de marzo de 2009, con el propósito de modificar el juicio de amparo, considerado el principal medio de control constitucional y de protección de los derechos fundamentales.

Luego de diversas modificaciones realizadas, tanto por la Cámara de Senadores como por la Cámara de Diputados, el 13 de diciembre de 2010 el Senado de la República aprobó la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a los artículos 94, 103, 104 y 107 constitucionales, y lo remitió a las legislaturas locales para su aprobación.

El 6 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma la Constitución Política en materia de amparo. Estas grandes modificaciones en la materia, estoy segura, representan avances significativos para la dignidad de las personas y la convivencia en sociedad.

Con la modificación al artículo 1o constitucional, estableciendo, cito, “que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales que han sido suscritos y ratificados por el Estado mexicano”, fin de la cita, se amplió en forma sustantiva el alcance del régimen constitucional de derechos y garantías, reconociendo y haciendo exigibles derechos políticos, derechos laborales, sindicales, ambientales, derechos a la réplica, a la honra, entre otros, que deben garantizar la calidad de nuestra convivencia comunitaria y la vida democrática.

La reforma a nuestro orgullo mexicano, que es el juicio de amparo, amplió su protección a los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte.

El interés de la parte agraviada se vio robustecido por la integración del interés legítimo individual o colectivo. Se incluyó a la declaratoria general de inconstitucionalidad, como excepción al principio de relatividad de las sentencias. Se estableció de manera expresa la posibilidad de interponer un juicio de amparo en contra de omisiones de las autoridades.

De todos estos cambios, el mayor logro es el cambio de postura del Estado mexicano frente a la defensa y protección de los derechos humanos del pueblo mexicano. Los órganos jurisdiccionales tuvieron que modificar la forma de analizar y resolver los asuntos que ante ellos se presentaban, y aumentó la doctrina jurisprudencial en beneficio de la protección de los derechos fundamentales.

Actores políticos destacados en sus distintas formaciones, PRI, PAN, PRD, desde el Senado de la República emprendieron la gran tarea de generar los consensos necesarios para alcanzar la mayoría calificada que permitiera la reforma constitucional.

EL IMPACTO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE JUNIO DE 2011

Diputada Aleida Alavez Ruiz¹

En la actualidad existe un gran consenso sobre el papel básico que juegan los derechos humanos en los ámbitos social y jurídico.

También existe consenso en que los derechos humanos son el banco de pruebas de la llamada “teoría de la justicia”, de manera que se identifican justicia y derechos humanos. Así, como se dice en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, “Toda sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos, ni definida la separación de poderes, carece de constitución”.

Si bien desde 1917 nuestra Constitución hacía alusión a los derechos humanos como “garantías individuales”, de forma que se prestaba a confusión conceptual, todos entendíamos a qué se referían por esas “garantías”.

¹ Presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, el **6 de junio de 2011**, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Entre las cuestiones relevantes de este Decreto, se realizaron reformas relacionadas con el juicio de amparo, institución protectora, por excelencia, de los derechos fundamentales.

El juicio de amparo se vio fortalecido de la siguiente manera:

- 1.-** Al ampliarse la procedencia del amparo respecto de cualquier norma general;
- 2.-** Al preverse su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;
- 3.-** Al introducirse figuras como el “amparo adhesivo” y los “intereses legítimos”, tanto individual como colectivo;
- 4.-** Al adoptarse nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades, lo que incluyó a los poderes legislativos federal y locales;
- 5.-** Al sentarse las bases de la “Declaratoria general de inconstitucionalidad” (de la que se exceptuó a las normas generales en materia tributaria), y
- 6.-** Al crearse los “Plenos de Circuito”.

Por otro lado, y directamente vinculado con la reforma antes mencionada, el **10 de junio de 2011** se publicó el Decreto por el que se reformaron diversos artículos de la Constitución, entre los que desta-

can, de manera fundamental porque con ello se cambió el paradigma de los derechos humanos en México, el artículo 1o en el que:

- a.-** Dejó de confundirse al derecho humano con las garantías para su protección;
- b.-** Los derechos dejaron de otorgarse, y se “reconocieron”;
- c.-** El espectro de esos derechos humanos incluyó tanto a los contenidos en la Constitución mexicana como a los de los tratados internacionales;
- d.-** Desde entonces la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos se hace de conformidad con nuestra Constitución y los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Con ello se estableció a nivel constitucional el principio “*pro persona*”;
- e.-** Se asentaron, en rango constitucional, 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 que implica, al mismo tiempo, la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier violación a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Debió destacarse, que la ley debería atenerse a los parámetros constitucionales y convencionales, y
- f.-** Se estableció como principio fundamental de la actuación del Estado mexicano el de “dignidad de la persona”, al prohibirse toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, 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.

Así, ambas reformas impactaron directamente en el ejercicio del poder público, e incluso de los particulares.

Esas modificaciones en materia de derechos humanos, constituyeron un cambio en el modo de entender las relaciones entre las autoridades y la sociedad, ya que colocaron a la persona como el fin de todas las acciones del gobierno.

La promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos es de importancia fundamental para la vida del Estado mexicano. Es un asunto transversal a toda la actividad pública del país.

Esta reforma podría considerarse como el avance jurídico más importante que ha tenido México para optimizar el goce y ejercicio de los derechos humanos.

A final de cuentas, de lo que se trataba era de mejorar las condiciones de vida de la sociedad, así como el desarrollo de cada persona en lo individual.

Esas reformas constitucionales generaron la impostergable necesidad de replantearse la forma de, por ejemplo, expedir nuevas leyes o normas generales, pues ahora debería tenerse presente tanto el parámetro contenido en la Constitución mexicana, como el de los tratados internacionales.

Esto último ha generado la necesidad de profundizar en el estudio de los tratados internacionales en los que se reconocen derechos humanos, y de los que el Estado mexicano es parte, con la finalidad de que en nuestra actuación como legisladores no propiciemos que esas normas sean o inconstitucionales o inconvencionales.

Es por ello que el día de hoy celebramos el décimo aniversario de la publicación de la que se ha considerado como la reforma estructural más importante a la Constitución mexicana desde 1917.

Desde luego, ninguna reforma constitucional hace, incluida ésta de gran calado, que la realidad se transforme como por *arte de magia*.

Si bien en principio el cambio se da en un aspecto meramente normativo en un nivel infra-constitucional, también es cierto que con ello se genera un cambio inmediato en los agentes operadores de la norma (autoridades, abogados postulantes y jueces), así como en sus intérpretes (tanto doctrinarios como, destacadamente, a los propios jueces constitucionales).

Esto último es relevante, ya que con frecuencia se piensa que esas reformas constitucionales, y que con posterioridad se tradujeron, entre otras cuestiones, en la expedición de una nueva Ley de Amparo, solo importaba a los integrantes del Poder Judicial Federal, pues ellos serían quienes tendrían que velar por la eficacia de los “nuevos” contenidos constitucionales y legales. En realidad, esta reforma involucra a todos los poderes públicos, organismos constitucionales autónomos, así como a todos aquellos que realicen alguna función vinculada con el servicio público, lo que incluye a particulares. De manera que todos estamos involucrados.

Por ello, a diez años de la reforma en materia de derechos humanos, es muy necesario *hacer un corte* y preguntarnos:

¿Cómo vamos?

¿Se han cumplido todas las expectativas?

De no ser así, ¿qué nos ha fallado?

¿Se requieren más reformas constitucionales o legales?

¿O se requiere de otro tipo de acciones?

¿Cuál es el futuro de nuestros derechos humanos?

Recordemos que, como se ha dicho, ninguna reforma por sí misma transforma las cosas mágicamente.

Como lo sostuvo Karel Vasak, *“Desde la perspectiva jurídica ha de afirmarse que estamos ante otros derechos humanos, cuyo proceso de positivación o juridificación todavía no ha finalizado; son derechos cuya protección efectiva exige la reunión de los esfuerzos de todos los agentes sociales: individuos, Estados, otras entidades públicas y privadas”*.²

Por tanto, requiere de la actuación colaborativa entre las autoridades y gobernados.

² Vasak, Karel, *Le Droit International des Droits de l'Homme*. Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haya, 1974- IV, p. 344.

DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN

INTERVENCIÓN EN LA MESA DE DIÁLOGO “REFLEXIONES A DIEZ AÑOS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE AMPARO Y DERECHOS HUMANOS”

Diputado Pablo Gómez Álvarez¹

El coloquio sobre la génesis del actual texto constitucional relativo a los derechos humanos, al que hemos sido convocados por la Cámara, se realiza el día del 50 aniversario de la masacre del 10 de junio de 1971. La coincidencia obliga a ligar este hecho violatorio de los derechos humanos con la efeméride a examen porque es el mismo tema.

La matanza del “Jueves de Corpus” es uno de los actos de violación de derechos humanos realizado en el espacio público y con el mayor cinismo por el régimen represivo del priismo que azotó al país durante décadas. A través de esos años, el Estado mexicano fue un violador persistente de los derechos humanos con múltiples atentados en diversos espacios, miles de víctimas mortales, presos políticos, desaparecidos y perseguidos. En aquel estado de permanente violación de derechos, las masacres fueron muy relevantes, no obstante la

¹ Presidente del Comité de Decanos en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados.

normalización del régimen represivo impuesta por la fuerza, la amenaza, el miedo y la impotencia. Sigue entre nosotros la impronta de las matanzas públicas dejada en la conciencia nacional.

El jueves 10 de junio de 1971, el presidente de la República y el jefe del gobierno de la ciudad decidieron enviar a las calles a su propio grupo parapolicial, denominado “los halcones”, con el propósito de matar, lesionar y detener estudiantes. Cuando los gobernantes ordenan asesinar personas cometen un delito gravísimo y, al mismo tiempo, ubican al Estado en la situación de violación extrema de los derechos humanos.

A la luz de los conceptos constitucionales anteriores a la reforma del artículo 1o de la Constitución del año de 2011 y del Código Penal de entonces, así como de los tratados firmados por México, quienes ordenaron y ejecutaron la matanza, como todas las demás llevadas a cabo bajo el mismo esquema del poder priista, debieron ser enjuiciados. Sin embargo, el juicio abierto al entonces presidente Luis Echeverría, muchos años después, fue cancelado al declararse que el homicidio había prescrito.

Pregunto: ¿Comete simplemente el delito de homicidio quien ordena desde el poder una matanza contra un grupo de la sociedad? En ningún tribunal independiente y decente del mundo se hubiera admitido esa especie. Más de 30 años después de la *Matanza del Jueves de Corpus*, el Poder Judicial de la Federación volvía por el camino de la violación de los derechos humanos involucrando de nueva cuenta al Estado mexicano. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por su lado, nunca se ha pronunciado frente a la denuncia presentada contra esas violaciones. Ha ocurrido lo mismo que en otras masacres del régimen priista, como la del 2 de octubre de 1968: negativa a la acción judicial y total impunidad.

Cuando se redactó en el Senado el segundo párrafo del actual artículo 1o de la Constitución, aquellas matanzas estaban en el recuerdo de

al menos algunos senadores y senadoras, pero no solo, sino también las largas décadas de negación de libertades y derechos que siempre habían formado parte de la Constitución o que se encontraban en los tratados suscritos por México, todo lo cual ya integraba el sistema de derechos humanos. Nada de eso fue respetado bajo los gobiernos del PRI, los cuales fueron interrumpidos desde el año 2000 hasta el 2012, pero tampoco estuvo claro que en la nueva situación política nacional tuvieran vigencia plena los tan invocados derechos humanos.

El contenido de ese segundo párrafo del artículo 1º constitucional, cuya aprobación y puesta en vigencia ha sido considerado histórico, fue necesario porque en el Estado mexicano no se respetaban por lo regular los derechos humanos, al grado de ignorar el alcance de las normas y la obligatoriedad de los tratados internacionales, al tiempo que se prefería el interés del Estado por encima de la debida protección de las personas.

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.

Se produjo entonces un debate soterrado pero que se quería utilizar como medio para detener el nuevo texto. Juristas y legisladores conservadores opinaban que era inaceptable ubicar en el mismo plano a la Carta Magna y los tratados, debido a que eso llevaba a admitir también las derivaciones de estos últimos. El origen diverso de los textos constitucionales y de los tratados era también un argumento. Por parte de los adversarios, se dejaba de lado que la reforma hablaba de los tratados internacionales de la materia de derechos humanos y no de todo instrumento, y que, además, para ser aprobados por el Senado, deben ser congruentes con la Carta Magna mexicana.

El principio de progresividad de los derechos humanos, incorporado en el siguiente párrafo, el tercero, es también una clave, ya que al

suscribir México nuevos tratados en la materia, se puede lograr que los derechos humanos se amplíen y se mejoren sus garantías, sin necesidad de realizar a cada paso una reforma constitucional.

En realidad, mucho de lo que dice la Constitución saldría sobrando si en México hubiera habido un Estado democrático de derecho. Pero no lo hubo. Así que debía ser incluido todo lo posible, aunque fuera obvio, como eso de que toda autoridad tiene obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, claro que “en el ámbito de sus competencias”.

Se agrega en el párrafo tercero: “En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley”. ¿Por qué este párrafo? Es que ordena que se haga lo que no se había hecho, debiéndose hacer. Al incluir lo de *reparar*, sí se agregaba un concepto que, aunque no era del todo nuevo, quedaba incorporado ya al bloque de derechos humanos directamente.

La impronta del régimen priista ha sido tan profunda en el México de la segunda mitad del siglo XX e, incluso, hasta nuestros días, que hay que repasar las líneas una y otra vez. La arbitrariedad es prima hermana de la corrupción y, con ambas, el Estado de derecho no puede funcionar. Al menos, así fue en México.

Volver por tercera vez al tema de la discriminación en el siglo XXI era algo como para pensar de nuevo sobre lo que había sido el país. Pero se tuvo que reescribir el último párrafo del artículo 1o, aunque se sostenía que desde el siglo anterior había quedado prohibida toda discriminación. La homofobia supuestamente no existía para el Estado, pero a algunos miembros del PAN no les gustó, en esa tercera vuelta de 2011, que a la palabra “preferencias”, como posible motivo de discriminación prohibida, se le agregara la de “sexuales”, para dar concreción y exactitud al texto anterior que dejaba el tema vago.

Ahora, habría que sustituir “preferencias” por “orientaciones” para dar a la expresión un completo significado.

Durante muchas décadas, en México siempre estuvieron en vilo toda libertad y todo derecho, así como sus respectivas garantías. La menos atropellada era la libertad de comercio. Fuera de ésta, que a veces no se podía tampoco hacer valer, las demás eran “relativas”, al extremo de que podían o no ser respetadas por el Estado. Existía, si acaso, una democracia de mercaderes, cuyas huellas están aún entre nosotros. Peor situación existía en el campo de los derechos humanos propiamente dichos.

Esto me lleva a cerrar este comentario sobre la reforma de 2011 con el punto con el que arranqué. ¿Por qué Luis Echeverría y Alfonso Martínez Domínguez hubieron de ordenar a *los halcones* que dispararan contra los estudiantes aquel trágico 10 de junio, hace 50 años exactamente? La represión contra el movimiento de 1968 era un dato constante en aquellos días. Los estudiantes buscaban reivindicar su libertad de manifestación y protesta. El gobierno estaba decidido a impedir la marcha de los jóvenes y tenía a *los halcones* como cuerpo no uniformado que podía infiltrarse para provocar o reprimir. Sin duda alguna, Luis Echeverría y Alfonso Martínez Domínguez urdieron personalmente un plan para disfrazar la represión violenta y sangrienta como enfrentamiento entre estudiantes que supuestamente rivalizaban. Así lo declaró el regente de la Ciudad a los periodistas, quienes, sin embargo, no le creyeron una palabra porque habían atestiguado otra cosa por completo diferente. El propósito político de fondo era decretar por vía de hechos que el derecho de manifestación seguía cancelado en México bajo posible pena de ejecución extrajudicial. Punto.

No fue la intervención de autoridad alguna desde donde se hizo posible voltear de cabeza la versión del gobierno, sino mediante el testimonio de varios reporteros. Además, había fotos y películas. El regente fue removido y, poco después, el PRI lo colocó como

gobernador del estado de Nuevo León, de seguro en agradecimiento por los servicios prestados en el mantenimiento del régimen represivo y antidemocrático del priismo nacional, contrario a los derechos humanos.

La historia del texto vigente del artículo 1o de la Constitución es una historia de sangre, represión, persecución, desapariciones forzadas, prisión política y, al mismo tiempo, de luchas sucesivas contra el oprobioso sistema priista. 50 años después de aquel 1o de junio, el PRI sigue sin hacer la crítica, mucho menos ha pedido perdón, por las represiones del siglo XX, ni por aquéllas de ya entrado el XXI, realizadas desde sus sucesivos gobiernos federales y locales. Esto dice mucho, pero no solo en cuanto a la siempre inexistente autoridad moral de esa corriente política, sino respecto de su presente.

DÉCIMO ANIVERSARIO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y AMPARO

Licenciado Pedro Joaquín Coldwell¹

INTRODUCCIÓN

Es un honor para mí participar en esta mesa de diálogo conmemorativa del décimo aniversario de la aprobación de las trascendentales reformas de Derechos Humanos y Amparo. Agradezco a la Presidenta de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, licenciada Dulce María Sauri, su amable invitación.

En los últimos 25 años en nuestro país se han realizado una gran variedad de reformas constitucionales sobre distintas materias: política, electoral, económica, y de ampliación de los derechos de las personas que modificaron sustancialmente nuestra Carta Fundamental y propiciaron cambios profundos en el funcionamiento del país.

Entre ellos el advenimiento de la alternancia democrática, la Presidencia de la República pasaba por primera vez en 70 años de las

¹ Senador en las LX y LXI Legislaturas.

manos de un integrante del partido hegemónico a las de un miembro de otra organización política.

Ello era posible gracias a dichas reformas constitucionales electorales, que modificaron de raíz el sistema político mexicano de partido hegemónico y Presidencia Imperial. Era la revolución silenciosa pero profundamente transformadora del voto ciudadano protegido por un organismo independiente del gobierno, encargado de organizar imparcialmente las elecciones.

Pero ése no era el único cambio que se gestó en nuestro país en aquellos años, hubo otros también de una gran profundidad: México pasó de una economía cerrada y proteccionista a una abierta y competitiva, con tratados de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá, la Unión Europea y varios países más de Asia y América Latina.

México dejó de ser gracias a estos instrumentos un exportador de materias primas para transformarse en una potencia electrónica, automotriz y aeronáutica, y en la economía latinoamericana con mayor exportación de manufacturas. Por otra parte, el turismo experimentó una expansión nunca antes vista, y como se dotó de autonomía al Banco Central eso propició que los precios se estabilizaran, y se dejó atrás la época de inflación de dos dígitos.

Otros cambios virtuosos fruto de reformas constitucionales instrumentadas en esos años, fueron la creación de los órganos autónomos especializados en materia electoral, derechos humanos, comunicaciones, energía, etc.

El sistema político mexicano pasó de concentrar todo el poder en la figura del presidente de la República a descentralizarlo entre los otros Poderes de la Unión, los gobiernos estatales, y los organismos autónomos. Ningún partido alcanzó mayoría absoluta en el Congreso de la Unión y en consecuencia el Poder Legislativo dejó de ser controlado

desde el Ejecutivo, convirtiéndose en un contrapeso real. Y por otra parte la reforma judicial del año 1994 vigorizó a la Suprema Corte de Justicia, consolidándola como nuestro Tribunal Constitucional y árbitro supremo de las controversias entre las distintas instancias gubernamentales y los poderes federales y locales.

De igual manera, se incrementó de manera sustancial la participación ciudadana, la sociedad civil empezó a organizarse en ONG, que se involucran en distintos temas de seguridad pública y justicia, sociales, económicos, culturales, políticos y que exigen rendición de cuentas a los distintos niveles de gobierno.

El acceso de millones de mexicanos a la internet y en general a las redes sociales, contribuyeron de manera significativa a este cambio profundo, ciudadano, democrático y pacífico de nuestro país.

Cierto que estas transformaciones no fueron suficientes para erradicar ni la violencia, ni la corrupción, ni la abismal desigualdad económica-social que por años han caracterizado a nuestra nación. Seguimos siendo un país de claros y oscuros, pero lo que es indudable es que con todo y sus gigantescos problemas México es hoy un país muy distinto y mejor al de las últimas décadas del siglo XX.

En ese contexto de grandes cambios en nuestro pasado reciente, voy a referirme a dos históricas reformas constitucionales fraguadas entre los años 2009 y 2011, que han propiciado una transformación formidable de nuestro orden jurídico en favor de los derechos de las personas: la reforma de derechos humanos y de manera sucinta la del juicio de amparo.

Preciso que lo haré no desde la perspectiva del juzgador ni tampoco del litigante, sino desde la del legislador, que corresponde a mi experiencia profesional.

LA REFORMA DE LOS DERECHOS HUMANOS

¿Qué vimos los legisladores de aquellos años que nos llevaron a realizar esas reformas? Partimos de un diagnóstico de la parte dogmática de nuestra Constitución, que arrojó que nuestra Carta Magna registraba un enorme rezago en materia de protección constitucional de los derechos humanos en comparación no solo de países europeos, sino también latinoamericanos. Estos países habían incorporado en sus Constituciones avances del Derecho Internacional Humanitario, que nosotros o habíamos ignorado o tan solo se veían reflejados en los tratados internacionales de derechos humanos que México había firmado, pero que se les concedía una jerarquía menor a la constitucional.

Recordemos que según el artículo 133 de nuestra Constitución los tratados internacionales en el orden jerárquico de nuestro sistema, están por encima de las leyes secundarias, pero por debajo de la Carta Magna. El reto para los legisladores era cómo hacer efectiva la aplicación de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales y cómo dotarlos de una mayor protección constitucional.

Según José Luis Caballero, el derecho comparado nos muestra que hay varias categorías de países de acuerdo a la manera en que protegen los derechos humanos contenidos en tratados internacionales.

“Los que expresamente les otorgan preeminencia sobre el derecho interno, caso Guatemala, es decir, estos países modificaron su orden jerárquico de leyes para otorgarle a derechos humanos contenidos en tratados y constituciones un nivel supraconstitucional. También el caso argentino donde su carta fundamental enumera todos los tratados de DH y declara expresamente que “tienen jerarquía constitucional”.

“Y están también los países que han optado por un sistema hermenéutico no jerárquico a través del principio de interpretación

conforme de los derechos consignados en las constituciones con respecto a los tratados internacionales sobre derechos humanos”.

Los legisladores mexicanos optamos por este último modelo, no modificamos el 133 constitucional donde está la jerarquía normativa del país, pero establecimos en el artículo 1 párrafo segundo que “las normas relativas a derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo a las personas la protección más amplia”.

Es decir, reenviamos la norma interna a su interpretación conforme a los tratados internacionales y bajo el principio *pro homine*. De esta manera ampliamos de manera considerable el catálogo de los derechos fundamentales de los mexicanos y logramos más protección constitucional y efectividad en su aplicación.

Además hubo una reforma hermana de la de Derechos Humanos y fue la del juicio de amparo, en la cual se incluyó que el amparo procedería también cuando hubiera violaciones a derechos humanos y sus garantías contenidos en los tratados internacionales, es decir, se desplegó a plenitud el medio jurisdiccional por excelencia para proteger derechos esenciales: el juicio de protección de garantías, y de esta manera se consolidó de manera robusta la protección a los derechos fundamentales contenidos en los tratados.

En la reforma de amparo se dio otro cambio sustancial, lo explico brevemente: antes de esta reforma, el juicio de amparo solo procedía cuando una autoridad afectaba el interés jurídico de las personas, y se modificó a que procediera el amparo cuando se agraviera el interés legítimo individual o colectivo, es decir, antes de la reforma la procedencia del amparo estaba acotada a una afectación directa sobre el derecho de las personas y se amplió considerablemente tam-

bién a afectaciones indirectas a la esfera jurídica de las personas o de las colectividades.

Pongamos en perspectiva estos cuatro cambios de las reformas citadas:

I) Se incorporó el principio de que las normas de derechos humanos establecidos en la Constitución se deben interpretar conforme con los tratados internacionales en esa materia. Tomemos en cuenta que estos tratados contienen los mayores avances acontecidos en el Derecho Internacional Humanitario en los últimos años.

II) Se estableció además que la interpretación de los derechos humanos sería bajo el principio pro homine, es decir, favoreciendo en todo momento la protección de las personas.

