

**BASES CONCEPTUALES PARA LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA
REFORMA CONSTITUCIONAL DE
DERECHOS HUMANOS EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**



**BASES CONCEPTUALES PARA LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA
REFORMA CONSTITUCIONAL DE
DERECHOS HUMANOS EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. PRINCIPIOS DEL ARTÍCULO 1º	7
1.1 El proceso de la Reforma Constitucional	7
1.2 El nuevo contenido del artículo 1º constitucional	8
1.3 Adopción de los términos “ <i>derechos humanos</i> ”, “ <i>personas</i> ” y “ <i>reconocimiento</i> ”	8
1.4 Incorporación de las normas internacionales de derechos humanos a nivel constitucional	9
1.5 Directrices de interpretación constitucional de derechos humanos	11
1.5.1 Cláusula de Interpretación conforme	11
1.5.2 Principio “ <i>Pro Persona</i> ”	12
1.5.2.1 Selección interpretativa	13
1.5.2.2 Selección normativa	14
1.6 Obligaciones concretas de las autoridades	14
1.7 Principios de derechos humanos	17
1.7.1 Principio de Universalidad	18
1.7.2 Principio de Interdependencia	19
1.7.3 Principio de Indivisibilidad	20
1.7.4 Principio de Progresividad	21
1.8 Obligaciones de las autoridades en relación con la violación de los derechos humanos	22
2. TEMAS ESPECÍFICOS DE LA REFORMA	26
2.1 Artículo 1º: No discriminación por preferencias sexuales	26
2.2 Artículo 3º: Los derechos humanos como principio y fin de la educación	28
2.3 Artículo 11: Derecho de asilo y refugio	29
2.4 Artículo 15: Prohibición de celebrar tratados que alteren derechos humanos	30
2.5 Artículo 18: Los derechos humanos como base en la organización del sistema penitenciario para la reinserción social	30
2.6 Artículo 29: Suspensión y restricción del ejercicio de derechos	31
2.7 Artículo 33: Derecho de audiencia para los extranjeros sujetos a procedimiento de expulsión	33
2.8 Artículo 89: Los derechos humanos como principio de la política exterior	34
2.9 Artículo 102, apartado B: Fortalecimiento de los organismos protectores de derechos humanos	34
2.10 Artículo 105 fracción II: Ampliación de los supuestos de procedencia de la acción de inconstitucionalidad	36
2.11 Artículos 103 y 107: Amparo, medio jurisdiccional de protección de derechos humanos	37

3. REFORMA CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	39
3.1 Replanteamiento del principio de Legalidad	39
3.2 Concepto de Implementación de la Reforma constitucional de derechos humanos	40
3.3 Concepto de Política Pública y su relación con la Implementación de la Reforma constitucional de derechos humanos	41
3.4 Obligaciones de la administración pública federal para la Implementación de la Reforma constitucional de derechos humanos	42
3.4.1 Medidas normativas	42
3.4.2 Medidas de articulación	43
3.4.3 Medidas de capacitación	44
3.4.4 Medidas de difusión	45
4. AVANCE EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS	47
4.1 Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018	47
4.1.1 Índice de capacitación a servidores públicos sobre la Reforma constitucional en materia de derechos humanos	49
4.1.2 Avance en la elaboración de propuestas de armonización de la normatividad administrativa de las Dependencias del Gobierno de la República conforme a la Reforma constitucional.	51
4.2 Diagnóstico sobre la Implementación de la Reforma constitucional de derechos humanos 2011. Evaluación del proceso a tres años de su entrada en vigor: Una perspectiva integral del Estado mexicano	52
4.3 Consejo Ciudadano para la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos	53
CONCLUSIONES	54
BIBLIOGRAFÍA	55
DOCUMENTOS DE CONSULTA	57
ÍNDICE DE GRÁFICOS	58
ÍNDICE DE CUADROS	58

INTRODUCCIÓN

La Reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 representa el avance jurídico más importante que ha tenido nuestro país para optimizar el goce y ejercicio de los derechos humanos. Es una Reforma que, con el impulso de la sociedad civil organizada, logró el consenso de todos los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, en donde se habían presentado 28 iniciativas sobre esta materia, desde el año 2004.

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 se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo la Reforma o la Reforma constitucional).

Dicha Reforma representó la modificación constitucional más relevante en la materia desde 1917, ya que no sólo amplió el catálogo de los derechos humanos, sino que cambió la forma de entender la actuación del Estado. A partir de la Reforma, la protección de los derechos de las personas debe ser el eje rector de toda actuación estatal en nuestro país.

Por lo anterior, la Reforma constitucional tiene importantes repercusiones en el quehacer de las autoridades, incluyendo, por supuesto, a la administración pública federal, ya que en el artículo 1° constitucional se establecen nuevas obligaciones en materia de derechos humanos y principios para su aplicación, que son ineludibles para todas las autoridades en el ámbito de sus competencias.

En el Poder Ejecutivo, la tarea de promover la Reforma constitucional corresponde a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), de acuerdo con lo establecido en el artículo 27, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Conforme a este mandato, y con el objeto de conducir un proceso formal de aplicación de la Reforma, se creó en esta dependencia la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos (DGPPDH) adscrita a la Subsecretaría de Derechos Humanos.

La DGPPDH, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento Interior de la SEGOB, tiene la facultad de implementar los principios constitucionales de derechos humanos, y conforme a ellos promover, orientar y dar seguimiento a las políticas públicas en la materia que incorporen las dependencias, entidades y órganos de la administración pública federal en sus distintos programas.

El presente documento, titulado “*Bases Conceptuales para la Implementación de la Reforma constitucional de Derechos Humanos en la Administración Pública Federal*”, contiene un desarrollo conceptual de los principales temas vinculados con la Reforma constitucional y su impacto en el ámbito de la administración pública federal. Es un trabajo orientado al análisis de las implicaciones de dicha Reforma para los servidores públicos y tiene como objetivo principal facilitar e impulsar su aplicación.

Este trabajo tiene como fundamento lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), en el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 (PSG) y en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 (PNDH), documentos que, junto con el mandato constitucional, establecen las directrices y líneas de acción para la Implementación de la Reforma constitucional de derechos humanos.

Por otra parte, las Bases Conceptuales sirven como instrumento de difusión y apoyo para que las autoridades administrativas tengan un mayor conocimiento de la Reforma constitucional, éstas se encuentran estructuradas en cuatro apartados.

En una primera sección denominada “*Principios del Artículo 1°*”, se abordan los siguientes temas: la modificación del artículo 1° constitucional, que conlleva la ampliación del catálogo de derechos humanos mediante la incorporación expresa en nuestro sistema jurídico de aquéllos contenidos en tratados internacionales ratificados por México; las directrices para su interpretación, y las obligaciones constitucionales de todas las autoridades en esta materia.

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En una segunda sección denominada “*Temas Específicos de la Reforma*”, se analizan las modificaciones de los artículos restantes de la Constitución y se precisan sus alcances.

La tercera sección denominada “*Reforma Constitucional y Administración Pública Federal*”, se refiere a los mecanismos para la implementación de la Reforma dentro del ámbito de competencia de la administración pública; encargada, por un lado, de organizar, prestar, conservar y vigilar los servicios públicos, y por otro, de emitir actos administrativos que afectan la esfera jurídica de las personas. De lo anterior se desprende la necesidad de contar con una perspectiva de derechos humanos en todas las acciones que se realicen en este ámbito.

Conforme a lo determinado por la SEGOB, instancia encargada de la coordinación de las acciones en materia de derechos humanos, la implementación de la Reforma constitucional se lleva a cabo a través de tres ejes: la capacitación, la difusión y la articulación. Estos puntos son tratados y desarrollados en esta sección.

Finalmente, en la cuarta sección denominada “*Avance en el Proceso de Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos*”, se presentan algunos de los instrumentos o mecanismos de seguimiento que se han creado al interior de la administración pública federal, los cuales constituyen pautas para la actuación de las autoridades conforme al nuevo marco constitucional. Estos son:

- a) El “*Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018*”,
- b) El “*Diagnóstico sobre la Implementación de la Reforma constitucional de derechos humanos de 2011. Evaluación del proceso a tres años de su entrada en vigor: Una perspectiva integral del Estado mexicano*”, y
- c) El Consejo Ciudadano para la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos.