III) Se reformaron la Constitución y la Ley de Amparo para señalar la procedencia del juicio de amparo ante violaciones a derechos humanos contenidos en tratados internacionales,

IV) Se modificó la procedencia del amparo ya no solo contra afectaciones directas al interés jurídico sino también ante afectaciones indirectas, individuales o colectivas, al interés legítimo.

La suma de estos cuatro cambios significó una revolución respecto de la manera en que se aplica e interpreta el derecho en nuestro país.

Lo dijo con claridad el ex presidente de la Corte, Juan Silva Meza: “la aprobación y publicación de la reforma de derechos humanos, que, unida a la reforma de amparo,

inaugura un nuevo paradigma en la forma de interpretar y aplicar el derecho en el país, así como una nueva época en su jurisprudencia”.

El diagnóstico que realizamos los legisladores en aquellos años, también mostraba la obsolescencia del Capítulo I de la Constitución desde su misma denominación: De las Garantías Individuales. Ni siquiera aparecía en el texto constitucional de aquellos años la denominación Derechos Humanos. Recordemos que la Constitución de la República fue expedida a principios del siglo XX, en 1917, es decir antes de que se hubiera dado la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y convenciones internacionales que han significado una transformación en su concepción y entendimiento.

Sabemos que todas las garantías individuales son derechos humanos, pero no todos los derechos humanos son garantías. Además, la denominación garantía individual estaba relacionada con la visión positivista que adoptó el Constituyente del 17 en el sentido de que dichas garantías es el Estado el que las otorga a las personas, y en cambio para el poder reformador de la Constitución en 2011 era importante adoptar la visión *iusnaturalista* en el sentido de que los derechos humanos son inherentes a la persona por el simple hecho de serlo y que al Estado le compete reconocerlos y protegerlos, pero su existencia y validez no dependen de que el Estado los otorgue.

Por esas razones, el Congreso acordó modificar el Capítulo I y lo denominamos “De los Derechos Humanos y sus garantías”.

Otro paso trascendental de esta reforma de derechos humanos, se estableció en el párrafo tercero del artículo 1, donde por primera vez en nuestra historia se obligó al Estado mexicano no solo a prevenir, investigar y sancionar, sino también a REPARAR las violaciones a los derechos humanos.

La reparación de los derechos de las víctimas era uno de los mayores rezagos en nuestro orden jurídico en relación a lo que se había avanzado en el campo internacional, de hecho, la propia ONU nos hizo saber a los legisladores la importancia de que el Derecho Humanitario del país se modernizara en esa materia.

El poder reformador de la Constitución en el período 2009 – 2011, para darle efectividad a la obligación del Estado de reparar daños causados, mandató al legislador ordinario a emitir en plazo específico una Ley de Reparación del daño que finalmente se aprobó con la denominación de Ley de Víctimas. Se trata de una Ley General que tutela derechos tanto de las víctimas del delito como de las víctimas de violaciones a derechos humanos.

BLINDAJE A LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

La reforma, además de ampliar la esfera de protección para las personas, fue especialmente rica en el blindaje que otorgó a la vigencia de los derechos humanos y en el fortalecimiento a los órganos encargados de su protección no jurisdiccional, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Veamos primero el blindaje a la vigencia de los derechos fundamentales. Como ustedes saben desde el texto original de 1917, en el artículo 29 se señalaban los únicos casos en que se permitía la suspensión de las garantías individuales, creando de manera temporal un Estado de excepción: en caso de invasión, alteración de la paz pública o cualquier otro que ponga al país en grave peligro o conflicto, el presidente con aprobación del Congreso podía suspender por tiempo limitado las entonces denominadas garantías individuales.

El procedimiento constaba de dos partes: por una parte, el Ejecutivo Federal suspendía las garantías con la aprobación del Congreso,

y por la otra pediría al órgano legislativo le concediera facultades extraordinarias para hacer frente a la situación.

Esta situación excepcional, presentaba varios riesgos para los derechos humanos que el nuevo texto emanado de la reforma superó: a) Podía darse una suspensión total de las garantías individuales. El nuevo texto estableció un núcleo duro de derechos humanos que nunca, bajo ninguna circunstancia pueden suspenderse, como son: los derechos a la no discriminación; al reconocimiento de la personalidad jurídica; a la vida; a la integridad personal; a la protección de la familia; al nombre; a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento; conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Otro riesgo era que en el antiguo texto del citado artículo 29 el Presidente se quedaba sin contrapesos en el procedimiento de suspensión. En el nuevo texto se obliga a éste a que la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por la Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Además, se sujetó al presidente al control constitucional de la Suprema Corte de Justicia, al establecer que todos los decretos emitidos por el Ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias en el Estado de Excepción, serán revisados de manera inmediata en cuanto a su constitucionalidad por la Corte.

MECANISMO DE PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL

Hay dos tipos de mecanismo de protección a los derechos humanos: los jurisdiccionales como el juicio de amparo, cuyas resoluciones son vinculantes, y los no jurisdiccionales, que tienen el carácter de recomendaciones no vinculantes, pero están dotadas con gran fuerza moral, y son emitidas por los ombudsmen a las autoridades que hubieran afectado derechos fundamentales.

La reforma se orientó también hacia desplegar mecanismos de protección no jurisdiccional, es decir, aquellos que de manera no vinculante tutelan estos derechos, y para tal efecto se fortaleció a los organismos públicos de defensa de los derechos humanos, a saber: la Comisión Nacional y las Comisiones de las Entidades federativas.

Para tal efecto, se legisló la obligación de todo servidor público de responder a las recomendaciones que presenten estos organismos, y cuando no sean acatadas por las autoridades éstas deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa. Además la Cámara de Senadores y las legislaturas locales podrán llamar a solicitud de estos organismos a los servidores públicos para que rindan cuenta de los motivos de su negativa.

También se dotó de autonomía a los organismos de protección de los derechos humanos en los estados y la CDMX.

Además, se trasladó a la CNDH la facultad de investigar violaciones graves de derechos fundamentales que tenía la SCJN, y de esta manera se consolidó a esta última como Tribunal Constitucional, y por otra parte se fortaleció a la CNDH al establecerse que ninguna autoridad podrá negarle la información que requiera durante el proceso de investigación.

Finalmente la más importante de todas, se dotó a la CNDH de acción de inconstitucionalidad en contra de leyes tanto federales como

estatales, tratados internacionales que vulneren derechos humanos tutelados en la Carta Magna y en los tratados.

REFLEXIÓN FINAL

Seguimos siendo un país con violaciones continuas y graves de los derechos humanos derivadas, principalmente, de la guerra contra el narcotráfico y la irrupción de la delincuencia organizada con su estela de barbarie y exterminio. Sin embargo, hubiera sido peor afrontar esta ola de violencia social con un orden jurídico interno rezagado respecto a los notables avances que el derecho humanitario ha tenido en el plano internacional.

No tengo duda, la reforma constitucional fue un gran paso en la dirección correcta, aun cuando en materia de respeto y protección a los derechos humanos nos quede por delante un largo y sinuoso camino por recorrer.

REFLEXIONES A DIEZ AÑOS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE AMPARO Y DERECHOS HUMANOS

Licenciado Santiago Creel Miranda¹

Muchas gracias, muy buenas tardes tengan todos ustedes. Agradezco a la Cámara de los Diputados la invitación que me ha formulado para participar en esta mesa del 10º aniversario de las reformas constitucionales de amparo y de derechos humanos.

Saludo a la Presidenta de la mesa directiva, a la Diputada Dulce María Sauri, muchas gracias por la invitación. Igualmente, a la Diputada Aleida Alavez Ruiz, promotora de este evento, muchas gracias Aleida. Por supuesto a mis dos ex compañeros Pablo Álvarez y Pedro Joaquín Coldwell, me da mucho gusto estar en este espacio para hacer una reflexión sobre esta gran reforma en materia de derechos humanos. También saludo al Diputado Ignacio Mier Velazco, coordinador parlamentario del grupo de Morena actualmente.

Me sumo a los comentarios que se han hecho aquí sobre esta fecha, que es un aniversario de un hecho, por una parte ominoso, que es el

¹ Senador en las LX y LXI Legislaturas.

10 de junio de 1971 “Jueves de Corpus”, pero también por otra parte celebro que este aniversario haya sido convocado por la Cámara de los Diputados, precisamente en esta fecha, porque es una reivindicación de derechos que precisamente el 10 de junio de 1971 no existieron. No hay peor violación a los derechos humanos que cuando se pierde la vida como consecuencia de la violencia del Estado, es por eso que esta reflexión es por demás oportuna.

La reforma en materia de derechos humanos es en un doble sentido volver al origen, en primer lugar, a nuestro origen histórico, al origen de nuestra misma nación. Durante la guerra de independencia, con los Sentimientos de la Nación, ya se expresaban derechos fundamentales clave, el derecho de igualdad expresado por Morelos, cuando dijo que: “sólo debía distinguirse a un americano del otro respecto del vicio o la virtud”. Es el sentido de la Ilustración, traducido en nuestro primer documento constitucional, donde claramente ya se habla de un reconocimiento a los derechos humanos de las personas.

La Constitución de Apatzingán lo hace de manera mucho más clara, con una fórmula inspirada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la revolución francesa, en donde claramente expresa el derecho de igualdad, de seguridad, de propiedad y las obligaciones de los ciudadanos.

También lo hace —de manera un poco más limitada— el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 1824, y no lo hace la Constitución de 1824; no lo hace y esto es muy interesante porque, como es la Constitución que le da a la República el rostro federal, eso quedó reservado a los estados. Por ejemplo, si revisamos la Constitución de Jalisco, en 1823, nos vamos a dar cuenta de que ahí sí hay un catálogo, como hubo en otras constituciones, por ejemplo, la del Estado de Durango, de 1823, que fueron previas a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, inclusive fueron las promotoras del sistema federal. Sin embargo, ya en la Constitución del 57 claramente se establece el concepto de derechos humanos.

Cuando digo que la reforma de 2011 vuelve al origen, es porque estamos casi repitiendo el texto, por supuesto en un lenguaje del siglo XXI, no del siglo XIX, de los conceptos que estaban ya en la Constitución liberal de 1857. El título primero de la Constitución de 57 establece lo siguiente: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre -lenguaje del siglo XIX, obviamente debía de decir de mujeres y de hombres- son la base y objeto de las instituciones sociales, en consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben de respetar y sostener las garantías que otorga la Constitución respecto a estos derechos del hombre”.

En 1917 se tomó una posición positivista, era la filosofía imperante en 1917. Hay que recordar que el positivismo surge en Francia con Auguste Comte, viene a México, lo retoma el grupo de los científicos en el porfiriato, particularmente Justo Sierra, que después vuelve a resurgir con Gabino Barreda, que fue quien instituyó la preparatoria nacional.

Había un ambiente de una filosofía que quería buscar, más en una ciencia que en creencias, el valor de las cosas, y por lo tanto el constituyente del 17 optó por esta filosofía positivista, por otorgar ya no los derechos del hombre de que hablaba la Constitución del 57, sino las garantías otorgadas por el Estado. Es la misma filosofía bajo la cual se sustenta Hans Kelsen en toda su teoría pura del derecho, y anteriormente Emanuel Kant, en *Metafísica de las costumbres*. Además, se apartaba de las creencias de carácter religioso, eso fue muy importante en la discusión de la Constitución del 17, particularmente podemos ver esa discusión en el artículo tercero y otros más, por supuesto como quedó redactado el 130, ya con una separación, inclusive con el desconocimiento de la personalidad de las iglesias. Este era el ambiente que sucedía en la Constitución del 17.

En la actual Constitución y en la reforma del 2011, existen varias cuestiones que me parecen son los puntos torales de esa reforma.

Decía que era volver al origen en un doble sentido; en un primer sentido, su carácter histórico, que nos remonta a los primeros documentos constitucionales, pero también desde el punto de vista del origen del derecho. El derecho tiene su origen en los derechos que son inherentes a la persona; esta es una visión de alguna manera roussoniana, porque cuando Rousseau hablaba del estado de la naturaleza y que cuando el hombre quiere intercambiar su libertad natural y transformarla en su libertad civil, es cuando se constituye el Estado.

Hay muchas maneras de abordar esta problemática, esta es una, pero no es, ni por mucho, la única, pero claramente es el punto de vista en que los derechos humanos son inherentes a la persona y es la persona que, en ejercicio de su libertad, establece el orden jurídico, sea cual éste fuere. Claro, con los valores propios que se dan en la Ilustración y después en la revolución francesa. Entonces, lo primero que debemos resaltar es el cambio de filosofía constitucional; esta reforma implica un cambio de filosofía constitucional, un cambio de una profundidad y una magnitud que toca a la raíz de qué es el derecho, cuál es la fuente del derecho y sus bases.

El segundo punto que a mí me parece fundamental, amplía el catálogo de los derechos humanos, con todo el orden jurídico internacional. Por supuesto de los tratados que México ha suscrito y en los que México es parte. Aquí hay una discusión que apunta muy bien Pablo Gómez, porque tenemos en el párrafo primero, del artículo primero de la Constitución, que habla de tratados y el artículo segundo de tratados en la materia. Pero ¿qué es un tratado de la materia?, es cualquier tratado que contenga disposiciones de derechos humanos, así sea nominado como fuese nominado. ¿En dónde está el tratado en el medio ambiente?, ¿dónde está el tratado en propiedad intelectual? Si hay disposiciones que se vinculan a los derechos fundamentales, desde mi punto de vista son aplicables y sé que hay debate en esto como en todos los temas jurídicos, políticos y por supuesto de carácter filosófico.

Un tercer aspecto que también es fundamental de esta reforma, tiene que ver con que los derechos no son suspendibles, y aquí fue una discusión y estoy seguro de que Pedro Joaquín y Pablo deben recordar muy bien que dijimos, bueno, si el Estado ya no está otorgando los derechos, tampoco los puede revocar, entonces ¿qué hacemos con el artículo 29 de la Constitución, en cuanto a la suspensión de derechos?, ya no lo podemos redactar de esa manera, entonces ¿qué vamos a hacer? Esto fue muy interesante, empezamos la discusión y dijimos, bueno, vamos a tratar solamente de suspender un catálogo, y después discutimos a la inversa, mejor vamos a establecer cuáles derechos no se pueden suspender. Pero dijimos: no se puede suspender ninguno, porque el Estado no los otorga, son inherentes a la persona, inherentes al ser humano y entonces tenemos que hablar de una sutileza, pero que no es solo una sutileza, es una discusión de fondo. Lo único que se puede suspender es el ejercicio y solamente de algunos derechos, porque establecimos el catálogo que estaba descrito en el Pacto de San José, aquellos derechos que son insuspendibles siempre, en todo momento: el derecho a la integridad personal, el derecho a la personalidad jurídica, el derecho a la nacionalidad, etc. Son 17 o 20 derechos cuyo ejercicio es insuspendible.

Otro de los aspectos que me parece fundamental, y voy a empezar a entrar en más polémica, tiene que ver con los principios de interpretación de los derechos humanos, los principios que van en primer lugar, en el párrafo segundo, son dos principios fundamentales. ¿Cómo se interpretan los derechos humanos? El punto de partida es la interpretación conforme, ¿conforme a qué? A la Constitución y a los derechos humanos. Pero como que ahí no quedó demasiado clara la interpretación, ¿cuál es el orden de la jerarquía?

Vino el caso Radilla, primero en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, fue retomado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ¿qué fue lo que sucedió? Se establecieron tres principios de interpretación por parte de la Corte y aquí es donde viene la polémica, porque se establece la supremacía de la Constitución,

pero no solamente eso, fíjense ustedes que cosa más interesante dice la Corte en materia de jerarquía de derechos humanos. En primer lugar, establece que todos los derechos humanos tienen la misma jerarquía, independientemente de su origen, estén en tratados o en la Constitución. La jerarquía es igual y ¿por qué? Como vamos a ver un poco más adelante, los derechos humanos son indivisibles por una parte y hay una interdependencia. Es decir, si yo tengo una libertad de pensamiento, es porque tengo una libertad anterior de conciencia y es porque tengo la libertad de expresión y todo esto va concatenado hasta el derecho de réplica, entonces no puedo cortar los derechos humanos; por lo tanto, todos tienen la misma jerarquía, y si un derecho de réplica está mejor elaborado en un tratado, utilizo el segundo principio contenido en el párrafo segundo, del artículo primero de la Constitución, que es el principio “pro persona”, que es cuando ese derecho le da a la persona su protección más amplia. Hasta ahí, el caso Radilla le da igual jerarquía y en esa jerarquía establece la Corte un tercer principio. Si tienen la misma jerarquía los derechos humanos, constituyen el parámetro de regularidad constitucional para todos los actos de autoridad. Pero nos dice, en caso de que exista una restricción expresa en la Constitución, en materia de algún derecho humano, se entiende que debe prevalecer la Constitución y ahí está precisamente lo que apuntaba Pablo Gómez, que no sucedió como en otros estados como es el caso del ejemplo de Colombia, en donde le dan la jerarquía al mayor derecho, independientemente de en qué jurisdicción se encuentre, la nacional o la internacional.

Hay otros principios, por supuesto: (i) el que establece que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; (ii) el principio de universalidad, es decir, que corresponden a todas las personas por igual, dado que son inherentes a los seres humanos, sin distinción o discriminación alguna; (iii) el principio de interdependencia, que establece que los derechos humanos están vinculados entre sí, su ejercicio implica que se respete y se proteja una multiplicidad de derechos, desde el derecho de libre conciencia, hasta el derecho de réplica; (iv) el de indivisibilidad, no

pueden estar fragmentados los derechos humanos, y aquí quiero reparar en el principio que me parece es el más revolucionario de todos. Utilizo la palabra revolucionario porque creo que no se ha dado a este principio la importancia que tiene, no ha sido tratado en la Corte; me refiero al principio de progresividad, establecido en el artículo primero de nuestra Constitución.

La progresividad establece la obligación del Estado de procurar por todos los medios posibles la vigencia de los derechos humanos y, a la par -esto es la clave y la revolución de todo lo que creo que implica este principio- impide cualquier retroceso o involución. Es el principio definido en los tratados de derechos humanos.

Hasta este momento, nuestra Constitución no tiene ninguna cláusula de intangibilidad, es decir, no hay un artículo que no se pueda trastocar en una reforma constitucional. Por ejemplo, en la Constitución de 1824 no se podían tocar varios de sus artículos, entre otros el de la religión de Estado; en otras constituciones que tuvimos se establecía un plazo de 6, 8 o 10 años, en donde no podía haber reformas constitucionales. Finalmente, en la Constitución del 17 se optó por no tener cláusulas de intangibilidad, es decir, el poder reformador de la Constitución, que es el órgano jerárquicamente más importante del Estado, puede decidir sobre cualquier modificación constitucional, es decir, cuando habla el poder reformador del Estado es la Constitución, punto. No hay poder superior establecido que pueda ir en contra de un poder Constituyente, esa es la lógica hasta ahorita y lo digo por lo siguiente:

¿Qué pasaría si una pieza legislativa, inclusive de reforma constitucional, poder Constituyente, involuciona o retrotrae alguno de los derechos humanos ya logrados, derechos de primera, de segunda o de tercera generación, qué pasaría?, ¿lo podría hacer? Yo creo que no, porque el principio de progresividad es un principio establecido ya en nuestra Carta Magna que obliga hacia el futuro, para que no exista ninguna involución en sentido negativo, valga la redundancia. La importancia y trascendencia de esta reforma, sin duda, después de

la Constitución del 17, es lo más importante que se ha hecho desde el punto de vista constitucional.

Déjenme decirles algunos pendientes que creo que debemos de legislar. Aquí está la compañera Aleida, que vamos a ser legisladores y creo que vale la pena tomar este catálogo y hacer un buen bloque legislativo para llevar a cabo algunas reformas, producto de esta gran reforma del 2011.

- (i)** Necesitamos una ley de reparación del daño, porque así lo dice la Constitución: “en términos de ley”. Aquí ya lo expresaron Pedro Joaquín y Pablo Gómez. Hay una obligación de reparar el daño, pero ¿cómo? Creo que tenemos que mejorar enormemente la ley que reglamente el asilo y el refugio, y más hoy en día con el fenómeno de las migraciones. Tenemos que ponerle mucha atención a todo este fenómeno, porque ahí es donde están los derechos humanos y ahí es donde está la discusión del siglo XXI; el fenómeno migratorio tiene mucho que ver con el refugio y con el asilo, el asilo orientado a las causas de carácter político.
- (ii)** Otra legislación, la que tiene que ver con la suspensión del ejercicio de los derechos humanos y sus garantías. Tenemos que legislar, tenemos que establecer con toda precisión qué significa, cuáles son sus alcances, etcétera. Pablo Gómez ha trabajado mucho en lo que es el ejercicio de la fuerza, yo recuerdo discusiones, conversaciones que hemos tenido al respecto, y creo que tenemos que trabajar muy bien esto porque algún día, se nos presenta el caso y no vamos a tener más instrumentos que lo que dice la Constitución, y lo que dice la Constitución no es suficiente.
- (iii)** Igualmente, la ley reglamentaria del artículo 33 constitucional en materia de expulsión de extranjeros; está muy bien que ya tengan su derecho de audiencia, pero en términos de ley debe haber un reglamento para esa audiencia y ya no aplicar el 33 como operaba antiguamente.

- (iv)** Tenemos que revisar la legislación local para que esté adecuada a esta reforma. Yo he estado revisando muchas de las constituciones locales y creo que tenemos que uniformar los criterios con el respeto, por supuesto, a la competencia local. Fortalecer los mecanismos de protección de los defensores de los derechos humanos y de los periodistas; no es suficiente, por supuesto, y me uno al comentario que nuestra presidenta inició y que fue repetido por muchos de ustedes, no basta tener una buena norma, hay que aplicarla en la realidad. Lo que decía Herman Heller: “una buena norma es aquella que no solamente es norma, sino una normalidad”, norma y normalidad, ser y deber ser de las cosas. Creo yo que ahí tenemos un pendiente muy importante que reglamentar.
- (v)** Sugiero que en la siguiente Legislatura podamos establecer un órgano, una comisión, que le dé seguimiento a todos estos pendientes de la reforma, yo estoy mencionando algunos, pero no son todos, ni estoy agotando un catálogo. Cada pieza legislativa de esta naturaleza va a requerir tiempo, esfuerzo, dedicación, debate, negociación y operación política.
- (vi)** Otra de las cuestiones que me parece fundamental, es la difusión de esta reforma; inclusive, hay muchos jueces que no la dominan, que no saben todavía la implicación que tiene, particularmente en el orden internacional, que tiene vigencia, y no voy a abordar ya lo del 103 y 107 constitucional, que aquí ya muy bien se estableció, que ya es parte de los juicios de amparo y de la legitimación del actor, pero ya no es solamente el interés jurídico, ahora es el interés legítimo.
- (vii)** Tenemos que hacer una compilación de todos los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte, por materia, e ir catalogando perfectamente, de tal manera que tengamos una especie de código de todos los derechos humanos internacionales, porque ya son ley vigente; no

son solamente ley suprema de toda la Unión, como dice el 135, sino que son ya ejecutables ante tribunales federales.

(viii) Por supuesto, tenemos que trabajar en un reglamento de coordinación en la materia de derechos humanos para que se haga cada vez más eficaz.

Agradezco infinitamente esta oportunidad, me complace enormemente y me da mucho gusto estar con quienes fuimos parte del desarrollo de esta reforma, que es producto de varias generaciones de mexicanos que lucharon incansablemente hasta lograr este punto. No es una Legislatura, no son dos legislaturas, no es ni siquiera una década; son generaciones de mexicanos. A nosotros nos tocó el privilegio de poder hacer la representación de esas más de 30 iniciativas, sentarnos a trabajar en ellas, estar moldeando y diseñando cada uno de estos artículos, cada palabra fue objeto de discusión, pero nos pusimos de acuerdo y salió por unanimidad. Eso también es una gran lección, es lo importante, aquí hubo unión de mexicanas y mexicanos.

Como comentario final, una divergencia y tres coincidencias. El iusnaturalismo tiene muchas épocas y muchas modalidades, particularmente hay uno que es la fuente de buena parte de la discusión de los derechos humanos, que es el iusnaturalismo racionalista, que surge en la Ilustración y en la revolución francesa y que se plasma en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, ahí es donde se resume ese pensamiento iusnaturalista que, entre otros, es adoptado por Rousseau, por Sieyès y por todos los pensadores del estado liberal. De ese iusnaturalismo racionalista surge el liberalismo, y de ahí ya se plasma toda la evolución constitucional, a partir de la revolución francesa. Es al que yo me he referido, no tiene nada que ver con el iusnaturalismo tomista, tiene por supuesto una vinculación, pero no tiene nada que ver con una ley divina, ni una creencia de carácter religioso; es exclusivamente un racionalismo, que tiene que ver con un derecho innato al ser humano.