La Reforma en comento constituye actualmente la base de toda la política de derechos humanos, y fundamento sólido para impulsar el logro del objetivo final que ha señalado el Presidente de la República: “*convertir a México en una sociedad de derechos*”, lo que significa crear las condiciones para garantizar, de manera efectiva, que en todas las regiones de nuestro país cada persona pueda gozar y ejercer todos sus derechos humanos.

1. PRINCIPIOS DEL ARTÍCULO 1°

1.1 El proceso de la Reforma constitucional

La Reforma constitucional de derechos humanos del 10 de junio de 2011 representa el cambio más importante que ha tenido la Constitución mexicana en esta materia. Además de modernizar el ordenamiento jurídico y adaptarlo a las exigencias del derecho internacional, modifica el quehacer Estatal al priorizar expresamente la protección y realización de los derechos de las personas, como fin y justificación de todo el sistema jurídico.

El contexto en el que se dio este cambio trascendental conjuga una serie de circunstancias tanto históricas como políticas, entre las que se incluyen, el haberse cumplido en 2011 doce años de la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), y por otro lado, haber firmado y ratificado la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos, tanto del sistema interamericano como del sistema universal de protección de derechos humanos.

Otros cambios importantes que sirvieron de antecedente a la Reforma constitucional, fueron: la creación de los organismos constitucionales autónomos de protección de los derechos humanos; la autonomía otorgada, al hoy extinto, Instituto Federal Electoral; el origen del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el establecimiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; la creación del Consejo de la Judicatura Federal y la actividad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en materia de control de constitucionalidad.¹

A ello se suma el impacto de otras reformas constitucionales, como la reforma en materia penal del 18 de junio de 2008, cuyo objeto fue *“implementar el sistema procesal penal acusatorio, así como aplicar diversas modificaciones al sistema penitenciario y de seguridad pública, con el fin de dotar al Estado de elementos suficientes para combatir la criminalidad, la impunidad, y también procurar e impartir justicia en forma pronta, clara y expedita, garantizándose de esta forma la seguridad y los sistemas de impartición de justicia a la población en general.”*²

Otra reforma constitucional trascendental fue la del 6 de junio de 2011 en materia del juicio de amparo, cuyo objetivo fue ampliar la procedencia de este medio de protección, al preverse su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; además de introducir figuras como el amparo adhesivo y el interés legítimo, ya sea individual o colectivo; la adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades; la declaratoria general de inconstitucionalidad, la creación de los Plenos de Circuito; y una nueva forma de integrar jurisprudencia *“por sustitución”*.

Este proceso paulatino, tanto de democratización, como de protección y garantía de derechos humanos, promovido intensamente por la sociedad civil, originó que el tema se colocará en la agenda pública y finalmente se estableciera a nivel constitucional.

Lo expuesto nos muestra como a lo largo de un periodo de poco más de 10 años, se logró fortalecer de manera cualitativa el marco jurídico constitucional de los derechos humanos en México; esto, por supuesto, tiene una finalidad eminentemente práctica y está motivado por la necesidad de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos humanos en México.

¹ Pelayo Moller, Carlos María, “Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos” en *Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2012, pp. 13 y 67. Consulta en línea. Dirección URL: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/ref_const.pdf.

² Carbonell, Miguel. “La Reforma Constitucional en Materia Penal: Luces y Sombras” Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2008. Consulta en línea. Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3069/8.pdf>

1.2 El nuevo contenido del artículo 1º constitucional

La Reforma implicó un cambio de denominación del Título I, Capítulo I de la Constitución, “*De las Garantías Individuales*”, al Título de “*De los Derechos Humanos y sus Garantías*”. También se modificó el párrafo primero y se añadieron dos párrafos más al artículo 1º constitucional.

La justificación de esta modificación, podemos encontrarla en el debate que sobre la Reforma se generó en el Congreso de la Unión, donde se señaló que su punto de partida “(...) *es empezar por lo más elemental del orden jurídico, es reconocer que los derechos humanos son fundamento del Estado mexicano, es, en otras palabras, poner a los derechos humanos como piedra angular de nuestra Constitución*”.³

De manera específica, los cambios al artículo 1º, fueron los siguientes:

- a) Adopción del concepto de derechos humanos.
- b) Incorporación de las normas internacionales de derechos humanos a nivel constitucional.
- c) Establecimiento de directrices de interpretación constitucional de derechos humanos: la cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona*.
- d) Especificación de las obligaciones a cargo de todas las autoridades del Estado mexicano, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en el ámbito de su competencia.
- e) Reconocimiento de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los cuales deben ser observados en el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos de todas las autoridades.
- f) Obligaciones de las autoridades respecto de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

1.3 Adopción de los términos “*derechos humanos*”, “*personas*” y “*reconocimiento*”

Con las modificaciones al artículo 1º se adoptó el término “*derechos humanos*”, en lugar del de “*garantías individuales*”, estableciendo que su diferencia estriba en que “*las garantías individuales son los límites de la actuación del poder público consagrados de manera precisa en un texto constitucional y que los “derechos humanos” son anteriores y superan el poder público, por lo que aunque no estén consagrados en la Constitución, el Estado se constriñe a reconocerlos, respetarlos y protegerlos.*”⁴

Esta modificación implicó otra evolución conceptual, al definir que “*en los derechos humanos se reconoce el origen de la dignidad y el valor de la persona humana*”⁵, y con ello establecer la acción del Estado de reconocer los derechos humanos, diferente al concepto de otorgarlos, históricamente consagrado en la Constitución.

³ Debate de la Sesión del 8 de abril del 2010.

⁴ Dictamen de la Cámara de Diputados del 14 de diciembre de 2010, publicado en la Gaceta No. 3161-VII.

⁵ Declaración y Programa de Acción de Viena.

En el mismo sentido del reconocimiento de la dignidad de las personas, se estableció la expresión “*todas las personas*”, entendiendo por tal “*a todo ser humano titular de iguales derechos y deberes emanados de su común dignidad, y en los casos en que ello sea aplicable, debe ampliarse también a las personas jurídicas*”.⁶ Los alcances de esta expresión se hacen extensivos a las personas jurídicas o morales, y a las colectivas.

Aunado a ello, se estableció el reconocimiento constitucional de la defensa, protección, promoción y garantía de los derechos humanos de todas las personas, lo que constituye un parteaguas en la historia constitucional procesal del país y un avance en la sociedad democrática moderna, para la continua lucha por su vigencia.

1.4 Incorporación de las normas internacionales de derechos humanos a nivel constitucional



Figura 1: Incorporación expresa de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El reformado artículo 1º constitucional incorpora dos aspectos relevantes para la organización del sistema jurídico mexicano: en primer lugar, la aplicación expresa de la fuente normativa de derechos humanos contenidos en tratados internacionales y, en segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, la conformación de un bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos.

En ese sentido, la SCJN al resolver la contradicción de tesis 293/2011 determinó que: “en términos de la Reforma de 2011 al artículo 1º constitucional, el catálogo constitucional de derechos humanos, fue ampliado para incluir las normas de derechos humanos de los tratados internacionales de los que México es parte”.⁷

Según señala la SCJN, la incorporación de estas normas al catálogo constitucional implica la pérdida de vinculación con los tratados internacionales de los que provienen, lo que conlleva, a su vez, a su desvinculación de la jerarquía normativa de los mismos; “*en efecto, una vez que un tratado es incorporado al orden jurídico, las normas de derechos humanos que éste contenga se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional, que sirve para dar coherencia y unidad al ordenamiento jurídico en casos de antinomias o lagunas normativas, de tal suerte que dichas normas no pueden contravenir el principio de supremacía constitucional precisamente porque forman parte del conjunto normativo respecto del cual se predica la supremacía*”.⁸

⁶ Debate de la sesión del 8 de marzo de 2011.

⁷ Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias administrativa y de trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en materia civil del Primer Circuito. Sesionado el 03/09/2013. Engrose, pp.50 y ss. Asimismo, cfr. Astudillo, César, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, UNAM, Tirant lo Blanch, México, 2014, pp. 75-85.

⁸ Ídem.

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En dicho parámetro de regularidad constitucional también debe incluirse la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales internacionales, esto en razón de su naturaleza y de lo que la SCJN determinó en la resolución citada, en la que señaló que la jurisprudencia emitida por la Corte IDH, que al ser “una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado”⁹, es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona.



Figura 2: Bloque de Constitucionalidad/Parámetro de Regularidad Constitucional

De lo anterior se desprende de manera expresa el carácter obligatorio que en el sistema jurídico nacional tienen los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, así como la igualdad jerárquica que se les reconoce en el nuevo sistema constitucional. En consecuencia, a partir de la entrada en vigor de la Reforma se tienen dos fuentes normativas de derechos humanos: la Constitución y los tratados internacionales.¹⁰

Esto significa, como una consecuencia práctica, que tratándose de derechos humanos además de tenerse en cuenta el contenido de la norma constitucional se tiene que conocer y cumplir con el conjunto de tratados internacionales que el Estado mexicano ha adoptado.

Asimismo, además de la obligación de los órganos jurisdiccionales de aplicar la jurisprudencia nacional, deben aplicar la jurisprudencia interamericana. Esto tiene importantes implicaciones para la labor de todos los servidores públicos.

⁹ Décima Época; Pleno; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 192. JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

¹⁰ Castilla Juárez, Karlos, “Un nuevo panorama constitucional para el derecho internacional de los derechos humanos en México”, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, 2011. Consulta en línea. Dirección URL: http://www.cecoch.cl/docs/pdf/revista_9_2_2011/articulo_3.pdf

Es importante señalar lo que por “*tratados celebrados por México*” debe entenderse, un tratado es cualquier “*acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular*” (artículo 2, inciso a, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969), así como aquéllos celebrados entre México y organizaciones internacionales.¹¹ Con lo anterior se pretende identificar la gama de documentos que reconocen derechos humanos y que amplían el catálogo.

Esta definición también es incorporada en la Ley sobre la celebración de tratados, que en su artículo 2, la fracción I, define lo que debe entenderse como tratado:

“el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos”.

1.5 Directrices de interpretación constitucional de derechos humanos

El segundo párrafo del artículo 1° constitucional establece los criterios que toda autoridad debe seguir para la interpretación de las normas de derechos humanos que son: 1) la cláusula de interpretación conforme y 2) el principio *pro persona*. Ambos criterios son complementarios y tienen como finalidad el hacer valer los principios de derechos humanos en la aplicación práctica de las normas jurídicas.

Hay que tomar en cuenta que la labor de interpretación corresponde a todos los responsables de la aplicación de normas jurídicas y es por ello que, dependiendo de la naturaleza de la función de cada autoridad, existen distintos tipos de interpretación: a) legislativa, b) administrativa, y c) jurisdiccional.

1.5.1 Interpretación conforme

Con las modificaciones constitucionales se determinó que tanto los tratados internacionales como la Constitución son parámetros para la interpretación y aplicación de las normas de derechos humanos, orientando su aplicación en función de la cláusula de interpretación conforme.

Dicha cláusula se configura como una técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con las normas contenidas en los tratados internacionales sobre derechos humanos y la jurisprudencia de tribunales internacionales, para lograr su mayor eficacia y protección.¹²

La interpretación conforme es una de las fórmulas constitucionales más efectivas para lograr la armonización entre el derecho nacional y el derecho internacional y junto con el principio *pro persona*, son parte fundamental para la obtención de la máxima efectividad de los derechos humanos.

¹¹ Consulta en Línea, Dirección URL: <http://www.sre.gob.mx/tratados/>

¹² Cfr. Caballero, José Luis. Comentario sobre el artículo 1°, *segundo párrafo de la Constitución* (la cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona*). Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p.12. Consulta en línea. Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3567/8.pdf>

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Esta idea se configura también en el Dictamen del Senado de la República del 7 de abril de 2010, en donde se considera que el principio de interpretación conforme “*resulta el más adecuado para llevar a cabo una armonización del derecho doméstico con las disposiciones internacionales*”; por este medio “*se da una aplicación subsidiaria del ordenamiento internacional con el objeto de llenar las lagunas existentes, sin que esto signifique, en ningún momento, la derogación o desaplicación de una norma interna*”. No se atiende a criterios de supra-ordenación y jerarquía de normas, sino que “*se abre la posibilidad de que el intérprete de la Constitución pueda acudir a las normas de derechos humanos consagradas en los tratados internacionales de los que México sea parte, para ofrecer una mayor garantía a las personas*”.

Como consecuencia, toda autoridad que realice la interpretación de una norma debe conocer tanto la regulación constitucional como la internacional, ya que está obligada a aplicar ambas regulaciones de manera armónica.

Los teóricos la denominan también como interpretación correctora o adecuadora, precisamente porque “*su función consiste en adaptar o -ajustar- el contenido de una disposición en consonancia con lo establecido en otras disposiciones de mayor rango, en este caso los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales*”.¹³

En otras palabras, la labor de interpretación conforme implica para el intérprete de la norma, la obligación de identificar las normas aplicables al caso concreto, incluyendo tanto las constitucionales como las internacionales, efectuando un esfuerzo de síntesis o acoplamiento entre ambas.

El resultado de la aplicación de la cláusula de interpretación conforme es la integración de las normas, ya sean constitucionales, internacionales o administrativas, con base en la modulación de los efectos de las normas menos protectoras con respecto de las que tienden a maximizar esa protección.

1.5.2 Principio “Pro persona”

La incorporación del principio *pro persona* como criterio interpretativo en el texto constitucional, es una de las mayores aportaciones de la Reforma.

El principio *pro persona* se ha definido como el “*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 interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinarias*”.¹⁴

¹³ Congreso REDIPAL Virtual VI, Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, Enero-agosto 2013. “El control de convencionalidad en la interpretación de los derechos humanos”, Un debate sobre la tensión entre el principio democrático y de supremacía constitucional. Ponencia presentada por Rogelio López Sánchez, Consulta en Línea, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI-06-13.pdf>

¹⁴ García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La Reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, Porrúa-UNAM, 3ª ed., México, 2013, p. 96; Cfr. 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, p. 427

Este principio también constituye “un criterio de interpretación de derechos humanos que establece la protección más amplia en favor de la persona, ya que, ante la existencia de distintas posibilidades al aplicar una norma o una interpretación normativa, obliga a elegir aquella que contenga mayor protección a la persona”.¹⁵

Así, atendiendo a las características específicas del caso concreto, este principio puede desplegarse en dos dimensiones: 1) selección interpretativa, cuando una sola norma tenga más de una interpretación o, 2) selección normativa, en aquellos casos donde existan dos o más normas que sean aplicables al mismo.

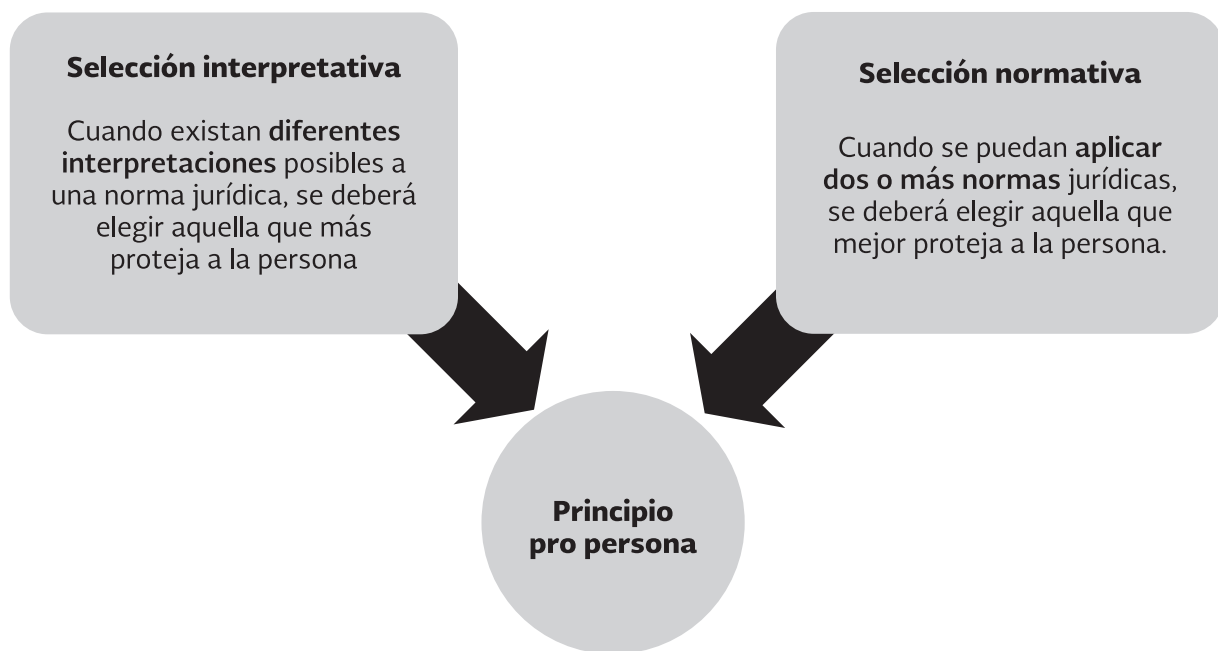


Figura 3: Principio *pro persona*

1.5.2.1 Selección interpretativa

La selección interpretativa del principio *pro persona* deriva de la Convención Americana de Derechos Humanos que en su artículo 29 establece que ninguna disposición puede interpretarse en el sentido de “*limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad*”.