Una primera coincidencia, con mi amigo Pablo Gómez, tiene toda la razón. Los derechos humanos, en su primera generación, son individuales: el derecho a la libre expresión; en su segunda generación, son derechos sociales: todos aquellos derechos económicos, políticos y sociales (DESC), algunos contenidos en el artículo 123 de la Constitución y todos los que tienen que ver con generar las condiciones de carácter material para que puedan desarrollarse los derechos humanos. Si no hay condiciones económicas y sociales, simple y llanamente los derechos de primera o segunda generación se hacen nugatorios. Y lo tercero, es ahí donde está la coincidencia con Pablo, hay otros derechos que son de tercera generación, que son los derechos difusos, es decir, no están referidos a un sujeto en lo particular, sino a las colectividades, y de esos derechos difusos surgen aquellos derechos, por ejemplo, los que se refieren al medio ambiente, los derechos de los consumidores, etcétera, que tienen su correspondiente garantía, ya no en un interés jurídico, sino ya precisamente en un interés legítimo, que protege esos derechos difusos.

Segunda coincidencia. Coincido plenamente con Aleida, yo creo que es una muy buena práctica utilizar las comisiones al 100%, las establecidas en la Cámara. Yo creo que podemos trabajar muy bien en la Comisión de Derechos Humanos y, por supuesto, en la de Puntos Constitucionales y en las que sean apropiadas para sacar adelante todos los temas de derechos humanos.

Y por supuesto, la tercera coincidencia es con Pedro Joaquín Coldwell. Tenemos que hacer una reflexión muy amplia de la violencia, particularmente la violencia originada por la delincuencia organizada, que está produciendo innumerables violaciones de derechos humanos. Tenemos que buscar una forma, un nuevo abordamiento para esa problemática que, aunque de alguna forma está cubierta en la reforma, no tiene la precisión suficiente a la luz de las circunstancias actuales.

MENSAJE DE CIERRE

Licenciado Hugo Christian Rosas de León¹

Empiezo este contexto resaltando una dimensión cualitativa de las reformas que conmemoramos. Una se relaciona con una reforma inmediata en el tiempo que es, si se me permite la expresión, prima hermana de esta reforma constitucional en materia de derechos humanos, cuyo décimo aniversario hoy recordamos: es la reforma en materia de amparo, que se publicó pocos días antes de la respectiva en materia de derechos humanos, el 6 de junio de 2011, y la cual permite establecer un paquete integral para mejorar la justicia y el reconocimiento a los derechos fundamentales en el Estado mexicano.

Pero una cualidad de ambas reformas, es que tienen una dimensión de micro justicia, si se me permite también la expresión. Y utilizo este término de micro justicia para contextualizarla con otra reforma, pretérita también, pero muy anterior en el tiempo. Me refiero a la reforma de 1994 que rediseñó y produjo algunos mecanismos de justicia constitucional. Estos instrumentos se refieren o atienden temas de la macro justicia, resuelven conflictos entre órganos de poder, conflictos de carácter político-constitucional.

¹ Secretario de Servicios Parlamentarios en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados.

No es el caso de la reforma en materia de derechos humanos y la reforma con la cual se relaciona de manera muy intensa, que es la de materia de amparo, la cual atiende, insisto, una dimensión de micro justicia. ¿Por qué lo digo así? Porque no se refiere, o no atiende problemas y conflictos entre órganos de poder, sino que atiende los conflictos entre los ciudadanos, entre las personas y los órganos del poder público. Por tanto, atiende e impacta la vida cotidiana de las personas. En esa medida, en la medida que atiende la vida cotidiana de las personas, contribuye a fortalecer la legitimidad, no de un régimen, sino del Estado mexicano. Esa legitimidad que pasa por hacer plenamente accesible el derecho a la justicia, que los conflictos sean solucionados por la vía del derecho.

Creo que uno de los grandes retos que aún enfrenta nuestra legislación es materializar a nivel secundario ese mandato constitucional que se encuentra en el artículo 17, específicamente en su párrafo tercero, que las autoridades judiciales, o que resuelvan juicios o procedimientos seguidos, en forma de juicio, privilegien la resolución del conflicto por encima de las formalidades procedimentales. Ese es uno de los grandes retos, por ejemplo, en materia de amparo, que sea accesible a todas las personas y no solo a las clases económicas pudientes que puedan pagar onerosos honorarios de abogados.

La valía de las mesas de diálogo organizadas por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), para analizar las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de amparo, tuvo una doble vertiente: una retrospectiva y una prospectiva. Y es que no solo participaron actores fundamentales que impulsaron ambas reformas, sino también tomadores de decisiones que podrán materializar las distintas reflexiones expresadas en dicho ejercicio de reflexión.

ENSAYOS

**A DIEZ AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.
EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS
¿QUÉ RETOS ENFRENTAMOS?**

Doctora Olga Sánchez Cordero¹

A una década de su publicación, no cabe duda de que la reforma en materia de derechos humanos ha sido una de las más profundas y relevantes transformaciones de nuestra Carta Magna, pero, sobre todo, es una de las reformas que ha generado un gran impacto social en la vida pública de México. Al grado de que si tuviera que equiparar su magnitud, apenas podría compararla con la inclusión de los derechos sociales en 1917.

Ambas reformas marcan el inicio y la culminación de un proceso de lucha social y política que se caracterizó por el establecimiento de ordenamientos jurídicos que dignifican al ser humano, al colocar a los derechos políticos y sociales en el centro de nuestras leyes. Estos procesos se han dado en todo el mundo desde el siglo XX, su impacto

¹ Secretaria de Gobernación de México.

en la historia de la humanidad ha sido tan profundo que incluso han propiciado que se le denomine como el *“tiempo de los derechos”*.

En nuestro país con anterioridad se habían registrado otras operaciones constitucionales e institucionales encaminadas a la protección de los derechos fundamentales, tales como: la reforma al sistema de impartición de justicia de los años ochenta y la creación del Instituto Federal Electoral o la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, la reforma de 2011 fue un paso muy importante para la consolidación de la democracia, ya que con el reconocimiento de los derechos humanos impulsó la inclusión social.

La transformación del artículo 1o de la Constitución ha sido el mayor impulso para la construcción de un sistema garante de los derechos humanos acorde al derecho internacional. Dicha influencia puede rastrearse en acciones específicas como el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1988 o la múltiple adhesión y ratificación por parte de nuestro país a instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Con la reforma constitucional de 2011, México otorgó reconocimiento a nivel constitucional a derechos contemplados en tratados y convenciones internacionales como el derecho a buscar y recibir asilo, el derecho a no ser extraditado por motivos políticos o el derecho de las mujeres a compurgar sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres.

Dicha transformación ha posibilitado que la actividad pública tenga como uno de sus ejes centrales la protección de los derechos humanos, reconociendo que todas las personas en el territorio nacional, sin ningún tipo de discriminación, gozan de ello. Como consecuencia, ha sido necesaria una transformación institucional, así como la creación de nuevas instituciones y el diseño de nuevas políticas públicas y de

mecanismos que permitan hacer efectivos los preceptos de la reforma en la vida de las y los mexicanos.

A lo largo de esta década, se han ido construyendo las políticas públicas y los mecanismos que permiten promover que todas las personas que se encuentran en el territorio nacional ejerzan sus derechos humanos. A la vez protegiéndolos y previniendo su vulneración al garantizar mecanismos que permitan hacerlos exigibles.

A la forma tradicional de generar políticas donde la racionalidad estaba centrada en la economía, la eficiencia, la eficacia, la productividad y la oportunidad, se agregaron las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, con apego a los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad, es decir, se ensanchó la visión de las políticas públicas a la perspectiva de acceso a derechos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha identificado que en esta década ha habido importantes avances en materias como el debido proceso, la presunción de inocencia y el derecho de las víctimas a conocer la verdad. También se ha reconocido que en nuestro país se ha avanzado en la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Estos precedentes se han asentado en las controversias familiares. También se ha implementado el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, a través de la perspectiva de género y de la paridad en la vida democrática.

Tampoco ha sido menor el avance en el reconocimiento de los derechos de comunidades históricamente relegadas, como las personas con discapacidad, las personas y comunidades indígenas o las minorías sexuales. La SCJN también ha identificado importantes progresos en los derechos individuales como: la libertad de expresión o el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Vale la pena recalcar los avances en el reconocimiento a la diversidad cultural y a la transición a una

visión integral desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Sin embargo, a pesar de todos estos avances, hasta 2018 el Gobierno de México tenía pendiente articular un mecanismo para guiar su actuar en relación con el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. No obstante, dicho pendiente fue atendido con el ejercicio de consulta, diseño e implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, programa especial derivado del Plan Nacional de Desarrollo.

El Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 tiene como función la articulación de las instituciones de la Administración Pública Federal mediante el establecimiento de acciones puntuales que integran las políticas, programas, acciones y actividades para atender las causas estructurales de la crisis de derechos humanos.

Podemos detectar algunos retos pendientes por atender a diez años de la reforma, a partir de la lectura de los Objetivos Prioritarios y las acciones puntuales que componen el Programa Nacional de Derechos Humanos. Dichos componentes fueron formulados a partir de las demandas, propuestas y opiniones que personas académicas, víctimas, organizaciones de la sociedad civil, comunidades indígenas y otros tantos sectores sociales compartieron en los foros de consulta que se llevaron a cabo en 2019 en varias ciudades de nuestro país.

RETOS PENDIENTES

1. Consolidar la atención a víctimas de violaciones graves de derechos humanos

El Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 describe, dentro de la justificación del *Objetivo Prioritario 2. Asegurar la atención a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos*,

algunos de los pendientes y las problemáticas institucionales en la materia:

Durante los últimos años, en México se han creado diversas comisiones y mecanismos para proporcionar atención especializada a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos e implementar estrategias de prevención.

Por ejemplo, en 2012 se estableció la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas; en 2013 se instaló la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y, en 2017, se crearon el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Comisión Nacional de Búsqueda.

En sus respectivas leyes, estas comisiones y mecanismos contemplan la creación de comisiones y mecanismos locales y de fondos, programas y sistemas que permitan su operación y su coordinación con otras instituciones gubernamentales. Sin embargo, estos esfuerzos no se han materializado en respuestas efectivas de atención para las víctimas y han demostrado ser procesos lentos que no corresponden con la urgencia que estas problemáticas requieren.

Podría agregarse a los pendientes mencionados, la falta de una atención integral de las causas que generan los fenómenos, además de la garantía del derecho a la verdad, el acceso a la justicia, la reparación y la no repetición. Dentro del Objetivo Prioritario citado, se incluye la construcción de la paz como una estrategia que abone a la reconstrucción del tejido social, priorizando a las poblaciones con mayores brechas de desigualdad y especialmente a las afectadas por la violencia.

2. No discriminación

La agenda de la no discriminación ha ido progresando en nuestro país de forma sustantiva, los cambios sociales para la inclusión de poblaciones y personas antes discriminadas se han ido configurando en derechos registrados en las legislaciones nacionales y locales de forma gradual, no obstante, aún es una tarea incompleta.

El establecimiento de la prohibición de discriminación por preferencias sexuales en la reforma de 2011 abrió la puerta para establecer la plena equiparación de los derechos civiles entre todas las personas, sin importar el sexo o identidad de género. Algunas entidades han avanzado en la particularización de tales derechos, sin embargo, el Estado mexicano aún tiene pendiente la armonización normativa en todos los estados de la República.

En ese sentido, el PNDH 2020-2024 establece acciones puntuales que buscan la homologación del marco normativo en las entidades para garantizar derechos tan esenciales como el de la identidad, que busca se proporcione el registro oportuno, universal y gratuito. Además de tener la certeza jurídica de la existencia, para completar el derecho a la identidad es necesaria la armonización de las legislaciones civiles locales para incluir el registro de la identidad de género autopercibida de tal forma que responda a los estándares internacionales en la materia.

3. Garantizar a las mujeres una vida libre de violencia

Los derechos de las mujeres han vivido en los últimos años un especial empuje por parte de la sociedad. La diversidad de los movimientos que reivindican causas feministas son una muestra de la complejidad de los pendientes que tiene el Estado en la garantía en el acceso de todos los derechos para las mujeres.

En materia laboral, está pendiente la legislación para impulsar el reconocimiento de los trabajos de cuidado, así como incrementar los días otorgados por concepto de maternidad y paternidad, en caso de nacimiento y adopción.

En cuanto al tema de la interrupción legal del embarazo, queda pendiente la tarea de incentivar el debate legislativo sobre el tema para garantizar que las disposiciones que se emitan al respecto atiendan la variedad de opiniones que nuestra diversa sociedad incluye.

Entre las demandas más sentidas se encuentran las relacionadas con la violencia de género en contra de las mujeres. Son tareas pendientes del Estado mexicano consolidar y fortalecer el Sistema Nacional de Prevención, Atención y Erradicación de la violencia contra las Mujeres, como instrumento de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida, la expresión más atroz y reveladora de la gravedad y profundidad de la problemática de género en nuestro país.

Los anteriores temas y tareas pendientes han sido atendidos en el PNDH 2020-2024 y traducidos en acciones puntuales a implementarse por distintas entidades de la Administración Pública Federal.

4. Impulsar la atención de personas en situaciones de vulnerabilidad múltiple

Las expresiones más sensibles de la crisis de derechos humanos en la que se dejó a nuestro país son, además de la violencia y la impunidad, la desigualdad y la pobreza. De origen histórico, las carencias sociales son producto, en épocas recientes, de la implementación de políticas que priorizaron la estabilidad financiera y las variables macro económicas sobre las condiciones de vida de la población.

Es por ello que desarrollar estrategias para la atención de personas y hogares con más carencias sociales es una de las estrategias del

Objetivo prioritario 1. Asegurar una respuesta articulada de la APF a la crisis de derechos humanos del PNDH. Las acciones puntuales que lo componen pasan por la identificación de las personas, hogares y comunidades que padecen tres o más carencias sociales, establecer estrategias interinstitucionales para su atención y la formación de un sistema territorial para su seguimiento. Estas acciones consolidan el enfoque de acceso a derechos de todas las personas a las políticas sociales.

5. Protección integral para niñas, niños y adolescentes

La desigualdad en el acceso a los derechos es una constante al analizar las brechas entre los grupos históricamente discriminados y el resto de la población. El caso de las niñas, niños y adolescentes sirve para ilustrar la dimensión del problema: datos del CONEVAL de 2018 revelan que 50% de estas poblaciones se encontraban en situación de pobreza.

Por ello, es crucial atender el reto de generar las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos humanos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes; tales condiciones implican la atención de aspectos relacionados con la salud, como el abatimiento del embarazo infantil o el acceso a servicios e información científica de calidad que promuevan el ejercicio libre de la sexualidad, así como un enfoque en las acciones para prevenir, sancionar y finalmente erradicar el trabajo infantil.

Dado el contexto de violencia generado por la llamada “*guerra contra el narco*”, no es menos trascendente la implementación de medidas de asistencia, atención y reparación integral, especializadas, diferenciadas y adaptadas para niñas, niños y adolescentes víctimas. Estas acciones puntuales, también incluidas en el PNDH 2020-2024, tienen como principio ineludible el interés superior de la infancia.

6. Protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas

Dos sectores de la sociedad que han sido fundamentales en la construcción del contexto interno que propició la puesta en el centro de la actividad pública, fueron las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Poniendo constantemente en riesgo su integridad en la lucha por revelar y denunciar la impunidad, la corrupción y en general los males que han impedido el pleno ejercicio de los derechos, estas personas y colectivos han tenido una atención parcial y más bien reactiva.

Aún queda pendiente al Estado mexicano una atención integral que incluya campañas para la reivindicación de su labor y permitan condenar las agresiones que sufren. Además, es elemental fortalecer los mecanismos existentes e incorporar medidas de prevención para contrarrestar los riesgos que enfrentan estos profesionales.

En igual nivel de importancia se encuentra generar acciones que permitan reducir las agresiones y garantizar el derecho a la verdad, acceso a la justicia y la no repetición. Para ello, es necesario aplicar procedimientos administrativos, de investigación y sanción, a las personas servidoras públicas que atenten contra los derechos de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

CONCLUSIONES

Además de los mencionados, el Estado mexicano enfrenta otros retos pendientes como: la protección integral para personas adultas mayores y las personas con discapacidad. En un contexto regional y global donde la circulación humana se ha vuelto un derecho de interés internacional, nuestro país enfrenta una serie de retos para la protección integral de personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado, por ejemplo la implementación de la Reforma a la Ley

de Migración y a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político en Materia de Niñez Migrante, que exige que se brinde protección especial a la niñez migrante acompañada, no acompañada y separada.

Al igual que el proceso constituyente de 1917 o su culminación en la reforma de 2011, éstos y el resto de pendientes que debe afrontar el Estado mexicano serán una tarea en la cual convergerá el trabajo de muchos y muchas mexicanas que luchan y trabajan cada día en favor del bienestar de sus prójimos.

Continuar la lucha por los derechos es la mayor responsabilidad y el más grande honor de nuestra generación. Debemos estar a la altura de la importancia de este deber y corresponder a las generaciones pasadas para lograr que las futuras vivan un mejor mañana.

REFERENCIAS

La Reforma Constitucional en Derechos Humanos: Una década transformadora, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021.

Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de diciembre de 2020.

Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos. Una Guía Conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014.

Silva Meza, Juan N., “El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 151, Año XVIII, 2012, pp. 151-172.

A DIEZ AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS: EL CAMBIO QUE NOS FALTA

Maestra Ma. del Rosario Piedra Ibarra¹

El término “Derechos Humanos” existe desde 1948 cuando llega a sustituir el término “*Derechos del Hombre*”, con la intención de ser un término más incluyente, alejándose del uso del masculino universal.

Esto sucede con la proclamación de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*,² en el marco de la entonces recién creada Organización de las Naciones Unidas, cuando una comisión integrada por una mujer norteamericana (Eleonor Roosevelt) y ocho hombres de países representativos de las diferentes regiones del mundo (Francia, Líbano, China, Canadá, Australia, Chile, Reino Unido y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) se reunieron, para trabajar en conjunto, a lo largo de dos años, hasta dejar plasmado en un documento de 30 artículos, los derechos básicos y las libertades fundamentales que son inherentes a todos los seres humanos, inalienables y aplicables

¹ Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México.

² <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

en igual medida a todas las personas, reconociendo que hemos nacido libres y con igualdad de dignidad y de derechos.

A pesar de que México ratificó la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, fue hasta la última década del siglo XX que realmente se conoció en el ámbito público y en la academia, el alcance y la importancia de estos derechos, así como sus vías de protección y de defensa.

Particularmente, en 1992, con la reforma constitucional con la cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se transformó en un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, se reforzaron las atribuciones de este organismo para la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos, si bien persistía la deuda.

Pero ¿qué son los derechos humanos? De acuerdo con la propia CNDH:

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes

del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.

El respeto hacia los derechos humanos de cada persona es un deber de todos. Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consignados en favor del individuo.³

Así como la promoción, el respeto y la protección de los derechos humanos es responsabilidad de todas las autoridades, la garantía y la defensa de los mismos tiene dos vías principales en nuestro país: la vía jurisdiccional y la no jurisdiccional.

LA DEFENSA JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La incorporación del bloque constitucional de Derechos Humanos

La principal reforma que en nuestro país ha tenido trascendencia pero que a la vez su comprensión y sobre todo su alcance han sido insuficientes, fue la incorporación de los derechos humanos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 10. En los Estados Unidos Mexicanos 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,

³ Portal Institucional de la CNDH <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>.

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.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, 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.⁴

Con esta reforma, se introducen algunos conceptos importantes que deberían tener un impacto directo en la defensa jurisdiccional de los derechos humanos, pero es la fecha que aún estamos trabajando en ello.

⁴ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

El bloque de derechos

Se refiere a un conjunto de normas y principios superiores con los que las disposiciones ordinarias se someten al control de constitucionalidad de un órgano superior, en este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La cláusula de recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que contiene el párrafo primero del artículo primero constitucional, es la que dispone que se incorporan a la Constitución las normas sobre derechos humanos contenidas en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Por su parte, en el párrafo segundo encontramos el principio de la interpretación conforme, que constituye un método de interpretación que permite garantizar que siga existiendo coherencia normativa, a pesar de la ampliación de la materia constitucional.

Esto quiere decir que impone a los jueces la obligación de procurar la armonización, complementariedad e integración de las normas constitucionales y convencionales con aquellas que provienen de fuentes de menor jerarquía normativa.

En septiembre de 2013, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) decidió que el bloque constitucional de derechos humanos tiene su fundamento en el artículo 1o, pero se complementa con los artículos 133 y 105.

Por otra parte, la SCJN determinó, al resolver una contradicción de tesis, que los derechos humanos constitucionales y de fuente convencional, tienen rango constitucional y son parámetro de validez de las demás normas del ordenamiento. Además, determinó que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos será vinculatoria para los jueces nacionales, incluso en aquellos casos en los que el Estado mexicano no sea parte. Esta decisión afianzó el mecanismo de control de convencionalidad.

El control de convencionalidad

El fundamento del control de convencionalidad, que implica la verificación de que una norma local esté armonizada con las convenciones internacionales en materia de derechos humanos, se encuentra en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José:

1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.⁵

El control de convencionalidad es una herramienta que sirve para garantizar la compatibilidad de las normas nacionales, así como las

⁵https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

actuaciones de las autoridades estatales, con las normas universales en materia de derechos humanos. Su principal función es la armonización entre las normas locales, nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos.

Los nuevos principios constitucionales

El párrafo segundo del artículo primero constitucional señala que:

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.**

Este principio de brindar la protección más amplia a las personas, se conoce como el **principio pro persona.**

Por su parte, el párrafo tercero del mismo artículo establece que todas las autoridades, y no solo las jurisdiccionales, deberán “...promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de **universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad**”.

A continuación, veremos con más detenimiento a qué se refieren estos principios.

Principio pro persona: Se refiere a la obligación de las autoridades, al aplicar la interpretación conforme, a elegir aquella que ofrezca una mayor protección a las personas.

Principio de universalidad: Constituye tanto una característica como un principio de derechos humanos. Como característica, reconoce que los derechos humanos son demandas moralmente sustentadas y reivindicativas de exigencias éticas justificadas, como se sustenta en la amplia aceptación a nivel mundial de la Declaración Universal de los

Derechos Humanos. Como principio, se asocia con la idea de igualdad que permite entender que los derechos humanos deben responder y adecuarse a las demandas de las personas en su contexto.

Los principios de interdependencia y universalidad: Desde la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, estos derechos se reconocen como indivisibles e interdependientes. Esta idea quedó plasmada de la siguiente manera en la Conferencia de Viena de 1993:

Todos los derechos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁶

El principio de progresividad: El conjunto de derechos humanos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se plasmaron como las aspiraciones mínimas, cuyo cumplimiento y progresión se encuentra en manos de los Estados. Aunque se entienda que su plena realización se logrará de manera paulatina, las medidas para alcanzarla deben ser deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones internacionales, en plazos razonables. Para que se cumpla este principio, se debe contar con la prohibición de regresión y el máximo uso de recursos disponibles.⁷

⁶ Organización de las Naciones Unidas, Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 1993, p-5.

⁷ Salazar Ugarte Pedro, coord., *La reforma constitucional sobre derechos humanos: una guía conceptual*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, México, 2014, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3815/18.pdf>.

El juicio de amparo antes y después de la reforma constitucional del 6 de junio de 2011

Con la reforma constitucional en materia de amparo, del 6 de junio de 2011, que modifica los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución, se cumplió la procedencia del amparo por violaciones a los derechos humanos reconocido en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; se introdujo el amparo adhesivo; se estableció la posibilidad de promover el juicio de amparo a quien cuente con interés legítimo; y se creó la Declaratoria General de Inconstitucionalidad.⁸

El interés legítimo

Esto significa que el juicio de amparo no solo procede en caso de violación a los derechos expresamente reconocidos en la Constitución, sino también cuando existe una violación a algún derecho plasmado en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, suscritos por México.

Otra consecuencia de la reforma es que ahora, en algunos casos, la sentencia que antes solo surtía efectos para quien lo promovía, ahora puede tener efecto “*erga omnes*”, es decir, para cualquier persona que resulta afectada en sus derechos fundamentales, por un acto de autoridad, cuando puede demostrar *interés legítimo*. ¿Pero qué es el interés legítimo?

Antes de la reforma al artículo 107, fracción primera de la Constitución, quien promovía el juicio de amparo debía demostrar la titularidad de un derecho y su afectación por acto de autoridades. Si no podía demostrar ser titular de un derecho sustantivo reconocido en la ley, no había interés jurídico y el juicio de amparo se declaraba *improcedente*.

⁸ <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/6Junio.html>.

Con la reforma, se distinguen dos tipos de actos de autoridad: jurisdiccionales y no jurisdiccionales. En los actos de autoridad jurisdiccionales, se mantiene la obligación de demostrar la titularidad de un derecho, pero para impugnar un acto administrativo puro, basta con probar el *interés legítimo individual o colectivo*.

La diferencia entre interés jurídico e interés legítimo, la encontramos en la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tesis 2a./J.51/2019 (10ª) que señala:

...Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado y b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, **para probar interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada.**

El amparo adhesivo

Otra figura importante que surge con la reforma constitucional en materia de amparo y derechos humanos, es el amparo adhesivo.

Se refiere a un medio legal extraordinario de defensa que se concede cuando existen violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo. La finalidad del amparo adhesivo es resolver integralmente el asunto para evitar la prolongación de la controversia, y lo puede promover quien se haya visto favorecido en una sentencia, laudo o resolución que puso fin a juicio.

De manera concreta, se adicionó un párrafo al inciso B de la fracción III del artículo 107 constitucional, en el que se prescribe que quien venza en el juicio del que emane el acto reclamado podrá adherirse al

amparo de la parte contraria, para exponer las razones o argumentos que fortifiquen la sentencia impugnada en ese amparo. Las reglas para la procedencia y tramitación del amparo adhesivo, se encontrarán en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución.

En la Nueva Ley de Amparo del 2 de abril de 2013, se regula el amparo adhesivo en sus artículos 174, 181 y 182. En este último artículo, se prescribe que el quejoso adherente no solamente va a poder dar las razones para que se confirme la sentencia reclamada, sino que además de expresar conceptos de violación respecto a las violaciones procesales que todavía no han causado perjuicio, tiene derecho a formular conceptos de violaciones respecto de la parte de la sentencia que lo perjudica.

La Declaratoria General de Inconstitucionalidad

La Declaratoria General de Inconstitucionalidad es un mecanismo de control directo de la constitucionalidad; es decir, esta figura tiene por efecto que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga un análisis en abstracto de la constitucionalidad de una norma general y, así, determine su invalidez si se reúnen por lo menos ocho votos de los ministros integrantes -tal como acontece en la acción de inconstitucionalidad-. Así, de determinarse la invalidez de una norma general mediante la declaratoria general, el efecto será privar de vigencia -no así derogar- la norma declarada inconstitucional.⁹

Si bien la interpretación constitucional está a cargo de todos los operadores jurídicos, a través del control difuso de constitucionalidad, la declaración general de inconstitucionalidad es facultad exclusiva de la Suprema Corte.

Esta nueva institución solo se aplicará en los casos en que las normas no puedan ser armonizadas de acuerdo con una interpretación conforme, para hacerlas afines a la Constitución.

⁹ <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/10930/12992>.

El Senado la justifica de la siguiente manera:

La tercera reforma constitucional importante en materia del juicio de amparo tiene que ver con los efectos de las sentencias del juicio de amparo. La reforma extendió la protección del amparo a las personas que incluso no hubiesen participado en el litigio en el que una norma general se hubiese declarado inconstitucional, con excepción de las normas tributarias...¹⁰

La declaratoria general de inconstitucionalidad impacta directamente en el principio de relatividad de las sentencias, conforme al cual las sentencias solamente podrán ocuparse de los individuos particulares, limitándose a ampararlos en el caso especial sobre el que versa la queja.

Finalmente, lo que pretende la declaratoria general de inconstitucionalidad es garantizar el derecho humano a la igualdad, que es uno de los principios consagrados en el artículo 1o constitucional.

La defensa no jurisdiccional de los derechos humanos

La figura del “defensor del pueblo” o el “ombudsperson” sueco surgió a inicios del siglo XVIII en Suecia como una figura que significa “representante, mandatario o procurador”, y suele ser el modelo que rige a las defensorías en la tradición sajona. En México, sin embargo, tenemos una tradición que data de más atrás. Baste mencionar a Bartolomé de las Casas y su lucha en defensa de los derechos naturales, si bien hay que destacar que fueron los liberales del siglo XIX, en especial Ponciano Arriaga, quien introdujo un modelo peculiar y propio de defensoría del pueblo, y de esa tradición dimana el concepto que pretendemos rescatar porque se trata de un modelo menos testimonial y más proactivo, que en muchos sentidos va más allá del modelo sueco, y que resulta trascendente porque enfatiza el interés de

¹⁰ https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/40844.

las personas por encima de visiones juristicas que reducen el papel de los “ombudsperson” a emitir recomendaciones no vinculatorias. Y porque, en suma, no jurisdiccional no implica no tener incidencia, como con frecuencia ha pasado en los 30 años de historia de la CNDH.

Es decir, que lo que está a debate -y no somos nosotros los que lo hemos puesto sobre la mesa sino las víctimas-, es eso, el carácter meramente testimonial (no vinculatorio se dice) de las resoluciones que emite la CNDH, porque en lo que todos coincidimos es en que, para garantizar la eficacia en el ejercicio de sus funciones, ésta debe contar con las siguientes características: autonomía, independencia, accesibilidad, rapidez, imparcialidad, apoliticidad, publicidad de la institución y su labor, *auctoritas* moral, gratuidad y accesibilidad.¹¹ Y sin embargo, no basta. No al menos en un país como el nuestro. Y lo explicaré a continuación.

La importancia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos para las funciones de promoción y defensa de los mismos, desde la CNDH.

Es un hecho que con la reforma del artículo 1º constitucional, de hace ya 10 años, también se estaría ampliando el mandato de la CNDH, al estarse incorporando el principio *pro persona* en la defensa y promoción de los derechos humanos. Sin embargo, esto no fue así, por el contrario, dicha modificación, que ha dado pie a innumerables discursos, estudios académicos, foros y conversatorios doctos, se dejó de lado en la práctica lo que hace necesario armonizar la Ley de la CNDH con aquella reforma del artículo 1º de la Constitución, algo que corresponde al Poder Legislativo, pero que de hecho hemos iniciado, en ejercicio de nuestras atribuciones, en esta nueva etapa de la Comisión.

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, México, 2008, pp. 58-61.

Es en este sentido que cobra especial relevancia la revisión, y actualización, del artículo 4º de la Ley de la CNDH, que actualmente dice:

Artículo 4º.- Para la defensa y promoción de los derechos humanos se observarán los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Los procedimientos de la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos; seguirán además los principios de inmediatez, concentración y rapidez. Se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.¹²

Como se observa, en este ordenamiento se incorporaron varios de los principios fundamentales de la reforma constitucional en derechos humanos, pero a pesar de las reformas que hoy conmemoramos, sigue estando ausente el principio “*pro persona*”. Ese es el cambio que nos falta por hacer -el que de hecho falta desde hace 10 años-, y la razón, también, por la que muchas de las resoluciones de la CNDH hayan sido insuficientes e incluso hayan sido impugnadas en tribunales internacionales por las propias víctimas y se encuentren en litigio todavía.

Es de destacar en ese sentido, que desde que asumí la presidencia de la Comisión, concretamente el 21 de noviembre de 2019, anuncié el inicio de su reforma *de fondo*, a efecto de que en todas sus acciones prevaleciera el interés de las víctimas y de todas aquellas personas en riesgo de serlo, que no es otra cosa en realidad más que el rescate y la

¹² https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Ley_CNDH.pdf.

plenitud de la vigencia del principio *pro persona* consagrado en las reformas de 2011. Una reforma que hemos afianzado, no solo mediante la promoción de nuevas prácticas e incluso una nueva interpretación de nuestro rol constitucional que tiene como fundamento la cabal observancia del artículo 1o de la Constitución, sino mediante todas las reformas posibles a nuestra normatividad interna y a nuestros procesos.

Tal es el caso de la reforma del Reglamento Interior de la CNDH, aprobado en la sesión del Consejo Consultivo del 25 de noviembre de 2020, y la actualización que estamos llevando a cabo de nuestros manuales, una auténtica lucha cultural y de enfoques que permitirá, en adelante, que la Comisión vaya mucho más allá de lo que, en términos ortodoxos, “le ha estado permitido” hacer a la CNDH, pero que implica, al fin, la plena vigencia de las reformas constitucionales de 2011. Hasta antes de estos cambios, era argumento habitual para frenar las acciones en beneficio de las víctimas por parte de la Comisión, el asumir cómodamente que “no es su función”, recurso mediante el cual, en realidad se había venido limitando el derecho de toda persona a la atención cabal de sus demandas.

Hemos tomado nota, con gran optimismo, de que en la sesión del 18 de junio de 2021, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad el dictamen que reforma el artículo 4º de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para favorecer en todo momento a las personas con la protección más amplia, modificación impulsada por la diputada María Irma Terán Villalobos.

El dictamen que va, por cierto, en el mismo sentido de los cambios que estamos haciendo desde la CNDH, destaca que el objetivo es “establecer, de manera específica, el principio *pro persona* en la defensa y promoción de los derechos humanos, en los términos que prevé el artículo 1o de la Constitución”, del modo siguiente:

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 40. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para quedar como sigue:

Artículo 40.- Para la defensa y promoción de los derechos humanos se observarán los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.** Los procedimientos de la comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos; seguirán además los principios de inmediatez, concentración y rapidez. Se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.¹³

Por lo que conviene rescatar aquí la que es, muy posiblemente, la primera definición del principio *pro persona*, la que dio el juez Rodolfo E. Piza Escalante en 1986, en uno de sus votos adjuntos a una decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el cuerpo del cual afirmó que el principio *pro persona* es:

[Un] criterio fundamental [que] [...] impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. [De esta forma, el principio *pro persona*] [...] conduce a la conclusión de que [la] exigibilidad inmediata e incondicional [de los derechos humanos] es la regla y su condicionamiento la excepción.¹⁴

¹³ <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2021/abr/20210407-V.html#Iniciativa5>.

¹⁴ “Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante” en Corte IDH, Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986, serie A, núm.7, párr. 36,” citado en Medellín Urquiaga, Ximena, “Principio Pro Persona”, SCJN, OACNUDH, y CDHDF, México, 2013, p. 17.

En 1997, la profesora Mónica Pinto propuso la siguiente definición del principio pro persona, como:

...un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre.¹⁵

También encontramos que:

La aplicación del principio pro persona constituye una clave de interpretación hacia la protección más amplia de los derechos, y acompaña a la interpretación conforme en el sentido de elegir las interpretaciones más favorables, al mismo tiempo que se aplican otros principios -complementariedad, interdependencia, indivisibilidad, entre otros- para resolver tensiones o abiertas antinomias entre derechos humanos.

Esto favorece una elección sobre elementos provenientes de otras pautas interpretativas que indican el sentido más protector o menos restrictivo de tal elección: “La interpretación conforme permite advertir los elementos de contenido de la norma referente y aplicarlos, en su caso, si de acuerdo con la consideración de otros principios, estos contenidos protegen con mayor eficiencia.”¹⁶ De esta manera, lejos

¹⁵ Pinto Mónica, “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos” en Martín Abregú y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales/Editores del Puerto, 1997, citado en Medellín Urquiaga, Ximena, “Principio Pro Persona”, SCJN, OACNUDH, y CDHDF, México, 2013, p. 19.

¹⁶ Caballero Ochoa José Luis, *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013, p. 124.

de ser un principio que se atiende en exclusiva, se debe acompañar de otras rutas interpretativas: ponderación, proporcionalidad, el test de restricción permitida a los derechos, etcétera.

El ministro Juan Silva Meza ha precisado la aplicación de este principio en el contexto de la interpretación conforme, al señalar que se requiere que “la armonización de todas las piezas normativas [...] se enfile, en todo tiempo, a favorecer a las personas con la protección más amplia”^{17 18}

Pero más allá de las definiciones académicas, e incluso jurídicas, muy doctas, que se hacen y se han hecho para aclarar el concepto, lo que es un hecho es que en todo el mundo, la defensa y protección de los derechos humanos no se explicaría sin tener en el centro a la persona.

Frente a la grave crisis de derechos humanos que heredamos en México, frente a la reiteradamente soslayada demanda de reivindicaciones y justicia del pueblo mexicano, es necesario una CNDH que privilegie a las víctimas, que actúe, realmente, como una defensoría del pueblo, el sueño de Ponciano Arriaga y los liberales del siglo XIX.

La crisis de derechos humanos en México se manifiesta principalmente en la desigualdad, la pobreza, la violencia, la inseguridad y la impunidad, que han provocado un aumento desmedido en el número de víctimas, particularmente de violaciones graves de derechos humanos, así como en los obstáculos y limitaciones que han enfrentado las víctimas para acceder, gozar y ejercer sus derechos humanos.

¹⁷ Silva Meza Juan N., “El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México”, en Ricardo Sepúlveda y Diego García Ricci, coords., *Derecho constitucional de los derechos humanos. Obra jurídica enciclopédica en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario*, México, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, 2012, p. 85.

¹⁸ Salazar Ugarte Pedro, (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos: una guía conceptual*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, México, 2014, pp. 81-82 en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3815/18.pdf>.

Actualmente, tan solo el 10% más rico de la población concentra 20.7 veces más ingreso que el 10% de la población más pobre, mientras que 52.4 millones de personas (41.9% de la población) se encuentra en situación de pobreza, y de ellas 9.3 millones se encuentran en situación de pobreza extrema y 43.1 millones en pobreza moderada.

La expresión más clara de la violencia se encuentra en el incremento del número de homicidios. De 2000 a 2018 se registraron 349,670 homicidios, de los cuales el 80% se concentró en el periodo de 2007 a 2018. La violencia ha crecido tanto en nuestro país que, en 2018, se cometieron cuatro veces más homicidios que en 2007, situación que representa un incremento del 303%.

Las estrategias fallidas que se implementaron en esos años, y la visión limitada -contradictoria del avance que representaron las reformas del 2011- que imperó en el accionar de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos, incluida la CNDH, trajeron como consecuencia un claro debilitamiento de la cohesión social y la gobernabilidad, lo que derivó en violaciones sistémicas a los derechos humanos, y generó una deuda histórica con las víctimas, ante la incapacidad del Estado para garantizarles sus derechos.

Una de las peores herencias es el saldo en personas desaparecidas. Al día de hoy se tiene registro de más de 60 mil personas no localizadas y se han contabilizado más de 3 mil fosas clandestinas, lo que refleja uno de los retos más lacerantes del Estado, evidenciando una incapacidad para dar con su paradero y garantizar a las familias la verdad de lo ocurrido.

A lo anterior se suma la expresión más extrema de violencia en contra de las mujeres: la violencia feminicida. Entre 2015 y 2019 se registraron 3,628 feminicidios y en 2020, de acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), se contabilizaron 940 feminicidios, que si bien es una cifra menor a los 942 casos registrados en el año 2019, siguen representando una cifra

intolerable. Junto con el feminicidio existen otras formas de violencia y explotación, como la trata de personas, donde las niñas y mujeres representan el 85% del total de las víctimas de este delito.

La persistencia de estas problemáticas ha evidenciado la ya endémica ausencia de una política pública de atención a las víctimas, así como acciones enfocadas a la prevención y erradicación de todas las formas de violaciones a derechos humanos, que tienen que atenderse de manera pronta y certera. Y la paradoja es que ya sabemos cómo: implementando cabalmente las reformas de 2011.

La CNDH es un logro del pueblo de México. Por eso nuestra lucha está enfocada a eso, que no es otra cosa que ponerla al servicio del pueblo, abandonar el escaparate de la mera promoción y divulgación y fortalecer su papel en la protección y defensa activa de los derechos humanos, su misión esencial. Sin pretextos.

Estoy convencida de que podemos iniciar una etapa nueva y mejor, imprimiendo un ritmo contundente y definitivo a la prevención y defensa de los derechos humanos en México a partir de un cambio de enfoque y actuación.

Es indispensable involucrar a las víctimas y a toda la sociedad. Es la única manera de asegurar la garantía de no repetición, que no haya más víctimas, el fin último y central de toda defensoría de los derechos humanos del pueblo que se precie de serlo, más allá de los discursos.

Aspiramos a un país en donde se respeten plenamente los derechos humanos, en donde las posibilidades de su violación sean cada vez más limitadas y las consecuencias para quienes violan los derechos sean más costosas.

Esto solo lo podremos hacer juntos. Es tarea de todos, de muchos. Sociedad, autoridades, legisladoras y legisladores, organismos

públicos de defensa de derechos humanos y atención a víctimas, y desde luego, de las defensoras y defensores de derechos que trabajan desde la sociedad civil.

Por lo que a nosotros toca, estamos haciendo nuestra parte.

QUEREMOS JUSTICIA, PRIMERO LAS VÍCTIMAS.

LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES Y GRUPOS VULNERABLES EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA. LAS DEUDAS PENDIENTES DEL ESTADO MEXICANO

Doctora Carla Astrid Humphrey Jordan¹

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de junio de 2011 relacionadas con el juicio de amparo y especialmente, la de 10 de junio siguiente, como muchas veces se ha afirmado, constituyeron un cambio radical del paradigma en la tutela de los derechos humanos; pero ¿en qué consistió este cambio fundamental?

El artículo 1o constitucional deja de hablar de **otorgar garantías individuales**, para ahora referirse a **reconocer derechos humanos**. Si bien a primera vista solo es un cambio de palabras, doctrinalmente es de la mayor importancia y tiene un impacto relevante en su aplicación práctica.

¹ Consejera Electoral del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Las modificaciones denotan un cambio en la forma en la que el Estado mexicano concibe a los derechos humanos, pues deja atrás una concepción positivista, en la cual es justamente el Estado que da los derechos a las personas; para ahora utilizar conceptos del *iusnaturalismo*, en el cual se concibe a la persona como titular de un conjunto de derechos inherentes a ella -los derechos humanos- por el solo hecho de serlo, que no pueden ser desconocidos por el Estado, quien se limita a reconocerlos en la Constitución.

Lo anterior no es menor; significa que el Estado mexicano no pueda suprimir el catálogo de derechos humanos inherentes a las personas, incluso si decide no incorporarlos a la Constitución.

Asimismo, reconoce que los derechos humanos pueden tener carácter colectivo, pues ya no se trata de *garantías* que solo correspondan a un individuo. Este sería el caso, por ejemplo, del derecho de asociación en general y, en particular, el derecho de asociación política; así como los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, o los derechos de naturaleza difusa, como el derecho al medio ambiente.

Otro avance sustancial fue que, en materia de derechos humanos, se coloca a los tratados internacionales al mismo nivel que la Constitución, con lo cual se amplía de forma considerable la fuente de reconocimiento e interpretación de los derechos humanos. Asimismo, establece que siempre deberán interpretarse de la forma en que se garantice la protección más amplia para las personas.

Asimismo, en el artículo 29 se estableció un conjunto de derechos humanos que no pueden suspenderse ni restringirse, incluso en los supuestos establecidos en dicho precepto constitucional, en donde se incluyen los derechos de participación política; con lo cual queda claro que estos derechos son derechos humanos de los llamados de primera generación, que son inherentes e indispensables para todo ser humano.

En nuestro país, la interpretación de los derechos de participación política han tenido un desarrollo distinto en virtud de la creación de una jurisdicción especializada en materia electoral, distinta a la del amparo, circunstancia que ha imprimido características especiales a la materia.

En la primera parte del presente artículo, me ocuparé de hacer una descripción del desarrollo de los derechos humanos de participación política de las mujeres y sus implicaciones, y en la segunda los temas pendientes para garantizar a las mujeres su ejercicio pleno.

II. EL CONTENIDO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

En principio no tendría que existir una diferencia entre el contenido de los derechos humanos de participación política de las mujeres y de los hombres. Sin embargo, como resultado del estado patriarcal en el que vivimos, así como la discriminación histórica y estructural en contra de las mujeres producto de ese estado, el ejercicio de estos derechos y de todos en general, se ha visto restringido y menoscabado; razón por la cual ha sido necesario establecer un conjunto de derechos necesarios para revertir tal situación, con el fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos referidos en primer término. Este andamiaje jurídico tiene sustento, a su vez, en los derechos humanos de igualdad material o sustantiva, no discriminación y a una vida libre de violencia.

1. Derechos humanos de igualdad y no discriminación

El artículo 1o constitucional, primer párrafo, contiene el derecho humano a la igualdad, en tanto que el párrafo quinto prohíbe cualquier tipo de discriminación. Asimismo, este párrafo prevé lo que se conoce como categorías sospechosas², consideraciones en las que debe tener-

² Origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de

se especial atención al ser los supuestos que con mayor frecuencia se presentan y más daño producen a la vida en sociedad.

Por su parte, el artículo 4º constitucional determina el derecho a la igualdad entre los hombres y las mujeres, establece una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, esto es, frente a la ley deben ser tratados por igual. Busca garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres intervengan activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de su sexo, dada su calidad de personas; y también comprende la igualdad con los hombres en el ejercicio de sus derechos³.

En principio, el derecho humano a la igualdad y no discriminación prohíbe un trato diferenciado entre mujeres y hombres. Esta faceta del principio de igualdad es conocida como igualdad formal; sin embargo, esto no ha sido suficiente para revertir la discriminación estructural que afecta a las mujeres, por lo que se han tenido que establecer un conjunto de medidas jurídicas para garantizar la igualdad de condiciones en el ejercicio de los derechos. Esta dimensión del derecho a la igualdad se conoce como igualdad material o sustantiva, pues garantiza condiciones reales entre mujeres y hombres, y no solo una igualdad normativa.

El derecho a la igualdad y a la no discriminación se encuentra en la base del sistema internacional de protección de los derechos humanos. Al respecto, se ha considerado que:

Se trata de un principio consagrado en distintos instrumentos internacionales. Así, por ejemplo, en el preámbulo de la Carta

salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, 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.

³ Tesis: 1a./J. 30/2017 (10a.), Tipo: Jurisprudencia. “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”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Abril de 2017, Tomo I, página 789.

de las Naciones Unidas (1945) se reafirma “la fe en los derechos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”, y en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) se establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.⁴

Según la teoría de los derechos humanos solo habrá igualdad si no hay discriminación, ni directa ni indirecta, en contra de ninguna mujer. Es por ello que la CEDAW señala que deben eliminarse todas las formas de discriminación contra las mujeres para lograr la igualdad⁵.

Como ya se dijo, el derecho a la igualdad requiere que cada Estado implemente acciones específicas y concretas para eliminar la discriminación real y comprobada contra las mujeres para que puedan disfrutar de su derecho humano a la igualdad, lo que se conoce como igualdad sustantiva⁶.

Según la teoría de los derechos humanos, el principio de igualdad exige, en principio, un tratamiento no discriminatorio. Para lograr un tratamiento que redunde en el goce pleno de los derechos humanos por ambos géneros, requiere que a veces se les dé un trato idéntico a hombres y mujeres y a veces un trato diferenciado⁷.

Lo anterior, con el fin de abatir la brecha originada por el estado patriarcal y la discriminación histórica que éste genera, lo cual impide el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres en condiciones reales de igualdad.

⁴ Schalkwijk Bob, *La igualdad de género*, ONU Mujeres, Recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/equidadNotas/publicacionLXIII/Igualdad%20de%20Genero.pdf>.

⁵ Facio, Alda, “¿Igualdad y/o equidad?”, *Superando obstáculos para la transversalidad de género en América Latina y el Caribe*, UNDP, 2011, <http://ameralatinagenera.org/newsite//images/cdr-documents/publicaciones/fact-sheet-1-dqeh2707.pdf>.

⁶ *Idem*.

⁷ *Idem*.

2. Derechos de participación política (votar, ser votado y asociación)

Desde el punto de vista constitucional, los derechos políticos son el conjunto de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadana de un determinado Estado. En otros términos, son el vehículo que hacen posible la participación de la ciudadanía en la vida política del Estado al cual pertenecen⁸.

Los derechos de participación política se reconocen en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las fracciones I, II, III y VIII, y son los siguientes:

- a)** Votar en las elecciones populares.
- b)** Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.
- c)** Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; comprende el derecho de integrar asociaciones y partidos políticos.
- d)** Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional.