En muchos casos, la interpretación de una norma puede tener un sólo sentido, mientras que en otros pueden surgir multiplicidad de interpretaciones. Sólo después de analizar todos los criterios aplicables es que se puede estar en condiciones de determinar cuál tiene la naturaleza más proteccionista para el caso concreto.

¹⁵ Cfr. Medellín Urquiaga, Ximena, “Principio pro persona”, *Reforma Derechos Humanos. Metodología para la enseñanza de la Reforma constitucional en materia de Derechos Humanos*. Cuaderno 1. Coedición: Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). México, 2003. Consulta en línea. Dirección URL: http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/archivos_Principio%20pro%20persona.pdf Página 20. Cfr. 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, p. 427.

1.5.2.2 Selección normativa

La selección normativa del principio *pro persona*, significa que cuando en un caso concreto resulten aplicables dos o más normas con contenido diferente, la autoridad debe elegir aquélla que proporcione una mayor protección a la persona.

En este sentido, frente a la existencia de diversas fuentes normativas de derechos humanos, si existiera alguna incompatibilidad entre la protección o alcance de un derecho en diferentes normas aplicables a un mismo caso, la autoridad está obligada a elegir aquélla que represente una mayor protección para la persona o, en su caso, la que contenga una menor restricción.

Así lo ha expresado la SCJN:

*(...) en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes [tratados internacionales y Constitución], deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción (...)*¹⁶

De esta manera, la Reforma en materia de derechos humanos permite armonizar a través del principio *pro persona*, las normas nacionales y las internacionales garantizando así la protección más amplia a la persona.

De manera específica, este principio obliga a todas las autoridades, e implica que frente a la solución de un caso se deben identificar las normas aplicables y proceder a aplicar el principio *pro persona*. En ese caso, bajo el principio *pro persona*, se debe preferir la norma que más proteja al ser humano dejando de aplicar la disposición jurídica menos favorable.

Es evidente que, tratándose de autoridades administrativas, esta decisión no implica ejercer las funciones de un juez, por lo que no puede emitirse opinión sobre la constitucionalidad de una norma ni declararla derogada, simplemente debe aplicarse al caso, en el ámbito de la función administrativa, la norma más favorable a la persona.

1.6 Obligaciones concretas de las autoridades

Otro tema incorporado con la Reforma es el reconocimiento expreso de las obligaciones que les corresponden a las autoridades en materia de derechos humanos:

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos...”

Estas obligaciones implican que el cumplimiento de los derechos humanos recae en todas las autoridades. Al utilizar la palabra “todas”, el legislador buscó reforzar la obligación que tienen los servidores públicos, de los tres órdenes de gobierno y de los tres poderes, de conocer y ejercer sus nuevas responsabilidades en esta materia. Por supuesto este mandato incluye a los organismos constitucionales autónomos y en general, a todos aquellos que realicen funciones de autoridad.

¹⁶ Décima Época; Primera Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, página 799. PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.

Conforme a los principios recogidos en el derecho internacional de los derechos humanos, el constituyente estableció cuatro obligaciones fundamentales para todas las autoridades de: a) respetar, b) promover, c) proteger y d) garantizar los derechos humanos. Estas obligaciones deben entenderse como distintas y complementarias, y de ninguna manera bastará con cumplir con una sola de ellas.

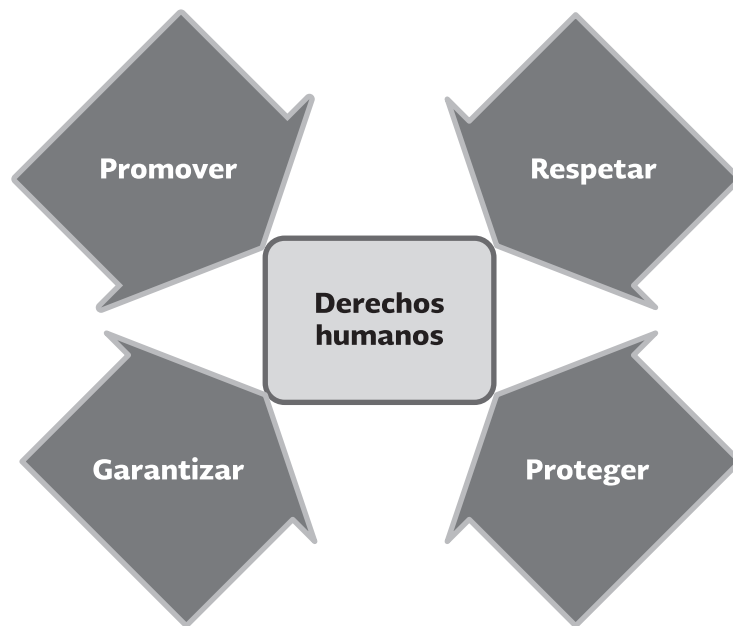


Figura 4. Obligaciones de las autoridades respecto a los derechos humanos

a) Respetar

La obligación de respetar es la acción directa para el cumplimiento de un derecho, la autoridad tiene que abstenerse de violar el derecho o de realizar conductas que pudieran obstaculizar su ejercicio.

El Estado debe evitar cualquier acción o conducta que viole la integridad de los individuos, de los grupos sociales o ponga en riesgo sus libertades y derechos. Sin embargo, respetar también puede significar dar una prestación porque en muchas ocasiones las autoridades deben tomar medidas positivas para que ciertos derechos puedan ser ejercidos plenamente.

Determinar si la autoridad debe actuar o debe abstenerse con la finalidad de respetar el goce y disfrute de algún derecho humano, dependerá de cada caso concreto.

b) Promover

La obligación de promover implica dar a conocer y difundir información de derechos humanos para que las personas conozcan y sepan cuál es su significado y alcance. La razón última es facilitar que las personas exijan sus derechos, en este sentido, la autoridad debe ser proactiva para dar a conocer los derechos que la propia autoridad debe cumplir.

Esta obligación implica, por un lado, que toda persona conozca el catálogo de derechos humanos que le son reconocidos por el Estado bajo los criterios constitucionales, y a la vez, que sepa cómo y ante quién puede exigir su cumplimiento.

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La labor de promoción está orientada directamente a fomentar la cultura de derechos humanos que es base de cualquier política pública en la materia que pretenda ser eficaz.

c) Proteger

Proteger “es la obligación dirigida a los agentes Estatales en el marco de sus respectivas funciones para resarcir las violaciones a derechos humanos cometidas por particulares, así como crear el marco jurídico y la maquinaria institucional necesaria para cumplir con ese fin”.¹⁷

La obligación de proteger los derechos de todas las personas significa que dicho deber se impone no sólo en relación con el poder del Estado, sino también en relación con actuaciones de terceros particulares; adoptando medidas encaminadas a evitar que otros agentes o sujetos puedan vulnerar los derechos humanos, lo que incluye mecanismos reactivos para afrontar las violaciones así como esquemas de carácter preventivo.¹⁸

d) Garantizar

Para garantizar el reconocimiento y ejercicio de los derechos, el Estado debe organizar todo el aparato gubernamental y todas las instituciones mediante las cuales ejerce el poder público.¹⁹

De conformidad con el criterio establecido por la Corte IDH en el caso Velázquez Rodríguez, la obligación de garantizar:

“(...) implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”.²⁰

En este sentido, hay un conjunto de obligaciones que son estratégicas para la garantía de los derechos humanos, que permiten su operatividad así como también ampliar sus alcances, con el objetivo de transformar la realidad social y alcanzar la justicia social.

Garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos significa ante todo, evitar que por cualquier causa o acto, aunque se trate de particulares, un derecho sea menoscabado o cancelado. Obviamente esto amplía de manera significativa las obligaciones en derechos humanos, alcanzando los ámbitos indirectos de actuación de terceros.

Las obligaciones descritas en esta sección están vinculadas con acciones para prevenir violaciones a derechos humanos y se han aceptado como compromisos cotidianos de todas las autoridades. Por ello cualquier actuación Estatal debe enfocarse en tener una perspectiva de derechos humanos.

¹⁷ En este punto es importante señalar que existen tanto mecanismos de protección jurisdiccionales, por ejemplo el juicio de amparo, como no jurisdiccionales, por ejemplo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ambos tendientes a hacer efectivos los derechos humanos ante amenazas inminentes o más remotas de posibles violaciones. Serrano, Sandra, “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos” en Ferrer Mac-Gregor Poisot et. al (Coords.) *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, Tomo I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM, Konrad Adenauer Stiftung, México, 2013, p. 107.

¹⁸ García Ramírez, Sergio, op. cit., nota 14, p. 71.

¹⁹ Cfr. Corte IDH, Caso Velázquez Rodríguez VS. Honduras, (Fondo), Sentencia de 29 de julio de 1988, párrs. 166 y 167; Cfr. Medina Quiroga, Cecilia, “Las obligaciones de los Estados bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un cuarto de siglo 1979-2004, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2005; Cfr. García Ramírez, Sergio, op. cit., nota 14.

²⁰ Caso Velázquez Rodríguez, *ibídem*, párr. 165.

En la administración pública federal estas obligaciones se han traducido en acciones definidas por tres directrices: la capacitación de los servidores públicos, la difusión de los contenidos constitucionales en materia de derechos humanos, y la articulación de los diferentes poderes y órdenes de gobierno para diseñar estrategias transversales de derechos humanos. Estos avances son analizados en el tercer apartado del presente documento.

1.7 Principios de derechos humanos

La Reforma incorporó directrices para la aplicación de los derechos humanos, estableciendo los principios que deberán ser observados en todos los ámbitos de actuación Estatal. Para ello recogió los principales principios del derecho internacional de los derechos humanos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El principio de universalidad es consustancial a la idea misma de los derechos humanos, pues exige que los titulares de éstos sean todas las personas sin ningún tipo de discriminación.

Los principios de indivisibilidad e interdependencia implican que todos los derechos se encuentran interrelacionados entre sí, es decir, que no se puede garantizar el goce y ejercicio de un derecho, sin que a la vez se garantice el resto de los derechos o, de manera negativa, que la violación de un derecho también pone en riesgo el goce y ejercicio de los demás derechos.

El principio de progresividad se emplea como un principio rector para todos los derechos humanos, desde la óptica de no regresividad respecto de su reconocimiento. En este sentido, el Estado adquiere la obligación de establecer medidas necesarias para su realización y para no dar marcha atrás en aquellos estándares o niveles de cumplimiento ya alcanzados.

Respecto a estos principios, cabe citar la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, en cuyo numeral 5 estipula:

“5. Todos los derechos humanos 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”.



Figura 5. Principios de derechos humanos

1.7.1 Principio de Universalidad

El principio de universalidad señala que los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual; es el principio fundamental por el que se reconoce igual dignidad a todas las personas y se prohíbe la discriminación.

Dentro del Dictamen elaborado por el Senado de la República en el proceso legislativo de la Reforma se estableció que:

“Por universalidad se concibe, de conformidad con la doctrina internacional de los derechos humanos, que éstos 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 de respeto de cualquier otro y no es mejor ni peor según el género, la raza, el origen étnico, la nacionalidad o cualquier otra distinción. Éste se convierte en el principio fundamental por el que se reconoce igual dignidad a todas las personas, y con él se obliga a toda autoridad a que en el reconocimiento, la aplicación o restricción del derecho, se evite cualquier discriminación.”²¹

La universalidad puede entenderse en tres sentidos: en primer lugar, la universalidad como la titularidad de los derechos que se adscriben a todos los seres humanos; en segundo lugar, desde un plano temporal, la universalidad se refiere a que los derechos humanos tienen un “carácter racional y abstracto al margen del tiempo y válidos para cualquier momento de la historia”; por último, desde el plano espacial, se entiende por universalidad la “extensión de la cultura de los derechos humanos a todas las sociedades políticas sin excepción”.²²

La Declaración y el Programa de Acción de Viena señalan que todos los derechos humanos son universales y que la comunidad internacional debe tratarlos en forma global y de manera justa y equitativa, dándoles a todos el mismo peso e importancia.

El debate respecto al reconocimiento universal de todos los derechos para todas las personas, se centra en el hecho de que tradicionalmente su reconocimiento se extiende dentro de un área geográfica determinada, limitando su ejercicio a las personas que poseen la calidad de ciudadanos.

En el panorama mundial, la limitación geográfica no puede ser establecida como criterio de reconocimiento de derechos humanos, más aún en un contexto de movilidad social, en donde se hace imperativa la tutela de derechos de todas las personas, indistintamente de su calidad migratoria, origen étnico, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de todas las personas.

Conforme a este principio, las autoridades deben cuidar siempre que a todas las personas se les respeten y garanticen todos sus derechos y, desde un ángulo negativo, deben evitar cualquier discriminación.

A este respecto, cabe señalar que nuestra propia Constitución prohíbe cualquier forma de discriminación en el párrafo quinto del artículo 1º, con ello se fortalece el principio de universalidad.

Asimismo, es importante señalar que no toda distinción en el tratamiento de un caso concreto implica discriminación, es decir, hay distinciones que no constituyen discriminación, sino que atienden a la situación o condición especial de las personas.

De forma adicional a estos elementos, en el derecho internacional de los derechos humanos se sugiere la aplicación de los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y objetividad a la conducta que se sospecha es discriminatoria,

²¹ Dictamen del Senado de la República del 8 de abril de 2010, publicado en la Gaceta del Senado No. 114.

²² Peces-Barba Martínez, Gregorio. “La Universalidad de los derechos humanos”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Doxa, 15-16, 1994, pp. 614-615. Consulta en línea. Dirección URL: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28867.pdf>

con la finalidad de evaluar si el fin y los efectos de las medidas o las omisiones de que se trate son legítimos, si existe una relación de proporcionalidad clara y razonable entre ellos y si son compatibles con la naturaleza de los derechos que se pretende proteger.

En ese orden de ideas, en la Opinión Consultiva No. 18, del 17 de septiembre de 2003, la Corte IDH al examinar las implicaciones de trato diferenciado que algunas normas pueden dar a sus destinatarios, determinó que “no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva por sí misma de la dignidad humana”, retomando lo formulado por la Corte Europea de Derechos Humanos, al señalar que “sólo es discriminatoria una distinción cuando carece de justificación objetiva y razonable” (párrafo 89).

Ampliando el argumento anterior, la Opinión Consultiva destaca:

“91. no habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana”.

De esta forma, hay acciones que en los hechos establecen un tratamiento diferenciado pero que tienen una finalidad legítima y proporcional para garantizar los derechos de las personas que se identifican como parte de un grupo social en situación de vulnerabilidad, tales como mujeres, niñas y niños, migrantes, indígenas, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros.

1.7.2 Principio de Interdependencia

El principio de interdependencia se definió en el Dictamen de los Senadores de la siguiente forma:

“El principio de interdependencia consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros y entre sí, de tal manera que el reconocimiento de un derecho humano cualquiera, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respetan y protejan multiplicidad de derechos que se encuentran vinculados; de esta manera, si se quiere reconocer un derecho se deben de garantizar toda la gama de derechos propios del ser humano. A través de este principio se está marcando una orientación clara para las autoridades, que al proteger un derecho deben observar los efectos que se causan sobre otros, a la vez que se obliga, en la labor de promoción de los mismos, a mantener siempre una visión integral.”²³

La razón última de esta interrelación está en la unidad de la propia dignidad humana que es el sustrato de todos los derechos.