3. Evolución legislativa de las acciones afirmativas para garantizar la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad

Los principios de igualdad y no discriminación justifican el establecimiento de acciones afirmativas en favor de las mujeres, con el fin de garantizar condiciones de igualdad en el ejercicio de sus derechos, y los de participación política no son la excepción.

⁸ Franco, Juan José, *El derecho humano al voto*, México. CNDH, 2016.

La paridad de género es un principio constitucional que, desde 2014, establece la participación equilibrada, justa y legal, asegurando que al igual que los hombres, las mujeres tengan acceso a una participación y representación igualitaria en la vida democrática de nuestro país, libres de violencia y de cualquier tipo de discriminación. Tal principio se encuentra previsto en los artículos 4, 35 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 7, 14, 232, 233 y 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y en el artículo 3 de la Ley General de Partidos Políticos.

Al respecto, la Constitución establece que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la integración y postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión y los Congresos de los Estados, en atención a lo dispuesto en el artículo 232, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Si bien el marco normativo prevé el principio de paridad, el acceso pleno a los derechos políticos y electorales de las mujeres en México ha sido una lucha histórica, pues en 1947 fue reformado el artículo 115 de la Constitución Federal para otorgar por primera vez el derecho al voto activo de las mujeres a nivel municipal.

Posteriormente, en 1952 el entonces presidente Adolfo Ruiz Cortines envió a la Cámara de Diputados su iniciativa para reformar los artículos 34 y 115 constitucionales, misma que siguió su proceso legislativo hasta su publicación en el Diario Oficial del 17 de octubre de 1953, conquistando así las mexicanas el derecho pleno a votar y ser votadas a cargos de elección popular.⁹

En 1993, con la reforma política electoral se establece el primer antecedente de lo que hoy podemos llamar cuotas de género, al hacer

⁹ Paredes, Beatriz, *Del Sufragio a la paridad, Evolución de la participación electoral de las mujeres en México*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2021, p. 25.

un llamado a los partidos políticos para que promovieran una mayor participación de las mujeres en el ámbito político, situación que quedaba a la libre determinación de éstos.

En 2014, la reforma constitucional de paridad de género logró que, finalmente, en 2018 existiera un número muy semejante de hombres y mujeres en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Es decir, la LXIV Legislatura que tomó posesión el 1 de septiembre de 2018 fue la más paritaria en la historia de México. La Cámara de Diputadas y Diputados quedó conformada por 50.8% de hombres y 49.2% de mujeres, mientras que la Cámara de Senadores se integró con 51% de mujeres y 49% de hombres.

Esto fue resultado de muchos esfuerzos previos que buscaron, primero con las cuotas de género, con la alternancia en las postulaciones, con fórmulas integradas con personas del mismo género y, posteriormente, con la asignación de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres al interior de los partidos políticos y ulteriormente con reglas de postulación paritaria, que en el ámbito electoral se dieran cambios para incluir mecanismos que igualaran las oportunidades de los hombres y de las mujeres en el acceso a los cargos de elección popular.

Finalmente, la reforma constitucional de 2019¹⁰, conocida como *paridad en todo*, elevó a nivel constitucional la integración paritaria (2019) para todos los cargos de elección popular. La segunda reforma estableció, además, la integración paritaria de todos los ámbitos gubernamentales (legislativos, ejecutivo y judicial), así como en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

La adopción de acciones afirmativas fue necesaria porque, a pesar de muchos esfuerzos, no se lograba romper con los techos de cristal, impulsar la agenda legislativa en la materia, erradicar la violencia en

¹⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2019.

contra de las mujeres y las diversas condiciones estructurales que por décadas impidieron a las mujeres participar en condiciones de igualdad.

Algunos factores que repercuten en las desventajas que tienen las mujeres para ejercer el derecho a la participación política están asociados con:

- a)** Inequidades en el acceso a financiamiento para solventar las campañas electorales.
- b)** Sesgos de género en la cantidad y calidad de la cobertura a las campañas y posicionamientos de las mujeres expresadas por los medios de comunicación.
- c)** Existencia de actos de discriminación y violencia política en los partidos políticos.
- d)** Prejuicios respecto de las habilidades de las mujeres para ejercer cargos de poder.
- e)** La división sexual del trabajo y los roles de género que repercuten en desventajas en la disponibilidad de tiempo, la base de formación inicial, la experiencia en la participación en espacios públicos y las redes de apoyo.
- f)** Resistencias culturales a la incorporación plena de las mujeres en espacios tradicionalmente ocupados por hombres, como son los parlamentos, lo cual genera la persistencia de prácticas y actitudes de exclusión en el ejercicio de poder¹¹.

¹¹ Zermeño Núñez, Martha Fabiola, *Efectos de la paridad de género en la legislatura mexicana: avances y retos para la igualdad*, INE EPADEQ, México, 2017, <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2017/11/Estudio-Completo-Efectos-de-la-Paridad-de-G%C3%A9nero-en-la-Legislativa-Mexicana.pdf>.

El Índice Global de la Brecha de Género 2020 advierte que en México existe una brecha del 75.4% respecto a la división de los recursos, de oportunidades, desigualdad en la participación económica, desempeño laboral, acceso a liderazgo político, acceso a educación y calidad de vida, lo cual se traduce en 59 años para alcanzar igualdad de género en tales rubros.

Por tales motivos, las acciones afirmativas en la materia aluden al ejercicio pleno de los derechos humanos; es decir, a la capacidad de hacer efectivos los derechos de igualdad material y no discriminación, con el fin de reducir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

La jurisprudencia 11/2018 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación precisa que las acciones afirmativas de género tienen entre sus principales finalidades:

- a) Garantizar el principio de igualdad material o sustantiva entre hombres y mujeres,
- b) Promover y acelerar la participación política de las mujeres en cargos de elección popular, y
- c) Eliminar cualquier forma de discriminación y exclusión histórica o estructural.¹²

Estas acciones para instrumentar la paridad establecidas normativa y jurisprudencialmente deben respetarse inclusive iniciadas las campañas electorales, a fin de evitar afectaciones a los derechos políticos y electorales de las mujeres, fundamentalmente cuando la inobservancia del principio de paridad se deba al actuar de los partidos políticos y de las autoridades electorales.

¹² Jurisprudencia 11/2018, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 10, número 21, 2018, Sexta Época, pp. 26 y 27.

De igual forma, el principio de paridad de género en la postulación se debe entender como mandato de optimización flexible que admite una participación mayor de mujeres que aquella que la entiende estrictamente en términos cuantitativos, como 50% de hombres y 50% de mujeres.

En el caso de que las constituciones o legislaciones locales establezcan disposiciones que resulten en una mejor garantía para el cumplimiento del principio de paridad de género, dichas disposiciones prevalecerán sobre los criterios de paridad en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular en el ámbito local.

De igual forma, se advierte la exigencia de que las fórmulas de candidaturas estén integradas por personas del mismo sexo, atendiendo a una perspectiva de género bajo los principios de igualdad y paridad, y promueva en mayor medida la participación de las mujeres en la vida política del país y en la integración de los órganos de representación popular. Por tanto, tratándose de la postulación de fórmulas encabezadas por hombres, la posición de suplente puede ser ocupada, de manera indistinta, por un hombre o una mujer.

Como ya se precisó, los partidos políticos y las autoridades electorales están obligadas a garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas desde una doble dimensión, vertical y horizontal, pues con esta dualidad se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

Al respecto, la jurisprudencia 7/2015¹³ del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación establece la doble dimensión del principio de paridad en el orden municipal, como sigue:

¹³ Jurisprudencia 7/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, Quinta Época, pp. 26 y 27.

- a) Paridad vertical: se deben postular candidaturas de un mismo ayuntamiento para presidencia, regidurías y sindicaturas municipales en igual proporción de géneros, y de forma alternada.
- b) Paridad horizontal: se debe asegurar la paridad en el registro de las personas candidatas a las presidencias municipales de la entidad federativa de que se trate; esto es, el 50% de las personas candidatas postuladas por un partido político en el Estado deben ser mujeres.

Cabe hacer mención de que, al interior de los partidos políticos, éstos deben garantizar la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos de dirección partidista, así como promover la representación igualitaria entre mujeres y hombres dentro de sus estructuras internas.

Toda vez que el principio de paridad de género previsto desde la Constitución y tratados internacionales de los que nuestro país es parte, debe ser garantizado en la integración de los órganos de dirección partidista, al constituir los partidos políticos entidades cruciales para la participación política de las mujeres, en tanto que son una de las alternativas que hacen posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de ahí la exigencia de materializar su inclusión en los órganos de representación partidaria.

Además, el Estado mexicano al haber suscrito la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) tiene el deber de garantizar la paridad entre hombres y mujeres en el ámbito público, por lo cual y para evitar todas las formas de discriminación contra las mujeres, es que se deben adoptar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en los espacios de la vida política y pública, y asegurar la igualdad de *iure* (formal o de derecho) y la de *facto* (sustantiva y, de hecho) entre mujeres y hombres.

La Recomendación General número 23 de la CEDAW constriñe a que se adopten medidas apropiadas para garantizar que las mujeres, en igualdad de condiciones, tengan participación plena en la formulación de políticas gubernamentales y en su ejecución en todos los sectores y todos los niveles.

En caso de que la normativa interna de los partidos políticos no establezca el principio de paridad de género o no lo defina expresamente, éstos se encuentran obligados a observarla en la integración de dichos órganos, para garantizar la participación efectiva de las mujeres en condiciones de igualdad sustantiva en el ejercicio del poder público, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, desde el interior de los órganos partidarios.

No pasa desapercibido que, si bien en las disposiciones normativas se incorpora el mandato de postulación paritaria, cuotas de género o cualquier otra medida afirmativa de carácter temporal, se pueden establecer criterios interpretativos específicos como medidas preferenciales a favor de las mujeres, que deben interpretarse y aplicarse procurando su mayor beneficio, toda vez que se trata de la implementación y progresividad de derechos humanos.

Realizar una interpretación de tales disposiciones, en términos estrictos o neutrales, podría restringir el principio del efecto útil y, por ende, no atender a la finalidad perseguida por las acciones afirmativas, consistente en la integración paritaria de los espacios de decisión pública.

En ese sentido, el principio de paridad, al ser un parámetro de validez que nace del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, debe permear en la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a

efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.

4. La reforma 2020 y 2021 en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género como medida para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres de participación política

La incursión de las mujeres en la vida pública ha puesto en evidencia la violencia que padecen, y el ámbito político no es la excepción. La violencia política de género es resultado de la inercia producto del estado patriarcal para impedir la participación plena. Abarcan un amplio abanico de conductas; desde micromachismos hasta el feminicidio, pero la finalidad es la misma, impedir la plena participación política de las mujeres.

Con el fin de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el ámbito político, el 13 de abril de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; de la Ley General de Partidos Políticos; de la Ley General en Materia de Delitos Electorales; de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Dentro de dichas reformas se previeron diversas disposiciones que tienen impacto sobre el funcionamiento y atribuciones del Instituto.

El artículo 20 Bis de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, define la violencia política contra las mujeres en razón de género (VPMRG) como toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o

menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

Además, define que se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una persona por su condición de mujer, le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella; que puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en la referida ley y puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.

Por su parte, el numeral 20 Ter establece una descripción de las conductas que pueden ser consideradas como VPMRG, al describir 21 conductas específicas y una genérica en la última fracción.

Asimismo, la reforma mencionada estableció el tipo penal de VPMRG, así como las vías procesales para denunciar, sancionar y combatir este tipo de conductas y omisiones, tanto en la vía de responsabilidades administrativas, del derecho administrativo-sancionador, así como del proceso penal.

A pesar del avance en esta materia, se considera necesario establecer a nivel constitucional el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia, a fin de definir una directriz interpretativa que irradie a todo el sistema jurídico mexicano, con el fin de vincular a toda autoridad a su aplicación, en los términos del artículo 1o, párrafo

tercero, que establece la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En el ámbito administrativo, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ha emitido un conjunto de acuerdos de carácter general encaminados a erradicar la VPMRG, entre los cuales destacan los siguientes:

- a) En cumplimiento a la resolución emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-REC-91/2020 y acumulado, se emitieron los *Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en materia de Violencia Política contra las mujeres en razón de género*¹⁴. La finalidad es establecer una base de datos pública, en la cual cualquier persona o autoridad pueda consultar a las personas sancionadas por VPMRG.
- b) *Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y locales prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género*¹⁵, que tienen por objeto brindar mayores garantías para erradicar cualquier tipo y modalidad de violencia contra las mujeres en razón de género y, con ello, lograr un marco normativo progresista en favor de los derechos políticos y electorales, en específico, en lo referente a la violencia política contra las mujeres en razón de género, fortaleciendo así la consolidación de una cultura democrática.

Por otra parte, se estableció la obligación de los partidos políticos de destinar el 40% de su financiamiento público y de sus espacios en radio y televisión a sus candidatas.

¹⁴ Acuerdo INE/CG269/2020, de 4 de septiembre de 2020.

¹⁵ Acuerdo INE/CG517/2020, de 28 de octubre de 2020.

c) Criterios 3 de 3 contra la violencia. A solicitud de diversas legisladoras del ámbito federal, local, regidoras, organizaciones feministas, activistas de derechos humanos y ciudadanas de las entidades federativas del país, en los Lineamientos referidos en el inciso anterior, así como en los Criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones al Congreso de la Unión¹⁶, se estableció que las solicitudes de registro debían acompañarse de una carta firmada por las personas postuladas, de buena fe y bajo protesta de decir verdad donde se establezca:

- No haber sido persona condenada, o sancionada mediante Resolución firme por violencia familiar y/o doméstica, o cualquier agresión de género en el ámbito privado o público;
- No haber sido persona condenada, o sancionada mediante Resolución firme por delitos sexuales, contra la libertad sexual o la intimidad corporal;
- No haber sido persona condenada, o sancionada mediante Resolución firme como deudora alimentaria morosa que atente contra las obligaciones alimentarias, salvo que acredite estar al corriente del pago o que cancele en su totalidad la deuda, y que no cuente con registro vigente en algún padrón de deudores alimentarios.
- Asimismo, se estableció que éstas debían acompañarse de un escrito bajo protesta de decir verdad de no haber sido condenado o condenada por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género (VPMRG), y de no tener por desvirtuada la presunción de tener un modo honesto de vivir.

Lo anterior, toda vez que la violencia sexual y familiar, así como la calidad de persona deudora alimentaria morosa, son los supuestos

¹⁶ Acuerdo INE/CG572/2020, de 18 de noviembre de 2020.

que con mayor frecuencia constituyen violencia contra las mujeres en razón de género, que deben erradicarse de la vida pública, y evitar que personas que cometan este tipo de conductas ocupen cargos de elección popular, pues se trata de posiciones en donde se encontrarían en condiciones óptimas para reproducir y perpetuar este tipo de conductas.

d) Adicionalmente a la declaración 3 de 3 contra la violencia, se aprobó un procedimiento de revisión muestral¹⁷, para verificar que las personas candidatas seleccionadas no se encontraran en alguno de los supuestos antes mencionados, para lo cual se creó un grupo interdisciplinario que se ocupó de requerir a las autoridades competentes la información conducente. Como resultado de la revisión, se cancelaron tres candidaturas¹⁸.

No obstante, al resolver las impugnaciones correspondientes¹⁹, la Sala Superior del TEPJF, apartándose de toda su línea jurisprudencial y desconociendo las reglas básicas de un juzgamiento con perspectiva de género, revocó el acuerdo mencionado y ordenó restituir las candidaturas canceladas. Conclusión que sustentó en el argumento de que la autoridad administrativa electoral carece de facultades para determinar la pérdida de la presunción de contar con un modo honesto de vivir, ya que dicha determinación no dota de certeza ni de seguridad jurídica, no solo a la persona directamente interesada, sino a todo el proceso previo al registro de candidaturas. Asimismo, consideró que dicha determinación corresponde efectuarla a la autoridad jurisdiccional, pues es la que cuenta con todos los elementos para poder determinar la gravedad de la conducta y si esto justifica la pérdida de la presunción del modo honesto de vida.

¹⁷ Acuerdo INE/CG335/2021, de 3 de abril de 2021.

¹⁸ Resolución aprobada el 26 de mayo de 2021.

¹⁹ Recurso de Apelación 138 de 2021 y sus acumulados, resueltos el 2 de junio de 2021.

Al respecto, no se advierte que el régimen constitucional y legal se establezca como facultad exclusiva de la autoridad jurisdiccional realizar el análisis en comento; mucho menos que las autoridades administrativas electorales se encuentren impedidas, material o jurídicamente, para emprender tal análisis.

Por el contrario, el contar con un modo honesto de vivir es un requisito de elegibilidad que debe ser estudiado en sede administrativa, como presupuesto para otorgar el registro; actividad que, de acuerdo con la Constitución y la Ley, corresponde a este Instituto Nacional Electoral, así como a los organismos públicos locales electorales, en el ámbito de sus respectivas competencias; facultades que son derogadas de un plumazo, y sin proceso legislativo, por la Sala Superior, cuando de acuerdo con el artículo 1o constitucional, todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, como sucedió en las tres candidaturas canceladas.

Por otra parte, una de las principales fallas para inhibir y sancionar la **violencia política de género** ha sido, precisamente, la dificultad de obtener sentencias jurisdiccionales firmes, por lo tortuoso del sistema judicial mexicano.

La limitación establecida por la Sala Superior dificulta en gran medida que actos constitutivos de violencia política de género trasciendan a una declaratoria de pérdida de la presunción del modo honesto de vivir; asimismo, constituye una revictimización, al obligar a la afectada a comparecer a un nuevo procedimiento, para que pueda lograr que su denuncia tenga efectos jurídicos.

Además, de acuerdo con la información del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las

Mujeres en razón de Género, los tribunales electorales encargados de resolver los procedimientos especiales sancionadores no analizan la pérdida de la presunción del modo honesto de vivir.

Pero, sobre todo, desconoce los **derechos humanos** de **igualdad** material, no discriminación, pues otorga un peso absoluto a la certeza y a la seguridad jurídica, cuando debió de ponderar todos los principios y finalidades constitucionales involucrados en la decisión, con el fin de emitir una decisión en la cual considerara todos ellos, sin maximizar unos y anular otros, tal como sucedió en el caso, con lo cual incumple con el principio de progresividad ordenado por el artículo 1o constitucional.

Asimismo, lo determinado deja sin razón de ser el Registro referido, mismo que la propia **Sala Superior** ordenó crear, pues si la determinación únicamente puede ser emitida por el tribunal que originalmente conoció de la controversia, carece de sentido que otras autoridades tengan acceso a él, ya que ninguna consecuencia jurídica se derivaría de esto.

Los supuestos de la *3 de 3 contra la violencia* constituyen una herramienta encaminada a que los partidos políticos aseguren condiciones de igualdad y respeto de los derechos humanos, políticos y electorales de las mujeres, evitando en todo momento la existencia de simulaciones a la ley y a la Constitución.

Sin embargo, se estima necesario que los partidos políticos y autoridades jurisdiccionales locales y federales se involucren en la revisión de los requisitos para la selección de candidaturas a cargos de elección popular, a fin de evitar la postulación de personas que no cumplan con lo previsto en la *3 de 3 contra la violencia*, para que ocupen cargos de elección popular. Estos supuestos deben ser requisitos de elegibilidad establecidos en la ley para la postulación de cualquier candidatura, como ya sucede en cinco entidades federativas.

La jurisprudencia 18/2001 emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, alude al *modo honesto de vivir* como una referencia expresa o implícita que se encuentra inmersa en la norma de derecho, tal y como sucede con los conceptos de buenas costumbres, buena fe, que tienen una connotación sustancialmente moral, constituyendo uno de los postulados básicos del derecho: vivir honestamente. En ese orden de ideas, la locución un modo honesto de vivir, se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir buen mexicano o mexicana, y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano²⁰.

Es decir, las autoridades del Estado mexicano, así como los partidos políticos, en atención al artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que México es parte, establece que los Estados parte se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

De igual forma, el artículo 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) prevé que toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados parte reconocen que la violencia contra las mujeres impide y anula el ejercicio de esos derechos.

²⁰ Jurisprudencia 18/2001, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2002, suplemento 5, Tercera Época, pp. 22 y 23.

Motivos por los que se estima que el *3 de 3 contra la violencia* debe ser replanteado, a fin de flexibilizar los requisitos de sentencia firme, por un modelo que permita la coexistencia armónica de la presunción de inocencia y seguridad jurídica frente a los derechos humanos de las mujeres a la igualdad material, no discriminación y una vida libre de violencia; aunado a un análisis exhaustivo del requisito constitucional correspondiente al *modo honesto de vivir* y la posibilidad de acceder a una justicia pronta y expedita.

En este sentido, se considera necesario establecer directrices constitucionales que permitan erradicar la VPMRG de la vida pública del país. A este respecto se considera que debe establecerse en la Constitución:

- Además de incorporar el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia, se debe establecer como requisito para ocupar un cargo público, ya sea de elección popular o por designación, no haber cometido actos graves de violencia política de género.
- Establecer una directriz constitucional relativa a procesos adecuados y expeditos para sancionar la VPMRG, así como la obligación del legislador secundario de establecer un régimen competencial para las autoridades administrativas y jurisdiccionales para analizar la pérdida de la presunción del modo honesto de vivir.
- Prever instituciones procesales que permitan un juzgamiento con perspectiva de género, como la reversión de la carga de la prueba en casos de VPMRG.

5. Paridad en todo. Sustento constitucional de la integración paritaria

La postulación paritaria es un medio para alcanzar la integración paritaria de los órganos de elección popular, es un medio o vía para lograr la integración paritaria, pero no una finalidad en sí misma;

pues lo que pretende la norma constitucional es precisamente la integración paritaria.

En este sentido, la jurisprudencia 36/2015 de la Sala Superior del TEPJF establece que para la asignación de cargos de representación proporcional debe respetarse el orden de prelación de la lista de candidaturas registrada. Si al considerarse ese orden se advierte que algún género se encuentra subrepresentado, la autoridad electoral podrá establecer medidas tendentes a la paridad siempre que no afecte de manera desproporcionada otros principios rectores de la materia electoral, atendiendo siempre a criterios objetivos que armonicen los principios de paridad, alternancia de género, igualdad sustantiva y no discriminación, así como el de autoorganización de los partidos y el principio democrático en sentido estricto, tomando en consideración que la paridad y la igualdad son principios establecidos y reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional e internacional, a los cuales debe darse vigencia a través de la aplicación de reglas, como la de alternancia, cuya aplicación no constituye condición necesaria para lograr la paridad, sino un medio para alcanzarla, por lo que debe aplicarse cuando las condiciones del caso así lo dispongan para hacer efectivo ese principio.²¹

Actualmente, con la reforma constitucional de 2019 a los artículos 2º, 4º, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Federal en materia de paridad, México avanza hacia la consolidación de una verdadera democracia representativa, participativa e incluyente, pues tal reforma establece que la mitad de los cargos de elección popular sean para las mujeres en los tres poderes del Estado, en los tres órdenes de gobierno, en los organismos constitucionales autónomos, en las candidaturas de los partidos políticos a cargos de elección popular, así como en la elección de representantes en los municipios con población indígena.

²¹ Jurisprudencia 36/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, Quinta Época, pp. 49, 50 y 51.

El artículo 41 de la Constitución Federal establece que la ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas; así como en la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

Asimismo, que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que instruya la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

Cabe precisar que la reforma *paridad en todo*, en el dictamen de reforma constitucional, publicada en la Gaceta Parlamentaria 5482-III se identificaron figuras sociales discriminatorias, que en su conjunto han dificultado a las mujeres tener mayor presencia en puestos de dirección, tales como:

- a)** El techo de cristal, que son las barreras invisibles consistentes en discriminaciones y prejuicios tan sutiles que impiden confiar a las mujeres puestos de responsabilidad, o bien las prácticas patriarcales que limitan que las mujeres avancen en sus profesiones independientemente de sus méritos o logros laborales.
- b)** El suelo pegajoso, que se refiere al trabajo doméstico y al cuidado en el cual las mujeres se ven inmersas a raíz de los estereotipos de género y debido al cual enfrentan múltiples jornadas laborales.

c) El techo de cemento, que es resultado de la educación sexista y de las estructuras laborales con horarios y dinámicas masculinas.

d) El techo de diamante, que impide que se valore a las mujeres por criterios estrictamente profesionales sino de acuerdo con características físicas.²²

Sin embargo, por la forma en que se encuentra diseñada, la postulación paritaria no logra la integración paritaria de los órganos colegiados de elección popular, razón por la cual, para cumplir con el mandato constitucional de *paridad en todo* es necesario establecer, ya sea a nivel legislativo o reglamentario, mecanismos de postulación y corrección que permitan lograr esa finalidad constitucional.

La reforma constitucional para garantizar que la mitad de los cargos de decisión política en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), en los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en los organismos autónomos sean ocupados por mujeres, constituye un avance en la igualdad material de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso al poder político y constituye la base interpretativa de la integración paritaria de legislaturas, gubernaturas y ayuntamientos.²³

El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal establece que los municipios se integrarán de forma paritaria. La interpretación funcional de la reforma constitucional de 2019, conocida como *paridad en todo* permite advertir un cambio de paradigma: pasamos de la postulación paritaria a la integración paritaria de todos los órganos de representación popular como finalidad constitucionalmente relevante.

²² *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, Número 5481-III, 19 de marzo de 2020, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/mar/20200319-III.html>.

²³ Cuaderno de Investigación, *Reforma constitucional de paridad de género: rutas para su implementación*, Instituto Belisario Domínguez, México, núm. 58, septiembre 2019, http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4580/CI_58.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Lo anterior, toda vez que, como ya se dijo, la postulación paritaria es un medio útil y adecuado para lograr la integración paritaria, pero no suficiente. Por tanto, para cumplir con este mandato constitucional, es necesario establecer reglas, legisladas o creadas en sede administrativa, que determinen medidas para que la integración paritaria resulte efectiva, cuya vía es la asignación de representación proporcional, una vez realizadas las elecciones, en armonía con los principios democráticos.

El derecho de acceso a cargos de elección popular debe ejercerse en condiciones de igualdad, bajo una perspectiva de equidad de género y en contextos libres de violencia, motivos por los cuales la integración en los espacios de liderazgo debe ser bajo el principio de paridad.

Asimismo, la autoridad electoral al realizar la asignación de regidurías debe dotar de eficacia a los principios democráticos de igualdad de género e igualdad de oportunidades en el acceso a la representación política, por lo que está facultada para remover todo obstáculo que impida la plena observancia de la paridad de género en la integración de los ayuntamientos.

De igual forma, la integración paritaria en espacios de liderazgo genera un marcado crecimiento económico, al respecto el Foro Económico Mundial observa que la mejora del empoderamiento político de las mujeres atiende al mayor número de mujeres en puestos de responsabilidad en el mercado laboral, donde el crecimiento es más pronunciado por el acceso al capital e infraestructura.²⁴

Si bien es posible afirmar que la integración paritaria en todos los ámbitos y niveles se encuentra reconocida como principio a nivel constitucional, sería conveniente establecerlo expresamente en la Carta Magna, a fin de evitar interpretaciones regresivas, patriarcales

²⁴ Informe mundial sobre la brecha de género 2020, Foro Económico Mundial, 16 de diciembre de 2019, <https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality>.

y a modo, que condicionan y limitan la participación política de las mujeres.

6. Paridad de género y cargos unipersonales

En el ámbito de cargos de elección popular unipersonales (gubernaturas y presidencia de la República) es donde existe la menor participación de mujeres, ya que antes de la jornada electoral del 6 de junio de 2021 únicamente hay dos gobernadoras y en toda la historia moderna de México solo ha habido nueve mujeres ocupando esos cargos²⁵, dos designadas de forma interina. Asimismo, la presidencia del país nunca ha sido ocupada por una mujer; motivo por el cual México forma parte de los 85 países de los 153 integrantes del Ranking Global de la Brecha de Género que nunca ha contado con un jefe de estado mujer.

En este sentido, vale la pena contextualizar la participación de las mujeres en espacios de liderazgo, pues a nivel municipal hasta el 2021, aproximadamente el 22% de las presidencias son ocupadas por mujeres y 26% por síndicas.

Dentro del Poder Judicial en el año 2018, 269 fueron mujeres titulares de órganos jurisdiccionales frente a 1052 hombres titulares de los mismos órganos, es decir, el 39% fueron juezas y magistradas frente al 61% liderado por hombres.

Respecto de los órganos constitucionales autónomos, en el año 2019, de los 72 cargos a su titularidad, 23 mujeres integraban tales órganos frente a 49 hombres como sus pares.

En la Administración Pública Federal, una estadística del INEGI advirtió que los cargos de alto nivel jerárquico en las entidades federativas fueron ocupados, en su mayoría, por servidores públicos

²⁵ Paredes, Beatriz, *Del Sufragio a la paridad, Evolución de la participación electoral de las mujeres en México*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2021, p. 334.

del sexo masculino. A nivel nacional, 81.3% de los titulares registrados eran hombres y el 18.7% restante mujeres.

Por entidad federativa, el porcentaje de hombres titulares supera al de las mujeres. Morelos es una de las entidades con proporción de mujeres titulares con 34.8%. Otras entidades con porcentaje significativo son Tlaxcala con 31.8% y Campeche con 30.8%. Por otra parte, los estados que registraron una menor proporción de mujeres titulares fueron Baja California Sur con 7.1%, Oaxaca con 10.3% y Sinaloa con 10.7 %.

Del mismo modo, en 40 años, de un total de 236 titulares de Secretarías de Estado solo 23 mujeres habían sido titulares (hasta 2018); es decir, el 17% del gabinete tenía como titular a una mujer, frente al 83% de titulares hombres. No obstante, en el proceso electoral federal 2017-2018, así como en el proceso electoral federal 2020-2021, por medio de acciones afirmativas se pudo alcanzar paridad en el Congreso de la Unión; situación que no ha surtido el mismo resultado respecto al acceso a cargos unipersonales.²⁶

Por lo anterior, el Instituto Nacional Electoral mediante el acuerdo INE/CG569/2020 determinó la obligación de los partidos políticos de postular a mujeres en 7 de las 15 gubernaturas estatales; determinación que sustancialmente fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de la sentencia recaída al SUP-RAP-116/2020.

En la referida sentencia, el órgano jurisdiccional electoral vinculó al Congreso de la Unión y a los congresos locales a regular la postulación paritaria en cargos unipersonales, antes del proceso electoral que siga al 2020-2021; igualmente, vinculó a los partidos políticos nacionales a cumplir con el principio de paridad en el proceso electoral 2020-2021,

²⁶ Velázquez Torres, Jesika Alejandra, Paridad en Gubernaturas, *Revista, Hechos y Derechos*, IIJ-UNAM, núm. 62, marzo-abril 2021.

motivos por lo que debieron postular a siete mujeres y ocho hombres, en el entendido de que los organismos públicos locales electorales tienen la facultad de regular la postulación de candidaturas de los partidos políticos locales.²⁷

Por tanto, los partidos políticos se vieron constreñidos a cumplir con las medidas para garantizar el acceso a todos los cargos de elección popular de manera paritaria, situación que pretende reducir las brechas y estructuras sociales que limitan el liderazgo político de las mujeres en México en cargos de elección popular.

Como resultado de lo anterior, y tomando en consideración los resultados electorales disponibles al momento de escribir el presente artículo, existe una alta probabilidad de que seis mujeres ocupen una gubernatura. Si bien constituye un gran paso, junto con la que actualmente se encuentra en el cargo, representan apenas 21.8% de los 32 espacios del país.

Sin embargo, la gran deuda pendiente es delinear con claridad en la Constitución la forma en que habrá de operar el principio de paridad para las gubernaturas y presidencia de la República.

III. CONCLUSIONES

Históricamente y como resultado del estado patriarcal y la discriminación estructural que resulta de aquél, el ejercicio de los derechos de participación política por parte de las mujeres se ha visto menoscabado y disminuido.

Con el fin de revertir esta circunstancia, el régimen constitucional, convencional y legal establece un conjunto de herramientas jurídicas encaminadas a garantizar el ejercicio pleno de dichos derechos;

²⁷ SUP-RAP-116/2020 y acumulados, resuelto el 14 de diciembre de 2020.

mismas que se encuentran sustentadas en el principio de igualdad material que busca garantizar condiciones de igualdad real entre mujeres y hombres.

Sin embargo, a la fecha existe un conjunto de reformas constitucionales necesarias para consolidar dicho régimen, así como el ejercicio pleno de los derechos de participación política y electoral de las mujeres. Dichas reformas son las siguientes:

- a)** Establecer el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia.
- b)** Instaurar como requisito para ocupar un cargo público, ya sea de elección popular o por designación, no haber cometido actos graves de violencia política de género.
- c)** Determinar una directriz constitucional relativa a procesos adecuados y expeditos para sancionar la VPMRG, así como la obligación del legislador secundario de establecer un régimen de competencia para las autoridades administrativas y jurisdiccionales para analizar la pérdida de la presunción del modo honesto de vivir.
- d)** Prever instituciones procesales que permitan un juzgamiento con perspectiva de género, como la reversión de la carga de la prueba en casos de VPMRG, entre otras.
- e)** Delinear con claridad en la Constitución la forma en que habrá de operar el principio de paridad para los cargos unipersonales de elección popular.

A DIEZ AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS: RETOS Y PENDIENTES

Senadora Kenia López Rabadán¹

SUMARIO: I. Nota Introductoria. II. Los derechos humanos y sus principios. III. Reforma en materia de amparo, 6 de junio de 2011. IV. Reforma en materia de derechos humanos, 10 de junio de 2011. V. Impacto del caso Radilla Pacheco en el marco normativo mexicano. VI. Pendientes de la reforma en derechos humanos. VII. Conclusiones.

¹ Senadora de la República, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos.

I. NOTA INTRODUCTORIA

El presente ensayo tiene por objeto hacer un análisis sobre la reforma en materia de derechos humanos a diez años de su promulgación, así como de los retos y pendientes que persisten a una década. Igualmente, se revisan los trabajos legislativos que se realizaron para adecuar el marco normativo y cómo ha cambiado esta reforma el paradigma de protección de los derechos humanos en nuestro país.

II. LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS PRINCIPIOS

Los derechos humanos “*son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona.*”² Estos derechos son inherentes a todos los seres humanos, y no distinguen entre nacionalidades, razas, sexos, géneros, religiones, lenguas, origen o residencias.

Los derechos humanos se rigen bajo principios que garantizan su plena observancia por los gobiernos para promover y proteger a todos sus habitantes, que son:³

- a. Universalidad:** significa que se encuentran contemplados en la ley y son garantizados por ella, ya sea mediante tratados, por el derecho internacional consuetudinario, por principios generales u otras fuentes del derecho internacional, es decir, independientemente de los sistemas políticos, económicos y culturales, se deben proteger y promover.

² CNDH, *¿Qué son los derechos humanos?*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2021, disponible en <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>.

³ ONU, *¿Qué son los derechos humanos?*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Organización de las Naciones Unidas, México, 2021, https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=448&Itemid=249.

b. Interdependencia: implica que el reconocimiento de uno, conlleva al respeto y protección de otros.

c. Indivisibilidad: no pueden ser fragmentados, están unidos y situados bajo el mismo nivel para que las autoridades puedan reconocerlos, garantizarlos y protegerlos.

d. Progresividad: no se puede retroceder ni disminuir un derecho ya conquistado y reconocido.

III. REFORMA EN MATERIA DE AMPARO, 6 DE JUNIO DE 2011

En junio de 2011, el entonces presidente de la República, Felipe Calderón, publicó en el Diario Oficial de la Federación, dos reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que significaron un cambio substancial en el entendimiento y la protección de los derechos humanos.

Una de estas trascendentales publicaciones fue la realizada el 6 de junio de 2011⁴ en materia de amparo. Se pretendía armonizar el instrumento de control constitucional y el nuevo sistema de justicia penal, escuchando y atendiendo las demandas de justicia de la sociedad mexicana.

Para esta conmemoración, es fundamental reconocer que, en estos 10 años de derechos, Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como magistradas, magistrados, juezas y jueces, han jugado un rol protagónico en la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

⁴ DOF, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 6 de junio de 2011, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011.

Estas reformas representaron un punto de inflexión en el proceso de modernización de la justicia nacional, situando a los tratados internacionales en materia de derechos humanos en la cima de nuestro marco jurídico y fortaleciendo la protección de los derechos humanos, a través de distintos mecanismos de aplicación e interpretación de estas normas, incorporando los criterios de interpretación como el principio *pro persona*, resultando ampliamente elogiadas por la gran mayoría de la comunidad jurídica, al significar una transformación a la actualidad del juicio de amparo, paralelo a estándares internacionales modernos.

En la primera de estas reformas se modificaron artículos que amplían la protección del juicio de amparo. Una de estas modificaciones es la procedencia del amparo por violaciones a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. También se introdujo el amparo adhesivo, se estableció la posibilidad de promover el juicio de amparo por el simple interés legítimo y se creó la figura de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad.

Otra de las principales características de esta reforma, es que se instauraron como obligaciones para todos los poderes públicos la promoción, la protección, el respeto y la garantía de los derechos humanos, estableciendo que el juicio de amparo aplique además para combatir omisiones de autoridades locales que violentaran algún derecho fundamental. En otras palabras, se comprendió que, para proteger los derechos, en algunos casos específicos, el Estado debe restringir su actuar. Por último, comprendió el supuesto donde, para garantizar los derechos, resulta necesaria la intervención y actuación estatal, pudiendo atacar la inacción de las autoridades estatales cuando se afecte un derecho fundamental.

En este tenor, una de las principales modificaciones al juicio de amparo es la supresión del interés jurídico como requisito *sine qua non* para que el Poder Judicial de la Federación pueda conocer

de asuntos, acogiendo como criterio principal de procedencia el interés legítimo, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Esto permitió que, a través del juicio de amparo, se puedan proteger derechos que antes resultaban sumamente ignorados y complejos, como los derechos colectivos y difusos, así como la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a estos derechos, consolidando por ejemplo, una doctrina constitucional progresista sobre el derecho a un medio ambiente sano que posiciona al centro de la tutela judicial a la naturaleza.

Uno de los principios fundamentales del juicio de amparo es que sus efectos solo benefician o perjudican a la persona que lo haya promovido. Por ejemplo, una persona que ataca mediante el juicio de amparo una ley, en caso de ganar el juicio esta ley en cuestión no pierde su validez en el ordenamiento jurídico, sino simplemente le aplica la resolución a la persona que gane el juicio.

Actualmente, con esta reforma se permitió la posibilidad de que mediante el juicio de amparo sí se puedan despedir normas generales del ordenamiento jurídico. Vale aclarar que esto no se logrará con una sola sentencia, sino siguiendo ciertos requisitos que una vez satisfechos se podrá realizar la declaratoria general de inconstitucionalidad de alguna norma general.

Dentro del juicio de amparo, una de las principales figuras es la suspensión. Ésta implica que, a través del amparo, la persona juzgadora puede detener un acto de autoridad, mientras decide si efectivamente es inconstitucional el acto reclamado, exceptuando desde luego las medidas de protección dictadas con el objeto de salvaguardar la seguridad o integridad de las personas. La razón de esta figura, y de la posibilidad de suspender el acto de una autoridad aun cuando todavía no se determina si efectivamente viola algún derecho, es que debido al plazo que implica un juicio de amparo, si no se detuviese el acto de

autoridad en cuestión, al momento de tener una sentencia quizá sería demasiado tarde.

En respuesta, esta reforma constitucional redefine los criterios a partir de los cuales se puede otorgar la suspensión en un juicio de amparo, privilegiando la ponderación que realice el juez entre los argumentos jurídicos de quien lo solicita y el interés social.

Por último, se estableció que, al momento de crear jurisprudencia, bajo el procedimiento de reiteración de tesis, ya no se considerará ninguna de las tesis previas; lo cual permitió homologar criterios y agilizar las resoluciones dictadas.

Estas reformas implicaron cambios sustantivos en el entendimiento y la interpretación de los derechos humanos, resultando en un desarrollo jurisprudencial de los derechos humanos sin precedentes por parte de la Suprema Corte, estableciendo un bloque de constitucionalidad conformado por los derechos humanos de fuente nacional e internacional, que constituye el parámetro de regularidad de todo el orden jurídico.

Otra de las modificaciones introducidas por esta reforma relacionada con las atribuciones de la Suprema Corte, es que se le facultó para pronunciarse sobre la constitucionalidad y validez de los decretos de suspensión o restricción del ejercicio de los derechos humanos y sus garantías; además, ha determinado que la jurisprudencia de la Corte Interamericana es vinculante para todos los jueces del país.

Otro cambio trascendental es que se transfirió la facultad de investigación por violaciones graves de derechos humanos a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

A través de sus sentencias, el Poder Judicial de la Federación ha dado sentido a estas reformas, engrosando la comprensión de los

derechos humanos para que estos cambios legislativos se traduzcan en beneficios concretos para las personas.

Así, se ha enriquecido el principio de igualdad entre hombres y mujeres, interpretando la paridad de género como un principio democrático. En cuanto a los derechos de los pueblos indígenas, se reconoció el derecho de consulta y el derecho a contar con un traductor e intérprete en los procesos judiciales.

En cuestión de óptica de los derechos de la infancia, se observa desde otra perspectiva actualizada y compleja el derecho familiar a partir del principio del interés superior del menor, los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En materia penal, se complementan los derechos de presunción de inocencia, debido proceso, derecho de defensa a través de un profesionista acreditado del Derecho, la prohibición de la tortura y el derecho de las víctimas a conocer la verdad, el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho al libre desarrollo de la personalidad; además, se ha interpretado el derecho a la libertad de expresión y a la defensa de los derechos humanos desde un sentido amplio.

Estas reformas, que tuvieron como principal objetivo complementar y armonizar las disposiciones de reconocimiento y protección de los derechos humanos, así como al multicitado juicio de amparo y al sistema procesal penal, sin duda han representado un avance trascendental en la vida democrática y jurídica del país. Sin embargo, es importante reconocer que aún falta camino por recorrer, con miras a lograr una óptima y eficiente implementación y aplicación de la justicia para todas y todos los mexicanos.

IV. REFORMA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, 10 DE JUNIO DE 2011

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Esta reforma cambió el paradigma de los derechos humanos y eleva su reconocimiento a rango constitucional. Por ello, es importante conocer ¿qué contiene esta reforma? y ¿cuáles fueron sus antecedentes?, aspectos que se revisarán en los próximos párrafos.

La reforma de derechos humanos se interrelaciona y complementa con la reforma en materia de amparo, la cual fue publicada el 6 de junio de ese mismo año. Es importante destacar que con esta adecuación normativa, el amparo se consolida como una garantía jurisdiccional de los derechos humanos.

Los trabajos para implementar esta reforma dieron inicio en la Cámara de Diputados, donde se presentaron y analizaron un conjunto de iniciativas que buscaban poner en el debate una nueva visión para fortalecer a la ciudadanía frente a las decisiones del gobierno. Además, se buscaba fortalecer a las instituciones protectoras de derechos humanos y con ello, avanzar hacia una nueva cultura de respeto y protección de los derechos fundamentales.

En el dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, se analizaron treinta y tres iniciativas conforme el artículo 135 constitucional, que habían sido presentadas entre el 21 de noviembre de 2006 y el 27 de agosto de 2008 en dicha Cámara. Dichas propuestas provenían de la sociedad civil, de legisladores de distintos grupos parlamentarios, así como de

académicos, a los que se sumaron diversas aportaciones de la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El 23 de abril de 2009 se aprobó, por unanimidad, la modificación a la denominación del Capítulo I y se reformaban diversos artículos de la Constitución general. El 8 de abril de 2010 el Senado de la República aprobó con modificaciones el dictamen de los artículos 10, 11, 33, 89 y 102, e incorporó reformas a los artículos 3º, 15, 18, 29, 97 y 105 constitucionales, mismo que regresó a la Cámara de Diputados para su estudio y análisis. Después de casi un año, el 13 de diciembre de 2010, se aprobó en Comisiones legislativas y se remitió al Pleno para su discusión.

No se puede dejar de lado que, durante todo este proceso, en la Cámara de Diputados se efectuaron reuniones con organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas en derechos humanos, cuyas observaciones enriquecieron los trabajos legislativos.

El 15 de diciembre de 2010 se aprobó con modificaciones el proyecto de reforma constitucional en materia de derechos humanos y fue enviado de nueva cuenta al Senado de la República, quienes el 23 de marzo de 2011 lo aprobaron. En su calidad de Cámara revisora, el Senado de la República remitió el proyecto de reforma a las legislaturas de las entidades federativas, cuyo proceso concluyó el 1 de junio de 2011 con 21 votos aprobatorios: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Finalmente, el 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “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.”⁵

⁵ DOF, *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*, Diario Oficial de

En ese año, México transitaba hacia el último tercio del sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa y también se cumplían doce años de haber aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Igualmente, se habían firmado y ratificado la mayor parte de los tratados en materia de derechos humanos, tanto del Sistema Interamericano de la Organización de los Estados Americanos, como del sistema universal de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

A la par, se estaba llevando a cabo el debate sobre la necesidad de reconocer en la Constitución general, los derechos fundamentales contenidos en los distintos tratados internacionales. Se unieron a esta participación los académicos e instituciones especializadas en la materia. Ejemplo de ello fue la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

Las reformas constitucionales fueron esencialmente a los artículos 10, 3º, 11, 15, 18, 29, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero el de mayor impacto, sin duda, fue el artículo 10, del cual destaca:

a) El principio de igualdad, este principio que tiene su antecedente en el artículo 1 de la Declaración de los Derechos del Hombre y Ciudadano de 1789, y textualmente establece: *“Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales solo pueden fundarse en la utilidad común”*.⁶

Mediante esta reforma se sustituyó el enunciado *“todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución”*, por *“todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta*

la Federación, México, 10 de junio de 2011, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011.

⁶ PUDH, *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2020, disponible en http://www.pudh.unam.mx/declaracion_DH_hombre_ciudadano.html.

Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección”.⁷

La sustitución del término “individuo” por “personas”, se realizó con el objetivo de no hacer referencia a un género en específico y comprender a todo ser humano titular de derechos y obligaciones, y en segundo lugar con la finalidad de abarcar también a las personas morales, tanto privadas, como oficiales y de derecho social, pues los entes colectivos como pueden ser las comunidades y pueblos indígenas también son titulares de derechos.

Además, se cambió la denominación del Título Primero, Capítulo I de la Constitución, pues de llamarse “*De las garantías individuales*”, recibió el nombre “*De los derechos humanos y sus garantías*”, toda vez que se quiso armonizar el lenguaje utilizado en la norma fundamental con el de los tratados internacionales, y en concordancia con ello se hace en el primer párrafo del artículo 1o la distinción entre los derechos humanos que son prerrogativas inherentes al ser humano por el simple hecho de ser persona, y las garantías que tienen por objeto la protección de los mismos.

b) El bloque Constitucional ha sido definido como un conjunto de normas que tienen rango constitucional en el orden jurídico, es decir, que las normas constitucionales no son solo aquellas que aparecen expresamente en el texto constitucional, sino también aquellos principios y valores que no figuran directamente en el mismo, pero a los cuales la propia Constitución remite.

El objetivo de crear un bloque de constitucionalidad, es el de establecer un catálogo más amplio de derechos humanos, en donde no debe existir jerarquía y donde se debe analizar la validez de las normas y actos que formen el orden jurídico mexicano.

⁷ DOF, 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, op. cit.

- c) La cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona*, son dos estándares que se incorporaron en el segundo párrafo del artículo primero de la Constitución, que textualmente 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.”*

La interpretación conforme en sentido amplio implica desentrañar el sentido de toda la legislación ordinaria, distinta a la Constitución y a los tratados internacionales que contengan derechos humanos de manera compatible, es decir, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad, favoreciendo en todo tiempo a las personas la interpretación más amplia.

- d) El control de convencionalidad difuso se incorporó en el artículo 10, párrafo tercero, el cual establece a la letra:

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.⁸

El control de convencionalidad interno o nacional es el que realizan determinados órganos jurisdiccionales (control de convencionalidad concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación), los demás jueces (locales) o todas las autoridades del país, distintas a las que ejercen funciones jurisdiccionales (control de convencionalidad difuso), a fin de determinar si las normas o actos internos se ajustan a

⁸ *Idem.*

lo dispuesto por los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos.