Por ejemplo, la garantía y respecto del derecho al agua, impacta significativamente en el reconocimiento de otros derechos, como el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho al desarrollo, el derecho al medio ambiente e integridad personal.

²³ Dictamen del Senado de la República, op. cit., nota 21

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

A su vez, cuando el Estado promueve la afiliación a los sistemas de seguridad social, están implicados irrestrictamente el reconocimiento del derecho a la salud y el derecho a la vida y a la integridad personal.

En este sentido, asumir las obligaciones en materia de derechos humanos a través del principio de interdependencia significa redefinir estrategias de protección de derechos humanos que impacten en mecanismos de garantía para otros derechos.

1.7.3 Principio de Indivisibilidad

En la exposición de motivos de la Reforma se estableció que el principio de indivisibilidad:

“(...) se refiere a que los derechos humanos son en sí mismos infragmentables, ya sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, pues son todos ellos inherente al ser humano y derivan de su dignidad. Así, no se puede reconocer, proteger y garantizar parte de un derecho humano o sólo un grupo de derechos; de esta forma se consigue que la protección se haga de manera total y se evite el riesgo de que en la interpretación se transija en su protección.”²⁴

Para Vázquez y Serrano el principio de indivisibilidad:

“(...) implica una visión holística de los derechos humanos, en la que todos los derechos se encuentran unidos, ya no por razones de dependencia, sino porque de una forma u otra ellos forman una sola construcción. Por tanto, si se realiza o se viola un derecho, impactará en los otros derechos, más allá de si existe o no una relación de dependencia inmediata entre ellos. La idea central es que la concreción de los derechos sólo puede alcanzarse mediante la realización conjunta de todos ellos.”²⁵

El principio de indivisibilidad aparece expresamente hasta 1968 en la Declaración de la Conferencia de Derechos Humanos de Teherán, en donde se establece que:

“Los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, resultando imposible el disfrute completo de los derechos civiles y políticos sin el de los derechos económicos, sociales y culturales. Los progresos duraderos en la vía de la aplicación de los derechos humanos suponen una política nacional e internacional racional y eficaz de desarrollo económico y social.”²⁶

Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales poseen un contenido estratégico y fundamental para el desarrollo de otros derechos humanos, como el derecho a la salud o el derecho a la vida, y a su vez, estos derechos serán determinantes para el cumplimiento de otros derechos como el derecho al trabajo, a la libre manifestación de las ideas o a recibir una educación de calidad. Este principio revela que los derechos para su cumplimiento, se relacionan con otros derechos.

²⁴ Ídem.

²⁵ Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra. “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica” en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La Reforma Constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, UNAM, México, 2011, p. 155. Consulta en línea. Dirección URL <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/7.pdf>

²⁶ Escobar Roca, Guillermo. Indivisibilidad y derechos Sociales. Universidad de Alcalá, España. Consulta en línea. Dirección URL: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3994906>

1.7.4 Principio de Progresividad

Las comisiones dictaminadoras del Senado de la República, definieron el principio de progresividad de los derechos humanos como:

“El principio que establece la obligación del Estado de procurar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución de esta tarea.”²⁷

En el mismo sentido, en las iniciativas discutidas se estableció que:

“Desde una perspectiva de derechos humanos, el desarrollo debe ser progresivo. Por tanto, la progresividad en esta propuesta de reforma se refiere a la dinámica de perfeccionamiento y avance en el cumplimiento de las obligaciones hacia el logro de la efectividad de los derechos. Si bien el Estado podrá implementar estas políticas de manera paulatina tomando en cuenta el máximo de recursos disponibles, cabe destacar que, con base en este principio, el Estado también se compromete a que no haya retrocesos en la instrumentación y los logros de las políticas de desarrollo. Asimismo, la progresividad no exime al Estado de su responsabilidad respecto de la satisfacción inmediata de ciertos derechos y principios, como la no discriminación.”²⁸

La progresividad implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos no va a lograrse de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo.

Respecto a su carácter planificador, la progresividad requiere del diseño y cumplimiento de planes y programas para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de ejercicio de los derechos.²⁹ Además el principio de progresividad supone la obligación, a cargo de los Estados, de crear indicadores para poder verificar efectivamente el avance progresivo del ejercicio de los derechos.

De manera complementaria, la prohibición de regresividad implica que una vez logrado el avance en el disfrute de los derechos, el Estado no podrá disminuir el nivel alcanzado. Este principio debe observarse en las leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y, en general, en toda conducta estatal que afecte derechos.

La no regresividad y el principio de progresividad están directamente relacionados con el estándar del máximo uso de los recursos disponibles, por lo que si bien el texto constitucional no lo menciona explícitamente, debe entenderse comprendido como parte del derecho internacional de los derechos humanos.

La prohibición de no regresividad implica igualmente actos positivos que eviten que, en lo general y en lo particular, no se tomen decisiones de cualquier índole que impliquen la cancelación o el menoscabo en el ejercicio de un derecho.

Al respecto, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) señala que cada uno de los Estados se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación

²⁷ Dictamen de la Cámara de Senadores, *op. cit.*, nota 21.

²⁸ Cámara de Senadores, iniciativa del 25 de septiembre de 2008.

²⁹ Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, Revista de la CEPAL, núm. 88, abril del 2006, p. 38.

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el propio pacto.³⁰

El origen de este principio comúnmente se ha relacionado con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales debido a la “imposibilidad” de cumplimiento inmediato, ya que para satisfacer estos derechos se requieren prestaciones de dar y/o hacer por parte del Estado.

Aún y cuando en algún momento, este principio haya tenido su origen en los derechos económicos, sociales y culturales, la realidad es que hoy en día el principio de progresividad es aplicable en la realización de todos los derechos, incluidos los derechos civiles y políticos.

Este principio se ha vuelto ahora un mandato constitucional, por lo que a partir de ahora deben ajustarse las tareas de planeación, presupuestación y ejecución de políticas públicas. De acuerdo con lo mencionado, ahora es exigible que las autoridades destinen el máximo de los recursos disponibles para la satisfacción de cada derecho humano.

1.8 Obligaciones de las autoridades en relación con la violación de los derechos humanos

El artículo 1° también reconoce otro tipo de obligaciones respecto de los casos de violación a los derechos humanos:

“El Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

En este sentido, el ex relator sobre la tortura de Naciones Unidas, Theo van Boven, manifestó que: “reparar integralmente el daño por violaciones a los derechos humanos es una obligación del Estado que implica lograr soluciones de justicia, eliminar o reparar las consecuencias del perjuicio padecido, evitar que se cometan nuevas violaciones mediante acciones preventivas y disuasivas, la restitución, la rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, y asegurar que las medidas de reparación que se establezcan sean proporcionales a la gravedad de las violaciones y del perjuicio sufrido”.

Esta previsión es totalmente consecuente con el reconocimiento de que no es posible evitar totalmente las violaciones a derechos humanos y, en ese sentido, es necesario establecer la ruta de actuación que deben llevar a cabo las autoridades para realizar las acciones necesarias y suficientes para restituir los derechos y, cuando eso no sea posible, reparar las violaciones a derechos humanos.

³⁰ En este sentido la Observación general N° 3 (1990), Declaración del Comité: DESC, establece la evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que se disponga”. Esta evaluación incluye los siguientes puntos a considerar: a) Hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; b) Si el Estado ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria; c) Si la decisión del Estado de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos; d) En caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto; e) El marco cronológico en que se adoptaron las medidas; y f) Si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, si las medidas fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo.



Figura 6. Obligaciones de las autoridades respecto de violaciones a los derechos humanos.

a) Prevenir

La primera obligación frente a las violaciones a los derechos humanos es la de prevenirlas. En el contexto de la Reforma, las garantías para prevenir violaciones a los derechos tienen un contenido propio de la teoría desarrollada en el sistema interamericano de derechos humanos, en particular la jurisprudencia, que al respecto ha emitido la Corte IDH.

A juicio de dicho tribunal, el deber específico de prevención se traduce en: *“el desarrollo de todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.”*³¹

De esta manera, el deber específico de prevención impone a los Estados la obligación de actuar con la debida diligencia a fin de evitar conductas u omisiones que puedan violar derechos humanos o, en su caso, que puedan contribuir a la consumación de las mismas.