En consecuencia, si existe una contravención entre la Constitución y dichos tratados, surgirá la posibilidad de expulsar o inaplicar (la norma contraria), siempre prevaleciendo la adopción de la decisión más favorable para la persona, dependiendo del órgano que ejerza el control de convencionalidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el parámetro de análisis del control de convencionalidad se integra por:

- 1.** Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución, así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación.
 - 2.** Todos los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.
 - 3.** Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, criterios orientadores de jurisprudencia y precedentes de dicha Corte cuando el Estado mexicano no haya sido parte.
- e)** De lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 1o constitucional, se desprende que en México se prohíbe imponer sobre las personas, tanto nacionales como extranjeras, todo tipo de servidumbre o poder ilimitado, con la finalidad de salvaguardar los principios de libertad e igualdad consagrados por la norma suprema; de tal manera que si entran al territorio nacional esclavos extranjeros, obtendrán de inmediato su libertad y la protección de las leyes.
- f)** Cláusula constitucional de no discriminación, entendiendo como discriminación todo acto u omisión, mediante el cual se distingue,

diferencia, se excluye, descarta o rechaza, estableciendo una desventaja o una preferencia. Es decir, se da un trato inferior a una persona o colectividad por motivos de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil, idioma, posición económica o cualquier otra que atente contra la dignidad humana, sin que exista una causa que sea relevante o éticamente importante o racionalmente justificable, y que tenga como consecuencia anular o menoscabar los derechos humanos de las personas.

En ese sentido, es preciso indicar que *“antes de la incorporación de la cláusula antidiscriminatoria al texto constitucional, la prohibición de discriminar se encontraba implícita en el principio de igualdad contenido en la Constitución”*⁹, mismo que según Carlos de la Torre Martínez contenía la prohibición de discriminar en sentido negativo, es decir, como una obligación de no hacer distinción alguna en el contenido o aplicación de la ley, sin que se pudiera exigir una obligación activa, en el sentido de crear y establecer las medidas necesarias para combatir y erradicar a la discriminación, como sucede en la actualidad con las acciones afirmativas.

Sin duda, esta ha sido una de las reformas más ambiciosas para nuestro país, ya que adiciona a nuestro máximo texto normativo una nueva visión y cultura de protección y defensa de los derechos humanos del pueblo mexicano.

Es importante precisar, que esta reforma no hubiera tenido frutos sin los avances en el sistema penal acusatorio y por la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco vs México, aspecto que se revisará a continuación.

⁹ De la Torre Martínez, Carlos, *El Derecho a la no discriminación en México*, México, Porrúa, 2006, p. 291.

V. IMPACTO DEL CASO RADILLA PACHECO EN EL MARCO NORMATIVO MEXICANO

Es necesario destacar la trascendencia en este proceso reformativo que tuvo la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Radilla Pacheco vs México de noviembre de 2009.

De dicha resolución se desprenden dos obligaciones claras para el Estado mexicano: 1) capacitación en materia de derechos humanos para el personal que labora en el Poder Judicial; y 2) se ejerciera un control de *convencionalidad ex officio*, es decir, que se realice una confrontación entre la norma general que se debe aplicar en un caso concreto sujeto a la jurisdicción y el bloque de derechos humanos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), evidentemente en el marco de sus competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.

Con estas medidas, la Suprema Corte determinó que las y los juzgadores de todo el país están obligados a verificar que las leyes que aplican se ajusten a la Constitución federal y a los tratados internacionales sobre derechos humanos, es decir, deben realizar un control de convencionalidad dentro de un modelo de control difuso de constitucionalidad.

Dicho control difuso -de constitucionalidad y convencionalidad- deberá realizarse entre las normas de derecho interno, en relación con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los tratados internacionales, tomando en cuenta no solo su texto, sino también la interpretación jurisdiccional que se lleve a cabo por parte de los órganos internacionales en la materia.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que juezas y jueces de todo el país podrán dejar de aplicar al caso concreto las normas que sean contrarias a la Constitución federal o a

los tratados internacionales, sin que ello implique una declaración de inconstitucionalidad, que sigue reservada a la justicia federal.

Por lo tanto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el uso de sus facultades, en el expediente Varios 912/2010¹⁰ llegó a las siguientes y novedosas conclusiones para el constitucionalismo mexicano:

1. Que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que el Estado mexicano ha sido parte, constituyen cosa juzgada y son obligatorias en sus términos, incluso sus partes considerativas y no solo sus resolutivos de conformidad con los artículos 62.3, 67 y 68 de la Convención Americana. En consecuencia, la Suprema Corte, aun como máximo Tribunal Constitucional, no puede evaluar este litigio ni cuestionar la competencia de la Corte Interamericana, sino solo limitarse a su cumplimiento en la parte que le corresponde y en sus términos.
2. Que todos los jueces del país deben realizar un control de convencionalidad *ex officio*, y que derivado del nuevo contenido normativo del artículo 10 constitucional, todas las autoridades del país están obligadas a observar dicho precepto.
3. Que el control de convencionalidad *ex officio* opera en un modelo de control difuso de constitucionalidad, por lo que se realiza una nueva interpretación del artículo 133, a la luz del nuevo contenido normativo del artículo 10 de la Constitución federal, para apartarse del criterio de la Suprema Corte que prevaleció desde la década de 1940, que prohibía a los jueces locales realizar control difuso.

¹⁰ SCJN, *Expediente Varios 912/2010*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 14 de julio de 2011, disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones_documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf.

4. Que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos será vinculante cuando el Estado mexicano sea parte; en cambio, tendrá carácter de criterio orientador de todas las decisiones de los jueces mexicanos en los demás casos en que México no sea parte, siempre que dicho criterio sea más favorecedor a la persona, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 1o constitucional, esto da como consecuencia que los jueces nacionales deben inicialmente observar los derechos humanos establecidos en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación al interpretarlos y acudir a los criterios interpretativos de la Corte Interamericana, para evaluar si existe alguno que resulte más favorecedor y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger.

Lo anterior, da certeza jurídica a las nuevas sentencias relacionadas con la protección de los derechos humanos.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos debe ser entendida y explicada en un contexto más amplio, del cual se desprenden cuestiones políticas, jurídicas, sociales, económicas e incluso académicas que fueron determinantes para llegar a configurar un nuevo paradigma de los derechos en una Constitución que ha sufrido muchos cambios desde 1917, pero a la que le faltaba adecuar y poner a la vanguardia, sobre todo en lo relacionado con la protección de los derechos fundamentales.¹¹

La reforma en materia de derechos humanos es producto de la transición democrática que ha vivido el país en las últimas décadas. México pasó en menos de 30 años de ser un país gobernado por un

¹¹ Martínez Bullé Goyri, Víctor, "Reforma constitucional en materia de derechos humanos," *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 44, núm. 130, México, enero-abril 2011, disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332011000100012.

partido hegemónico, a un pluralismo político que impactó a todo el territorio nacional.¹²

Sin embargo, aún quedan pendientes que deben ser atendidos por el Estado mexicano, para lograr que esta reforma sea eficiente para las y los mexicanos.

VI. PENDIENTES DE LA REFORMA EN DERECHOS HUMANOS

Con esta reforma se innovaron varios temas para México, se puso en el centro del marco normativo a los derechos humanos. Desafortunadamente, sigue habiendo pendientes que no han sido atendidos con la importancia que merecen, mismos que se revisarán en los párrafos subsecuentes.

En el articulado Transitorio, se estableció la expedición de cuatro leyes en un plazo máximo de un año contado a partir de su entrada en vigor, tres de las cuales siguen pendientes. No se han expedido las leyes reglamentarias al artículo 29 de la Constitución General, referente a la suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, ni la contemplada en el artículo 11, sobre las personas que solicitan asilo, ni la del artículo 33 referente a la expulsión de extranjeros.

A una década de la reforma en los Poderes de la Unión y de los tres órdenes de gobierno, sigue faltando la modernización de políticas públicas, programas y proyectos con esta visión garantista de derechos humanos. Además, los congresos locales no han realizado las armonizaciones legislativas mandatadas en la Constitución general, ni se han actualizado los reglamentos de los gobiernos estatales.

¹² Carbonell, Miguel, *Los Derechos Humanos*, México, Editorial Flores, 2015, p. V.

Por su parte, el principio de progresividad contenido en el artículo 1o de la Constitución general, del cual incluso se pronunció el Máximo Tribunal mexicano mediante la tesis 2ª./J.35/2019, “Principio de progresividad de los derechos humanos. Su naturaleza y función en el Estado mexicano,”¹³ en donde establece que 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.

El principio de progresividad, de acuerdo con la segunda sala, es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque la inobservancia a dicho principio impide, por un lado, la interpretación restrictiva de las normas de derechos humanos y la regresión respecto de su sentido y alcance de protección.

De lo anotado se establece que el Estado debe incrementar gradual y progresivamente el grado de tutela de los derechos humanos, lo cual exige evitar en todo momento efectos regresivos de la política pública.

Podemos construir, sino reconstruir todo el aparato público, construir el curso de desarrollo que se requiere para cumplir lo que se inició hace 10 años, y no solo abarcar el ámbito penal, sino en otros temas como la salud, la protección y derecho a las mujeres, a los niños, a sectores vulnerables, y así dar cabal cumplimiento a la reforma de los derechos humanos.

VII. CONCLUSIONES

La reforma constitucional de 2011 abarca temas como el control de convencionalidad, la interpretación conforme, establece los princi-

¹³ Tesis 2ª./J.35/2019, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, Febrero 2019, p. 980, disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2019325>.

pios *pro persona*, de progresividad, de no regresión, de máximo uso de los recursos disponibles, de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, y establece las obligaciones del Estado mexicano.

Sin embargo, a una década de su publicación, solo se ha enfocado en mejorar el sistema penal, desprotegiendo o desatendiendo otros temas de igual trascendencia como la salud, las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, a las personas con discapacidad, a las personas migrantes, a los periodistas y defensores de derechos humanos y a las comunidades y pueblos indígenas. Urge refrendar el compromiso de garantizar la progresividad de los derechos humanos y que todas las personas funcionarias públicas tengan una visión integral del marco constitucional, para que desde los municipios, las entidades federativas y la federación, se proteja la dignidad de las y los mexicanos.

**A DIEZ AÑOS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES
EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.
ENTRE LOS DERECHOS DECLARATIVOS
Y LOS DERECHOS EFECTIVOS**

Senador Martí Batres Guadarrama¹

El 6 y el 10 de junio de 2011, respectivamente, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, dos reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que significaron un cambio conceptual importante en la relación del Derecho Positivo mexicano con los llamados derechos humanos. Ambas reformas colocaron a las normas de derechos humanos establecidas en tratados internacionales en la cúspide de la jerarquía normativa doctrinaria del ordenamiento jurídico nacional, y fortalecieron las bases de su protección a través de distintos mecanismos de aplicación e interpretación.

En la primera de estas reformas se modificaron artículos relacionados con el juicio de amparo. Algunos de los cambios que pueden destacarse son los siguientes: se amplió la procedencia del amparo por violaciones a los derechos humanos reconocidos en los tratados

¹ Senador de la República en la LXV Legislatura.

internacionales de los que el Estado mexicano forma parte; se introdujo el amparo adhesivo; se estableció la posibilidad de promover el juicio de amparo para quien cuente con interés legítimo; se modificaron algunas normas relacionadas con la integración de la jurisprudencia y se creó la figura de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad. A la distancia de una década debe hacerse un balance sobre el ejercicio de estas nuevas normas, especialmente debe evaluarse hasta qué punto han sido ejercidas por la ciudadanía y en qué medida han sido utilizadas por poderosos entes privados para proteger sus intereses económicos. Por ejemplo, las recientes reformas legales en materia energética y las resoluciones de los jueces de amparo pueden proporcionar el laboratorio jurídico y social necesario para la evaluación aquí propuesta.

Por su parte, la reforma publicada el 10 de junio de 2011, motivo fundamental de atención en este texto, modificó de manera sustantiva once artículos constitucionales con el objetivo de fortalecer la protección de los derechos humanos y reforzar sus mecanismos de garantía: 1o, 3o, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105.

En el artículo primero se incorporó el reconocimiento del goce de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte, así como de las garantías para su protección y efectivo ejercicio.

Asimismo, se establecieron como obligaciones para todos los poderes públicos la promoción, el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a estos derechos, en los términos que establezca la ley.

Se establece la obligación de las autoridades de guiarse por el principio *pro persona* cuando apliquen el Derecho, lo cual quiere decir que deben preferir la norma o la interpretación de la norma más favorable

a la persona. También se incorporó de manera explícita la prohibición de discriminación por preferencia sexual.

Por otro lado, se facultó a la Corte para pronunciarse sobre la constitucionalidad y validez de los decretos de suspensión o restricción del ejercicio de los derechos humanos y sus garantías.

También se transfirió la facultad de investigación por violaciones graves de derechos humanos que tenía la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La reforma incluyó mandatos muy específicos sobre los que deben trabajar todas las autoridades: a) Incorporar en la educación de todos los niveles, los derechos humanos; b) Hacer prevalecer los derechos humanos en el sistema penitenciario.

Han transcurrido 10 años de la reforma. Ha sido una década de desarrollo jurisprudencial. La Suprema Corte ha podido establecer ya un bloque de constitucionalidad conformado por los derechos humanos de fuente nacional e internacional, que pretende constituir el parámetro de regularidad de todo el orden jurídico. En ese contexto, ha determinado, por ejemplo, que la jurisprudencia de la Corte Interamericana es vinculante para todos los jueces del país. Así, a través de sus sentencias, la Suprema Corte ha dado sentido a esta reforma, dotando a sus decisiones de un discurso basado en los derechos humanos.

Entre todas las aristas relacionadas con las reformas del 6 y 10 de junio del 2011, quiero destacar el siguiente texto: “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”. Esto quiere decir que las autoridades encargadas de implementar las políticas públicas de carácter social están obligadas a promover en éstas un enfoque de derechos humanos.

Sin embargo, las reformas no tuvieron la repercusión inmediata esperada en el ámbito de las políticas públicas, particularmente, en las políticas sociales federales. Éstas continuaron en la inercia previa a la reforma, sin enfoque de derechos humanos. Fue a nivel local, particularmente en la Ciudad de México, donde las políticas públicas encontraron una mayor correspondencia con los derechos humanos. Y en el ámbito federal hasta muy recientemente.

LOS DERECHOS HUMANOS SEGÚN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE 1948

Para comprender el objeto del presente texto, es necesario marcar distancia de la concepción errónea que encapsula los derechos humanos en los límites liberal-individualistas. Todavía algunos actores políticos y académicos los encasillan en una idea que los reduce a la acción del individuo frente al Estado, como protección de la dignidad personal. Esta concepción encuentra las responsabilidades de derechos humanos del Estado en el campo de las obligaciones de no hacer. En otras palabras, de acuerdo con esta visión el Estado no debe reprimir al que protesta, no debe torturarlo, no debe encarcelarlo, no debe arrebatar su propiedad a la persona, no debe impedir que vote, etcétera. Los derechos humanos, en este caso, obligan al Estado a respetar la esfera del individuo, lo obligan a abstenerse de acciones, actividades o decisiones que violen u obstaculicen la acción libre del individuo.

El jurista Eduardo Novoa nos recuerda que las declaraciones de derechos humanos de fines del siglo XVIII, como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional francesa el 26 de agosto de 1789, “tienen todas un contenido fuertemente individualista ... se basan en la suposición de que los hombres van a vivir como libres e iguales y sobre tal supuesto reconocen a éstos un conjunto de derechos naturales e imprescriptibles, entre los que destacan la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la

opresión ... Se trata de derechos absolutos en cuanto ellos se ejercen dentro de la esfera propia”.²

Sin embargo, el mismo Novoa señala que: “Va a transcurrir más de un siglo y medio hasta que la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) apruebe el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos ... Esta declaración no solamente renueva, perfecciona e incrementa las garantías ciudadanas anteriores, sino que las complementa acertadamente con otras que miran a la vida social del hombre ... Se asigna en ella especial importancia a los derechos económicos y sociales; por ejemplo, al derecho al trabajo, a la seguridad social, al descanso, a un nivel de vida adecuado, a la protección de la maternidad y de la infancia, a la vida cultural, etcétera.”³

Esto quiere decir que a partir de 1948 los derechos humanos ya no son solamente derechos de los individuos, sino también de los colectivos. Y ya no implican para el Estado solamente obligaciones de no hacer, sino también obligaciones de hacer.

Lo anterior es de gran relevancia para el vínculo concreto de los derechos humanos con la actividad del poder público, pues éste ya no se debe expresar solo en el respeto de la autoridad a la dignidad del individuo, sino también en el enfoque de las políticas públicas concretas que se desarrollan en todos los planos, especialmente en el terreno económico y social. Los nuevos derechos humanos tienen un fuerte contenido material, implican prestaciones económicas concretas y se traducen en obligaciones de hacer para el Estado.

² NOVOA, Eduardo, *El Derecho como obstáculo al cambio social*, México, Siglo Veintiuno Editores, novena edición, 1988, p. 107.

³ *Ibid.*, p. 108.

Es aquí donde debemos evaluar si las políticas sociales (económicas, sociales y culturales) se han regido por los principios de los derechos humanos después de la reforma de 2011.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS

Los derechos ciudadanos implican obligaciones de hacer o no hacer para el Estado. Por ejemplo, en el caso de los derechos civiles predominan las obligaciones de no hacer. El ejercicio del derecho de reunión indica que el Estado cumpla la obligación de no reprimir. El ejercicio del derecho de libertad de expresión, la obligación de no censurar para el Estado. El derecho de libre tránsito se corresponde con la obligación estatal de no impedir el traslado de una persona de un lugar a otro.

En cambio, en el caso de los derechos sociales predominan las obligaciones de hacer para el Estado. Los derechos sociales se cumplen, se ejercen, se concretan, en tanto el Estado hace, actúa, interviene.

Para garantizar el ejercicio del derecho al trabajo el Estado interviene para fortalecer al trabajador frente al patrón, limitando la jornada a no más de ocho horas, prohibiendo el trabajo infantil, regulando las labores nocturnas, impidiendo los despidos injustificados, etcétera. Para garantizar el derecho a la seguridad social, el Estado organiza el ahorro social y construye la infraestructura necesaria. Para cumplir con el derecho a la educación el Estado construye planteles escolares, forma docentes y define planes y programas de estudio.

La acción, la intervención del Estado para la realización de los derechos sociales, demanda un nexo institucional operativo, un cómo, un medio, un vehículo formal por el que transite su elevado contenido material. Ese nexo institucional está constituido principalmente por políticas públicas. Ellas le dan cuerpo, expresión, concreción, a los derechos sociales.

En otras palabras, debido a su alto contenido material, y a su naturaleza colectiva, los derechos sociales se hacen realidad a través de políticas públicas.

Sin embargo, no cualquier política pública da contenido a un derecho. No todas tienen un enfoque de derechos. Muchas son contrarias o ajenas a los derechos.

Políticas de contención salarial, de recortes masivos de personal del Estado, de cierre de fronteras a la migración, de desplazamiento de grupos étnicos, de explotación irracional de recursos naturales no renovables, todas ellas y otras son contrarias a los derechos sociales.

Hay otras que son ajenas a los derechos por su estrecha dimensión, aunque temáticamente pretendan abordar la concreción de ciertos derechos sociales específicos, pues carecen de la universalidad y la progresividad propia de los derechos humanos.

O son contrarias porque lejos de dar poder jurídico al ciudadano, lo despojan del mismo. Los derechos subjetivos implican la existencia de personas titulares de un poder jurídico, es decir, los ciudadanos, dotadas de facultades para dirigirse al órgano de aplicación (ente administrativo del Estado) para que cumpla con su pretensión; y en caso de incumplimiento o resistencia, al órgano de corrección (ente jurisdiccional) para obligar a la ejecución de su derecho. Si las políticas públicas no reconocen este poder jurídico a la ciudadanía social, entonces no cumplen con el propósito de materializar los derechos.

En esta época neoliberal tomaron fuerza las políticas públicas de carácter social sin enfoque de derechos. Para Luigi Ferrajoli, la política social de esta era se encuentra “entre las estructuras legales y las estructuras reales de la organización estatal”; “cada vez menos ligada a criterios y contenidos predeterminados normativamente”; “más bien marcada por modelos de intervención ... tecnocráticos, ampliamente discrecionales”; “cada vez más tiende a desplazarse de

los órganos constitucionalmente visibles hacia centros más o menos ocultos del aparato burocrático”; “tienden a desarrollarse en espacios de acción extra-legal”; “libres de vínculos y de estorbos garantistas”.⁴

Con todo ello, continúa Ferrajoli, “la limitación de los recursos y el carácter parcial y selectivo de las prestaciones producen un reforzamiento del poder subjetivo del personal del gobierno, lo cual equivale a incrementar su carácter discrecional y los espacios de arbitrariedad. Es evidente que este poder potestativo y esta selectividad neocorporativista de las prestaciones públicas se resuelven en derogaciones o rupturas más o menos latentes de la legalidad”. Así se “acentúan ... los vínculos ... entre representación política y centros... clientelares de apoyo”.⁵

Para Anahely Medrano Buenrostro, las políticas sociales focalizadas carecen de enfoque de derechos, porque estigmatizan a los beneficiarios, los humillan, los tratan como pacientes y disminuyen su fuerza política.⁶

Manuel Canto Chac critica las políticas sociales focalizadas y condicionadas a la situación de extrema pobreza de los destinatarios, pues se convierten en un incentivo perverso que motiva a la gente a no salir de su condición, pues al rebasar la línea de pobreza construida por el gobierno, las personas pierden el apoyo material que éste les entrega.⁷

Diana M. Verdiales López destaca que “El proceso de implementación de política pública con enfoque de derechos humanos se ha dado

⁴ Ferrajoli, Luigi, “Estado social y Estado de Derecho”, en V. Abramovich, M.J. Añón, Ch. Courtis, *Derechos Sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2006, p. 13.

⁵ Ferrajoli, *op. cit.* p. 14.

⁶ Medrano, Anahely, *Principales efectos de la focalización como parte del modelo de política social neoliberal*, México, Evalúa DF, 2010.

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, *Inclusión social y Desarrollo Económico en América Latina*, Bogotá, BID, 2004, apud. Canto Chac, Manuel. “Sociedad Compleja y Política Social”, pp. 128 y 129.

de manera desigual a lo largo del mundo” y explica la razón de ello: “dado que se conciben los beneficios prestados a los individuos como ‘servicios’, olvidando la connotación de ‘derechos’, aspecto que imposibilita la exigibilidad de éstos”. Verdiales ubica dos causas del limitado desarrollo de las políticas públicas con enfoque de derechos: por un lado: “la tradición liberal clásica, según la cual los derechos existen como límite de la acción del Estado” y, por otra parte, “la tradición declarativa, en la que basta con el reconocimiento formal de los mismos para saber que existen y que son aplicables”.⁸

Luis Eduardo Pérez Murcia sostiene que “No obstante el deber de los Estados de poner en marcha políticas respetuosas y garantes de los derechos humanos, se advierte un divorcio entre la lógica de los derechos y la lógica de las políticas públicas... Dicho divorcio se refuerza con la costumbre de poner las políticas públicas en el ámbito de lo técnico y lo rigurosamente planificado, y los derechos humanos en el ámbito de lo retórico y lo meramente discursivo”.⁹

Para Claudia Giménez Mercado y Xavier Valente Andrade, las políticas públicas con “enfoques tradicionales fundamentados en las necesidades” no se corresponde con los derechos porque “estas, a diferencia de los derechos, sólo se satisfacen, no son universales, pueden priorizarse y no conllevan obligaciones estatales exigibles por la ciudadanía”.¹⁰

Pero así como tenemos políticas públicas que no se expresan en derechos, tenemos también derechos que no se expresan en políticas públicas. Se trata de derechos que se quedan en el plano declarativo, en principios ideológicos ajenos a un ejercicio auténtico de derechos efectivos.

⁸ Verdiales López, Diana M., *El reconocimiento de los derechos sociales y la construcción de la política social en México*, en Revista Electrónica Iberoamericana, vol. 12, no. 2, 2018. pp. 154-179.

⁹ Pérez Murcia, Luis Eduardo, *Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas*, mimeo.

¹⁰ Giménez, *op. cit.*, p. 58.

Es frecuente que los órganos del Estado de un país respondan a la lucha social con reformas a las leyes para plasmar a la letra nuevos derechos, sin que éstos se reflejen en los hechos en ninguna acción, decisión o política concreta. Se trata de reformas de alto contenido simbólico, pero con nulo contenido material. Sucede mucho con los derechos sociales. A ese tipo de derechos los llamamos derechos enunciativos, porque solo enuncian bellos ideales, pero no son derechos efectivos verdaderos, porque no se ejercen, no se cumplen.