De igual forma, las acciones de prevención derivadas de esta obligación específica deben responder a una perspectiva integral de protección capaz de contrarrestar y combatir los factores de riesgo así como de fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar respuestas efectivas frente a situaciones de riesgo.

b) Investigar

Es la obligación de indagar cualquier conducta que vulnere los derechos; para dar cumplimiento a esta obligación se requiere la implementación de mecanismos de reportes de acciones que permitan dar seguimiento a averiguaciones

³¹ Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras. Gabriela Rodríguez, “Normas de responsabilidad internacional de los Estados”, en Claudia Martín y Diego Rodríguez-Pinzón et. al. (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Fontamara, Universidad Iberoamericana, American University, pp. 72 y 79. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Carlos María Pelayo Möller, “La obligación de ‘Respetar’ y ‘Garantizar’ los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Análisis del artículo 1º del Pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional” en *Estudios Constitucionales*, año 10, vol. 2, Centro de Estudios Constitucionales de Chile—Universidad de Talca, 2012, p. 157.

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

sensibles. La Corte IDH ha repetido en diferentes ocasiones que si una investigación elude el análisis de patrones sistemáticos que enmarcan trasgresiones a derechos humanos, puede esto conllevar a la ineficacia de la misma.³²

Al igual que la de prevenir, la investigación es una obligación de comportamiento, lo cual significa que no es incumplida por el solo hecho de que ésta no produzca el resultado esperado por alguna de las partes involucradas. No obstante lo anterior, la responsabilidad del Estado puede verse comprometida cuando las violaciones a los derechos humanos no son investigadas con celeridad y seriedad, pues de lo contrario, las presuntas violaciones se consideran auxiliadas por el poder público y, en consecuencia, esa falta de debida diligencia se traducirá el incumplimiento de la obligación de protección a cargo del Estado.³³

Reforzando lo anterior, *“la investigación no debe emprenderse como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, sino que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio, es decir, no como una simple gestión de intereses particulares, sujeta a la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad”*.³⁴

De igual manera, cada acto estatal que conforma el proceso de investigación, incluso los realizados por los órganos (ministerio público y fase policial) a los que corresponde la investigación previa al proceso judicial, debe tener sentido y estar orientado hacia una finalidad específica: la determinación de la verdad, la persecución, captura, enjuiciamiento y, en su caso, la sanción de los responsables de los hechos, abatiendo con ello la impunidad.

c) Sancionar

Una consecuencia obligada de la investigación eficaz es la de proceder a la sanción de los responsables.

Quien resulte responsable de violaciones a los derechos humanos debe ser castigado de conformidad con la legislación aplicable, para lo cual se debe tener en cuenta –tanto en el cumplimiento de esta obligación como en la de investigar– las garantías procesales de los inculpados, los derechos de protección judicial y el derecho a la verdad.

La Corte IDH ha resaltado la importancia de las actuaciones disciplinarias en aras de controlar la actuación de los funcionarios públicos, particularmente cuando las violaciones de derechos humanos responden a patrones generalizados y sistemáticos.³⁵

En este sentido, las sanciones administrativas o penales tienen un rol importante para crear una cultura institucional de derechos humanos.³⁶ Si se permite que personas responsables de violaciones a los derechos humanos continúen en sus cargos, o peor aún, ocupen posiciones de autoridad, se pueden generar y crear las condiciones para que los factores que inciden en el contexto de violencia persistan o incluso, se agraven. Esto es, la impunidad y la corrupción generan la reproducción social e institucional de las violaciones a derechos humanos.

³² Cfr. Corte IDH, Caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 11 de mayo de 2007, párrs. 156 y 164.

³³ Corte IDH. Caso Palma Mendoza y otros vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 3 de septiembre de 2012, serie C, núm. 247, párr. 83. 111 Corte IDH. Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012, serie C, núm. 240, párr. 203

³⁴ Corte IDH. Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012, serie C, núm. 240, párr. 203.

³⁵ Corte IDH. Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.

³⁶ Dicha cultura institucional por supuesto incluye otras perspectivas, entre ellas, la perspectiva de género.

d) Reparar

El deber de reparación implica que siempre que se cometan violaciones de derechos humanos, el Estado tiene la obligación de restablecer el derecho trasgredido y de reparar el daño, en la inteligencia de que la reparación debe ser proporcional al grado de afectación, así como integral, y acorde con los parámetros internacionales.

Los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2005, señalan que el trato a las víctimas debe ser con humanidad y respeto a su dignidad y sus derechos humanos; se deben garantizar, tanto su seguridad, intimidad, y bienestar físico y psicológico, como el de sus familias. Estipulan que es deber del Estado garantizar que las víctimas sean consideradas en los procedimientos jurídicos y administrativos.

Además, según los principios 18 al 23, la reparación debe ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido, pudiendo ser en la forma de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción o garantía de no repetición.

La restitución implica, de ser posible, volver la situación de la víctima a como estaba antes de la violación de sus derechos.

La indemnización es una concesión económica que debe tomar en cuenta el daño a la integridad física o mental; la pérdida de oportunidades (empleo, educación y prestaciones sociales); los daños materiales y la pérdida de ingresos; los perjuicios morales; y los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos, y servicios psicológicos y sociales.

Por su parte, la rehabilitación debe incluir atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.

La satisfacción puede consistir en medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones, el ejercicio del derecho a la verdad, la búsqueda de desaparecidos, una disculpa pública, conmemoraciones u homenajes, entre otras.

Finalmente, la garantía de no repetición incluye medidas tales como el fortalecimiento de la independencia del poder judicial; la educación de todos los sectores de la sociedad; la protección a la salud y asistencia sanitaria; protección a defensores de derechos humanos; la promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales; la promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas; entre otras.

Estas medidas no constituyen sólo una reparación para la víctima, sino que también contribuyen a la prevención de futuras violaciones de derechos humanos, estableciendo con ello garantías de no repetición.

A través de la reparación en un caso concreto, se pueden adoptar medidas de política pública que incidan en situaciones estructurales que reproducen acciones u omisiones violatorias de derechos humanos.

El 9 de enero de 2013, el Ejecutivo publicó la Ley General de Víctimas (LGV), reformada el 3 de mayo del mismo año, cuyo objeto es reconocer y garantizar los derechos de las víctimas y reglamentar la reparación a violaciones de sus derechos humanos.

Con esta Ley se crea la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), como el órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, instancia rectora del Estado mexicano encargada de definir y aplicar la política pública en la materia.

Con ello, el Estado mexicano, cuenta con una amplia normatividad en materia de víctimas, acorde con los más altos estándares internacionales.

2. TEMAS ESPECÍFICOS DE LA REFORMA

De manera esquemática la Reforma implicó la modificación de los siguientes artículos:

Artículo	Objeto de la Reforma
1°	Adopción del concepto de derechos humanos. Incorporación de las normas de los tratados internacionales de derechos humanos. Directrices de interpretación de las normas de derechos humanos. Obligaciones de las autoridades. Ampliación de la cláusula de no discriminación. (No discriminación por preferencias sexuales)
3°	Los derechos humanos como principio y fin de la educación.
11	Derecho de asilo y refugio.
15	Prohibición de celebrar tratados que alteren derechos humanos
18	Los derechos humanos como base en la organización del sistema penitenciario para la reinserción social.
29	Suspensión y restricción del ejercicio de derechos humanos (Estado de excepción).
33	Derecho de audiencia para los extranjeros sujetos a procedimiento de expulsión.
89	Los derechos humanos como principio de la política exterior.
102	Fortalecimiento de los organismos protectores de derechos humanos: Comisión Nacional de Derechos Humanos y organismos locales de protección de derechos humanos Facultad de investigación de violaciones graves. Ampliación de su competencia al ámbito laboral. Autonomía de las Comisiones Locales. Principios para el nombramiento del Presidente de la CNDH, los integrantes del Consejo Consultivo, y los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas. Obligaciones de los servidores públicos frente a las recomendaciones.
105	Procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes que violen derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales.

Cuadro 1. Artículos y aspectos conceptuales que se reformaron.

2.1 Artículo 1°: No discriminación por preferencias sexuales

La prohibición de discriminación por preferencias sexuales se incorpora en el párrafo quinto del artículo 1° de la Constitución que a la letra dice:

“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”.