Como dice Ferrajoli, “permanecen en lo que respecta a la forma jurídica, como simples proclamaciones de principio desprovistas de garantías efectivas”.¹¹

El diputado constituyente mexicano Juan de Dios Bojórquez, al referirse a la Constitución de 1917, veintinueve años después de su promulgación, relata lo siguiente: “Hay en ella preceptos y disposiciones tan avanzadas, que todavía en los momentos actuales no han podido ponerse en práctica. La Constitución de 1917 tiene todavía material para ir regulando la vida del país sobre nuevas normas. Aún es un código del futuro”.¹² Y agrega: “No me cansaré de insistir en que la Constitución de 1917, tiene todavía muchos preceptos que no se han llevado a la práctica”.¹³

Para que las políticas públicas y los derechos humanos se correspondan, son indispensables ciertas condiciones.

Julio Boltvinik plantea que son indispensables la cobertura universal, la existencia de un sujeto público obligado y la garantía presupuestal.

Luigi Ferrajoli propone normas generales, accionables por vía jurisdiccional y vinculadas obligatoriamente.

¹¹ Ferrajoli, *op. cit.*, p. 12.

¹² Bórquez, Djed, *Crónica del Constituyente*, 1916-1917, México, Miguel Ángel Porrúa, 2017, p. 562.

¹³ *Ibid.*, p. 564.

Lucía Álvarez pone de relieve el aspecto participativo de la ciudadanía, la dimensión social de la ciudadanía anclada a las prácticas cotidianas de la gente.

Claudia Giménez Mercado y Xavier Valente Adarme definen los siguientes principios en la implementación de políticas públicas favorables a los derechos humanos: universalidad y equidad; participación y empoderamiento de las comunidades; reconocimiento de las personas como sujetos sociales (identidad) y sujetos de derechos (ciudadanía); rendición de cuentas y exigibilidad; integralidad y progresividad; Estado como garante y titular de deberes.¹⁴

David Alejandro Alarcón Muñoz propone tres elementos: significación del otro como sujeto/a de derechos, exigibilidad y rendición de cuentas.

En ese sentido, para David Alejandro Alarcón hay un nuevo símbolo significantes que surge de la unión teórica de los derechos universales y de las políticas públicas. Se trata del “Enfoque de Derechos en Política Pública”: “El punto nodal de la propuesta integrada de los derechos universales y las políticas públicas está en el reconocimiento y la significación de los otros que ya no son sólo sujetos con necesidades sino ciudadanos que tienen un conjunto de derechos exigibles ante el Estado”.¹⁵ Ya no se trata de ver personas con necesidades que reciben beneficios o prestaciones asistenciales, sino titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir al Estado ciertos comportamientos, dice Alarcón Muñoz.

En el documento “Lineamientos Generales de Política Social en el Distrito Federal 2007-2012”, emitido por el Gobierno del Distrito Federal, se expone como objetivo general de la política social

¹⁴ Giménez, *op. cit.* pp. 56 y 58.

¹⁵ Alarcón Muñoz, David Alejandro, *Derechos universales, políticas públicas y envejecimiento. Reflexiones desde el Trabajo Social*, México, UNAM-ENTS, 2013, pp. 89, 90 y pass.

el siguiente: “Dar cumplimiento amplio a los derechos sociales establecidos en la Constitución y al contenido de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal para construir el Estado de Bienestar que nos permita contar con una ciudad igualitaria, equitativa, con fuerte cohesión social e intensa participación ciudadana...”¹⁶

En dicho documento se indica también lo siguiente:

2. Enfoque de derechos... la construcción de políticas y ejecución de programas debe realizarse desde la *perspectiva de derechos*. Los programas sociales no son dádivas o favores, sino instrumentos para hacer realizables los derechos. Por ello mismo *los programas sociales no tienen beneficiarios, sino derechohabientes*. Construir una lógica de los derechos implica una nueva relación entre la *ciudadanía* y las instituciones públicas en donde no puede caber el asistencialismo o el clientelismo.¹⁷
(cursivas mías).

De lo dicho hasta aquí se concluye que en la relación políticas públicas-derechos sociales hay cuatro escenarios posibles: 1) políticas públicas sin enfoque de derechos; 2) políticas públicas con enfoque de derechos; 3) derechos que solo son declarativos, sin políticas públicas; 4) derechos que se materializan a través de políticas públicas.

En otras palabras, la relación entre políticas públicas y derechos sociales da lugar a dos encuentros y dos desencuentros:

Encuentros: políticas públicas que se transforman en derechos y derechos sociales efectivos que se materializan a través de cierto tipo de políticas públicas.

¹⁶ Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, *Lineamientos Generales de Política Social en el Distrito Federal: 2007-2012*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2007, p. 3.

¹⁷ *Idem*.

Desencuentros: políticas públicas ajenas a los derechos y derechos simplemente declarativos, sin políticas públicas que los hagan reales, efectivos.

Los encuentros mencionados nos indican que hay dos caminos en la materialización de los derechos: por un lado, a través de políticas públicas que se transforman en derechos; y por otro lado, a través de derechos que se concretan en cierto tipo de políticas públicas.

¿Cómo saber si una política pública se apoya en un enfoque de derechos humanos?

Sobre lo desarrollado aquí proponemos un modelo para analizar la relación entre políticas públicas y derechos humanos, basado en cuatro tipos ideales, con 10 indicadores cada uno, mismo que describo a continuación:

Tipos ideales:

- I. Políticas públicas sin enfoque de derechos.
- II. Políticas públicas con enfoque de derechos.
- III. Derechos declarativos (sin políticas públicas).
- IV. Derechos efectivos (con políticas públicas).

Indicadores:

- * Cobertura.
- * Vigencia.
- * Acceso.

- * Exigibilidad.
- * Asignación de recursos.
- * Apropiación social y cultural.
- * Naturaleza jurídica.
- * Participación social.
- * Sujeto colectivo de derecho.
- * Sujeto público obligado.

Cruce entre tipos ideales e indicadores:

Tipo I. Políticas públicas sin enfoque de derechos:

- Cobertura focalizada.
- Vigencia efímera.
- Acceso condicionado.
- Ausencia de mecanismos de exigibilidad.
- Incertidumbre en la asignación de recursos.
- Escasa apropiación social y cultural de la política social.
- Reconocimiento jurídico administrativo.
- Inexistencia de formas de participación social.
- Inexistencia de sujeto colectivo de derechos.

- Inexistencia de sujeto público obligado.

Tipo II. Políticas públicas con enfoque de derechos:

- Cobertura universal.
- Vigencia permanente.
- Acceso sin condicionamientos.
- Mecanismo administrativo de exigibilidad.
- Recursos asignados de manera regular y constante.
- Apropiación social y cultural de la política social.
- Reconocimiento jurídico administrativo.
- Existencia de formas de participación social.
- Existencia de sujeto colectivo de derechos.
- Existencia de sujeto público obligado.

Tipo III. Derechos declarativos (sin políticas públicas):

- Inexistencia de cobertura.
- Ausencia de vigencia.
- Acceso formal sin condicionamientos.
- Ausencia de mecanismos de exigibilidad.
- Inexistencia de recursos para el cumplimiento del derecho.

- Escasa apropiación social y cultural del derecho.
- Reconocimiento jurídico legislativo.
- Inexistencia de formas de participación social.
- Inexistencia de sujeto colectivo de derechos.
- Inexistencia de sujeto público obligado.

Tipo IV. Derechos efectivos (con políticas públicas):

- Cobertura universal.
- Vigencia permanente.
- Acceso sin condicionamientos.
- Mecanismos jurisdiccionales de exigibilidad.
- Recursos garantizados en ley.
- Apropiación social y cultural de la política social.
- Reconocimiento jurídico legislativo o jurisdiccional.
- Existencia de formas de participación social.
- Existencia de sujeto colectivo de derechos.
- Existencia de sujeto público obligado.

En la realidad, los hechos son más flexibles que los tipos ideales, no se corresponden con exactitud, sin embargo, nos sirven para analizar y saber a qué se aproxima o parece más cada situación.

Utilizando este modelo podemos analizar las políticas públicas de carácter social. Por ejemplo, analicemos el caso del programa social Oportunidades-Prospera, el principal del gobierno federal en el período 2011-2018:

- Cobertura: focalizada.
- Vigencia: efímera.
- Acceso: condicionado.
- Mecanismos de exigibilidad: ausentes.
- Asignación de recursos: incierta.
- Apropiación social y cultural del programa: escasa.
- Reconocimiento jurídico: administrativo.
- Formas de participación social: existencia formal.
- Sujeto colectivo de derechos: inexistente.
- Sujeto público obligado: existente solo administrativamente.

Esto quiere decir que para los entes del poder público de entonces, y particularmente para las autoridades encargadas de las políticas sociales, la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos era solo de carácter declarativo, enunciativo, no se sentían obligadas a llevarla a la práctica. En los hechos, sus políticas públicas se mantenían ajenas a un enfoque de derechos humanos.

Sin embargo, hacia finales del año 2018, la nueva administración comenzó a implementar nuevas políticas y programas sociales con nuevas características, especialmente en el caso de la pensión de

adultos mayores, que adquirió un carácter universal. En el año 2020, estas políticas y programas: pensión de adultos mayores, beca a personas con discapacidad, beca a estudiantes y sistema público de salud universal y gratuito, se reconocieron en la Constitución.

Aplicando el mismo modelo de análisis que utilizamos más arriba a la nueva pensión de adultos mayores, implementada por las autoridades federales entre 2019 y 2021, tendríamos el siguiente esquema:

- Cobertura: universal.
- Vigencia: permanente.
- Acceso: sin condicionamientos.
- Mecanismos de exigibilidad: ausentes.
- Asignación de recursos: garantizada en la Constitución.
- Apropiación social y cultural del programa: elevada.
- Reconocimiento jurídico: legislativo constitucional.
- Formas de participación social: existencia formal.
- Sujeto colectivo de derechos: existencia de un sujeto colectivo de derechos.
- Sujeto público obligado: existencia de sujetos públicos obligados constitucionalmente.

Como puede advertirse, la reforma constitucional de derechos humanos del 2011 no se expresó inmediatamente en las políticas públicas federales de carácter social. En ese terreno, la reforma del 2011 tuvo una naturaleza eminentemente declarativa. Es hasta finales del 2018

que las políticas sociales federales empiezan a tener un enfoque de derechos humanos. Destaco los siguientes cambios ocurridos tomando como ejemplo la pensión de adultos mayores: pasamos de la focalización a la universalidad; del condicionamiento gubernamental a la exigibilidad ciudadana; del reconocimiento administrativo al reconocimiento legislativo constitucional; de la incertidumbre presupuestal a la garantía constitucional de los recursos.

El cambio político del 2018 está facilitando la aplicación de la reforma constitucional del 2011. Al parecer, la obligación de los poderes públicos de darle un enfoque de derechos humanos a sus políticas, en este caso sus políticas sociales, parece que finalmente comienza a hacerse realidad.

PENDIENTES Y DESAFÍOS A DIEZ AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN DERECHOS HUMANOS

Doctor Santiago Nieto Castillo¹

En junio de dos mil once, México da un paso fundamental en materia de derechos humanos al aprobarse dos reformas trascendentales: la Reforma Constitucional en Materia de Amparo y la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos. Ambas reformas reconocen y posicionan a los derechos humanos en un lugar predominante al promover el respeto, la protección, la interpretación y aplicación de éstos a favor de las personas como un deber inapelable por parte del Estado.

EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS

La Reforma se originó en un contexto multifactorial del cual es relevante destacar tres factores: i) el periodo de violencia vivido en México y los múltiples casos de violación a los derechos humanos, ii) el marco jurídico ya establecido y iii) la interpretación de la Corte.

¹ Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Antes de las Reformas, en México imperaba una política contra el narcotráfico impulsada por el presidente en turno, la cual propició graves violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades y particulares. En la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el Estado mexicano había sido declarado responsable de violaciones a los derechos humanos en seis casos, en cuatro de ellos por parte del ejército. Había en ese entonces un sentido generalizado de inseguridad e impunidad entre la población que provocó que la atención en el tema de los derechos aumentara, al igual que la exigencia de acciones por parte del Estado para garantizar los derechos.

El marco jurídico del país había sufrido varios cambios a nivel constitucional calificados a favor de la democracia y la protección de los derechos humanos, por ejemplo, la reforma al sistema de impartición de justicia que transitó de un sistema inquisitivo a uno acusatorio en 2008. En los años de la tercera ola democrática y la reconstitucionalización de América Latina, México vive procesos de reforma constitucional que lograrían la creación de instituciones y procedimientos más democráticos. Para entonces México había firmado y ratificado ya la mayor parte de los tratados internacionales sobre derechos humanos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como del Sistema Universal de la Organización de las Naciones Unidas.

Las Reformas realizadas potenciaron su alcance debido a la interpretación y resolución que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). En el asunto Varios 912/2010, la SCJN determinó que las y los juzgadores de todo el país están obligados a verificar que las leyes que aplican se ajustan a la Constitución y a los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que México es parte. En el debate del Pleno de la Corte estuvieron presentes los factores mencionados anteriormente, en especial los casos contenciosos en contra del Estado mexicano, sus características particulares y la interpretación de la CIDH. La decisión de la SCJN fue innovadora en más de un sentido, ya que dio origen a varias conclusiones que

robustecieron el constitucionalismo en México. En el fondo de la resolución, se expresan temas centrales como el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte IDH; la obligatoriedad y alcance de la jurisprudencia interamericana; el control de convencionalidad y los límites a la jurisdicción militar.

LA REFORMA EN DERECHOS HUMANOS

La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, conlleva la modificación de 11 artículos constitucionales: 1o, 3o, 11o, 15o, 18o, 29o, 33o, 89o, 97o, 102o y 105o. En ella se toman en cuenta los tratados internacionales firmados por México para el reconocimiento y protección de los derechos humanos, con el fin de hacerlos valer constitucionalmente. Asimismo, los jueces y autoridades tienen la obligación de orientarse bajo el principio *pro persona* a la hora de aplicar normas de derechos humanos, lo que significa que deberán elegir la norma que más favorezca a la persona.

La reforma también establece que el Estado deberá promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en todo el marco de su actuación, de ello se derivan tres disposiciones que las autoridades deberán hacer cumplir: incorporar la educación sobre el respeto a los derechos humanos en todos los niveles, garantizar los derechos humanos en el sistema penitenciario mexicano y posicionar los derechos humanos como eje rector de la política exterior.

Asimismo, cabe destacar las dos resoluciones que dieron forma al nuevo paradigma del Derecho en México y ampliaron el espectro de protección, junto con el asunto Varios 912/2010, las contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011.

En el primer caso, la SCJN estableció que los derechos humanos previstos en tratados internacionales forman parte del parámetro de regularidad constitucional y amplió la doctrina vinculante de

la Corte IDH para los jueces nacionales, al establecer que todos los criterios interpretativos contenidos en sentencias interamericanas son obligatorios para los jueces mexicanos, aun en aquellos casos en los que el Estado mexicano no haya sido parte. Asimismo, la Suprema Corte se guardó una carta de triunfo, pues “[...] cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional”.

Por su parte, la contradicción de tesis 21/2011 establece que los derechos humanos de la Constitución y los tratados internacionales son el parámetro de regularidad constitucional. Por consiguiente, la violación de un derecho humano constitucional o convencional, es una cuestión de constitucionalidad y hace procedente el amparo en revisión. Por lo que resulta procedente el amparo en revisión en casos de interpretación u omisión sobre temas relacionados con derechos humanos. “Para la Constitución es el mismo derecho y tiene el mismo nivel de protección”.

EL CAMBIO DE PARADIGMA

Es importante reconocer que desde su promulgación la Constitución ha tenido diversas reformas en materia de derechos humanos (ver tabla 1). Algunas de estas reformas incorporan elementos de suma valía como el derecho a la no discriminación, la igualdad entre hombres y mujeres, derechos de los indígenas, entre otros. Sin embargo, la Reforma de junio de 2011 es vista como la más relevante que ha tenido la Constitución desde su promulgación en 1917 debido a que transita del “paradigma de las garantías individuales” al “paradigma de los derechos humanos”. Este cambio que pareciera de orden semántico es una renovación estructural, ya que da soporte a la interpretación de rango constitucional que tienen los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte; asimismo reconoce los principios bajo los cuales estos derechos deben garantizarse. De esta manera, los principios establecidos en los 261

tratados y acuerdos internacionales de los que el Estado mexicano es parte² se convierten en elementos de cumplimiento obligatorio para las instituciones y autoridades del Estado mexicano. Cobijados por los principios *pro persona* y de interpretación conforme, las personas gozan y se benefician de los derechos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales.

Tabla 1. Reformas Constitucionales en materia de derechos humanos

Fecha	Reformas a la Constitución
31 de diciembre de 1974	Incorpora el principio de que el varón y la mujer son iguales ante la ley. Establece bases constitucionales para permitir igualdad jurídica de las mujeres en materia de ejercicio de profesiones, derechos laborales y seguridad social.
28 de enero de 1992	Eleva a rango constitucional a los organismos de protección de los derechos humanos
28 de junio de 1999	Eleva a rango constitucional el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Incluye el término “sustentable” entre los principios para la rectoría del desarrollo nacional.
7 de abril de 2000	Se incorporan los derechos de las niñas y los niños, señalados como básicos: alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.
14 de agosto de 2001	Se incluye el derecho fundamental a no ser discriminado.
14 de agosto de 2001	Establece principios constitucionales de reconocimiento y protección a la cultura y los derechos de los indígenas, sus comunidades y sus pueblos.
6 de junio de 2011	Reforma integral en materia de juicio de amparo.

² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes.

Fecha	Reformas a la Constitución
10 de junio de 2011	Reconoce constitucionalmente los derechos humanos de las personas y establece las garantías para lograr su efectiva protección. Incorpora disposiciones en materia de derechos humanos que den cumplimiento a los tratados internacionales de los que México sea parte.
12 de octubre de 2011	Eleva a rango constitucional el interés superior y derechos de la niñez. Faculta al Congreso para legislar en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Fuente: Elaboración propia con información del Diario Oficial de la Federación.

El carácter positivo y transformador de esta Reforma haría pensar a cualquiera en las modificaciones necesarias dentro de la estructura del Estado mexicano para garantizar su cumplimiento: armonización del marco jurídico, modificación de reglamentos, normas, políticas públicas, programas, entre otros. Sin embargo, el impacto de esta Reforma fue inesperado, de tal manera que no se pensó anticipadamente en los cambios necesarios al interior del aparato gubernamental.

El hecho de que no se haya planificado la “operacionalización” de la Reforma no debe de quitar los focos de atención puestos en la relevancia de su instauración y los logros de ésta. La Reforma en sí misma fue un gran logro, ya que en su interpretación se impuso una visión progresista y transformadora que favorecía los derechos humanos. Muchos otros países de América Latina incorporaron el derecho internacional de los derechos humanos a sus constituciones antes que México.³

³ Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2014. *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>.

PENDIENTES Y DESAFÍOS A 10 AÑOS DE LA REFORMA

El marco jurídico es claro, así como el rumbo que debe de seguir el Estado mexicano para cumplir con el mandato constitucional: respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos.⁴

Es así como primero debe de haber un análisis cuidadoso en el diseño de políticas públicas y programas para que éstos cumplan con los principios mínimos transversales de derechos humanos, como lo son:

- i.** La igualdad y no discriminación
- ii.** La participación
- iii.** La coordinación y articulación entre niveles y órdenes de gobierno
- iv.** Los mecanismos de exigibilidad

Los primeros tres principios son elementos claros y fundamentales en el desarrollo y aplicación de políticas públicas en general. El principio cuarto se refiere a las garantías institucionales y extrainstitucionales, es decir, al conjunto de actividades que las instituciones del Estado y la sociedad llevan a cabo para garantizar la defensa de los derechos.

Si bien no se anticipó un plan para cumplir con el nuevo mandato, el principio de progresividad debiera de respaldar la obligación del Estado de incrementar gradual y progresivamente el nivel de tutela de los derechos humanos. De esta manera, tanto normas como resoluciones dictadas deben asegurarse de no ser contrarias a ninguno de los derechos establecidos en la Constitución o en los tratados internacionales. De igual forma, las políticas públicas y

⁴ La interpretación del alcance de estos deberes del Estado mexicano y los deberes específicos establecidos en la Constitución (prevenir, investigar y sancionar) son clave en la determinación de las acciones que se deben emprender.

programas deben de evitar en todo momento ser regresivas respecto a los derechos humanos.

Asimismo, debe de haber un ejercicio constante de monitoreo en la ejecución y evaluación de las políticas públicas y programas para asegurar que se está dando cumplimiento a la ley. Actualmente el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza evaluaciones de diseño a algunos de los programas principales de la política social; sin embargo, es necesario que se realicen evaluaciones de gestión, de resultados y de impacto al grueso de los más de 8,000 programas federales y locales⁵ para poder determinar si las acciones emprendidas están afectando positiva o negativamente el acceso de las personas a sus derechos, sobre todo en aquellos programas que concentran un mayor presupuesto.

A diez años de la Reforma existen beneficios evidentes y duraderos. En general, existe un nuevo lenguaje jurídico que favorece el respeto a los derechos humanos, es improbable que una controversia se exponga desde un punto de vista que sea contrario a algún derecho fundamental.

En particular, se ha desarrollado un marco jurídico que prioriza el respeto de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en cualquier cuestión donde se encuentren involucrados. Ahora existe un proceso para incluir y valorar de manera efectiva la participación de este grupo. La posterior reforma al artículo 4º, que estableció la facultad del Congreso de la Unión para “expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes”, cubrió un gran pendiente que se tenía para ejercer efectivamente la ley de protección de 2000.

⁵ De acuerdo con el último conteo del Inventario Nacional de CONEVAL, existen 123 programas a nivel federal, 1444 a nivel estatal y 6829 programas a nivel municipal. Información disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx.

También existen grandes pendientes que la Reforma y el Estado mexicano no han cubierto, uno de los principales tiene que ver con la madurez misma de la Reforma. Siempre van a existir disposiciones que parecieran restringir derechos humanos, ya que atentan contra la dignidad humana, como es el caso del arraigo; o que imposibilitan el ejercicio de los derechos políticos de personas en prisión que están bajo un proceso penal. Es necesario que la Corte se pronuncie de manera clara, pero pareciera que hace falta más tiempo para que contradicciones como éstas se esclarezcan en beneficio de las personas y sus derechos.

Otro gran pendiente tiene que ver con la madurez de las instituciones y autoridades, aún faltan políticas públicas que visibilicen y contribuyan a solucionar problemas que atentan contra los derechos y libertades de las personas, como el racismo, sexismo y otras formas de discriminación derivadas de diferencias en las preferencias sexuales, cultos religiosos, situación socioeconómica y política, entre muchos otros. El principio de progresividad y máximo uso de recursos disponibles debe de prevalecer en la discusión y aprobación del presupuesto, de tal manera que sean las políticas públicas con enfoque de derechos humanos las que determinen el presupuesto y no sean los recursos disponibles los que determinen las políticas.

De igual manera, se debe de consolidar el involucramiento de la sociedad a través del fortalecimiento de las instituciones democráticas y los procesos participativos. Es de este modo como se puede aspirar a que existan expresiones plurales y diversas que contribuyan a la erradicación de la discriminación en todas sus formas.

Por último, una breve reflexión acerca de la importancia de tomar en serio a la Constitución, en el sentido de que la Constitución es una norma, pero una norma cualitativamente distinta a las demás, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política e informar todo el ordenamiento jurídico (Sentencia del Tribunal Constitucional español del 31-III-1981).

Estos valores esenciales son el reflejo de las aspiraciones más altas del pueblo al que regula y consagran en la Constitución aquel *ethos* o cosmovisión que va configurando la relación entre las personas y la protección de sus derechos, del sentido de justicia y libertad para una sociedad.

Sin circunscribir el concepto de Constitución a un cierto y determinado orden de valores o programa ideológico, lo cierto es que la coexistencia de diversos valores e intereses los vuelven exigibles a través del control constitucional.

REFERENCIAS

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, 2013*, Disponible en: https://cdhcm.org.mx/serv_prof/pdf/lasreformasconstitucionalesenmateriade.pdf.

Conapred, *Documento informativo en el Aniversario de la Reforma Constitucional en Derechos Humanos*, Disponible en: <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Dossier%2010%20JUNIO%281%29.pdf>.

Consejo de la Judicatura, *La Reforma Constitucional en Materia de Amparo*, Disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/documentos/2011/ReformaAmparo2011.pdf>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos en junio de 2011*, Disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>.