De acuerdo con el dictamen de la Cámara de Diputados del 14 de diciembre de 2010: “esta modificación obedece a la realidad a la que se enfrentan por estos motivos muchos hombres y mujeres que llegan a ser discriminadas en los ámbitos familiar, escolar, laboral y social, que ha producido agresiones físicas, verbales, psicológicas, tortura e incluso la muerte”.

“La no discriminación por preferencias sexuales se vincula con el concepto de identidad de género, que se refiere a la relación entre sexo y género, es decir, a la autoexpresión de una persona respecto a la masculinidad o femineidad como representaciones socialmente construidas. Así, una persona puede vivir su identidad de género sin que necesariamente corresponda a las características sexuales o fisiológicas que posee.”³⁷

Los derechos de la población lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersex (LGBTTTI) en el ámbito internacional, se han reconocido en las resoluciones [AG/RES. 2504 (XXXIX-O/09)]³⁸; [AG/RES. 2600 (XL-O/10)]³⁹ y [AG/RES. 2653 (XLI-O/11)]⁴⁰ sobre los “Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género” de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en las cuales se señala que:

- Se deben condenar los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos contra personas a causa de su orientación sexual e identidad de género.
- Se debe instar a los Estados a prevenir, investigar y asegurar a las víctimas de violencia y/o violaciones de derechos humanos por su orientación sexual e identidad de género. Este grupo requiere la debida protección judicial en condiciones de igualdad, para que los responsables enfrenten las consecuencias ante la justicia.
- Se debe instar a los Estados para que aseguren una protección adecuada a los defensores de derechos humanos que trabajan en temas relacionados con los actos de violencia, discriminación y violaciones de los derechos humanos contra personas a causa de su orientación sexual e identidad de género.

Por otro lado, en el orden jurídico nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto a la reasignación sexual afirmando que “*la plena identificación de una persona, a partir de la rectificación de su nombre y sexo es lo que le permitirá proyectarse, en todos los aspectos de su vida, como el ser que realmente es, reconociéndose así legalmente su existencia*”.⁴¹

Siempre que una norma realice una clasificación basada en una categoría sospechosa,⁴² y ella “*incida en los derechos fundamentales garantizados en la Constitución, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación*”.⁴³

³⁷ Modelo de enfoque diferencial. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Colombia, 2013. Consulta en línea. Dirección URL: http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/IntranetICBF/macro_procesos/MP_estrategicos/direccionamiento_estrategico/PlanesModelos/MD1.MPE1%20Modelo%20de%20Enfoque%20Diferencial%20v1.pdf P.19

³⁸ AG/RES. 2504 (XXXIX-O/09) *Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género*, cuarta sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2009. Organización de Estados Americanos. Consulta en línea. Dirección URL: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2504_XXXIX-O-09.pdf

³⁹ *Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género*, cuarta sesión plenaria celebrada el 8 de junio de 2010. Organización de Estados Americanos. Consulta en línea. Dirección URL: https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2600_XL-O-10_esp.pdf

⁴⁰ *Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género*, cuarta sesión plenaria celebrada el 7 de junio de 2011. Organización de Estados Americanos. Consulta en línea. Dirección URL: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2653_XLI-O-11_esp.pdf

⁴¹ Reasignación sexual. No existe razonabilidad para limitar los derechos fundamentales de una persona transexual, impidiéndole la adecuación de sus documentos de identidad, bajo el pretexto de preservar derechos de terceros o el orden público. Novena Época Registro: 165694 Instancia: Pleno Tesis Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX Diciembre de 2009 Materia(s): Civil Tesis: P. LXXIV/2009, página: 19.

⁴² Son rubros prohibidos de discriminación (“focos rojos”) porque con base en ellas ciertos grupos han enfrentado exclusión sistemática. Se requiere de un escrutinio estricto y una carga probatoria determinada para establecer la legitimidad o necesidad de una distinción, exclusión, restricción o preferencia con base en estas categorías. Estas categorías han sido reconocidas en la Constitución mexicana, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación Racial, la CEDAW y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

⁴³ Jurisprudencia 27/2008, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9° Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXVII, abril de 2008, p. 175.

2.2 Artículo 3º: Los derechos humanos como principio y fin de la educación

La Reforma constitucional incluye en el artículo 3º el respeto a los derechos humanos como finalidad de la educación que imparta el Estado.

“La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.

Conforme a esta modificación se instituye la obligación para las autoridades de incluir a los derechos humanos como uno de los principios de la educación en México.

Esta obligación debe entenderse en sentido amplio, por lo que significa, entre otras cosas, incorporar los contenidos de derechos humanos en la educación, educar con perspectiva de derechos humanos y dar educación en derechos humanos.

Introducir como uno de los objetivos de la educación el respeto a los derechos humanos es una obligación internacional para todos los Estados. Ejemplo de ello es lo que señala el PIDESC, en su artículo 13: *“toda persona tiene derecho a la educación y que ésta debe buscar el pleno desarrollo de la personalidad humana y respeto de su dignidad, de modo que participe activamente en la sociedad”.*

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la educación relativa a los derechos humanos es parte integral del derecho a la educación, ya que el conocimiento de los derechos y las libertades se considera fundamental para asegurar el respeto a los derechos de todas las personas.

Para el Estado esta premisa se traduce en el desafío de garantizar una educación con enfoque de derechos humanos en todo el sistema educativo y en los diversos contextos nacionales de aprendizaje.⁴⁴

Los derechos humanos como objetivo educativo promueve un enfoque holístico, basado en el disfrute de esos derechos, que abarca tanto los derechos humanos en el contexto educativo, es decir, *“lograr que todos los componentes y procesos del aprendizaje, incluidos los planes de estudio, el material didáctico, los métodos pedagógicos y la capacitación conduzcan al aprendizaje de los derechos humanos, por una parte, como la realización de los derechos humanos en la educación, y por la otra, que consiste en hacer valer el respeto de los derechos humanos de todos los miembros de la comunidad escolar”.*⁴⁵

Finalmente, la educación en derechos humanos puede ser una clave para superar injusticias, para vivir plenamente el respeto a la diversidad cultural y para progresar en la identificación con el otro en términos de igualdad y reconocimiento de su dignidad.

⁴⁴ Cfr. Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada del 14 al 25 de junio de 1993, que estableció como punto 33 que “La Conferencia Mundial de Derechos Humanos” reitera el deber de los Estados, explicitado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, de encauzar la educación de manera que se fortalezca el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Véase también “Educación para los Derechos Humanos” UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) Consulta en línea. Dirección URL: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/human-rights-education/>

⁴⁵ Programa Mundial para la educación en derechos humanos, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York y Ginebra, 2006.

2.3 Artículo 11: Derecho de asilo y refugio

La Reforma agregó al artículo 11 constitucional un segundo párrafo, que textualmente señala:

“En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones”.

Esta modificación significa que se reconoce a nivel constitucional el derecho de solicitar asilo y de recibir la calidad de refugiado; así como el establecimiento de un tratamiento diferenciado respecto de las causas que originan el asilo y el refugio.⁴⁶

La Reforma de este artículo fortalece una tradición reconocida internacionalmente a nuestro país como receptor de asilo y refugio, materias en las que se han suscrito diversos convenios internacionales.

La calidad de refugiado, de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, se define como una persona que *“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país y no pueda o no quiera acogerse a la protección de éste; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o no quiera regresar”.*

Los tratados internacionales que constituyen el núcleo jurídico de la figura de asilo son: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención sobre Asilo Político, la Convención sobre Asilo Diplomático y la Convención sobre Asilo Territorial.

De conformidad con estos tratados, el otorgamiento o negativa de conceder asilo es una facultad discrecional del Estado para admitir o no, a una persona en su territorio y únicamente se concede cuando se actualizan los siguientes supuestos: a) las causas que motivan la persecución del solicitante son eminentemente de índole política directamente relacionadas con el perfil público de las personas; b) que hagan peligrar su vida, libertad o seguridad; y c) se trate de casos de urgencia, es decir, cuando resulta indudable que el individuo se encuentra en peligro inminente de ser privado de su vida o de su libertad por virtud de la persecución política y no puede ponerse a salvo de otra forma.⁴⁷

En este sentido, el otorgamiento de conceder asilo se entiende como la protección que se otorga a un extranjero por considerar que, debido a su perfil público, es sujeto de persecución política. Por su parte, el refugio, es una condición que nuestra Constitución reconoce como derecho humano, en virtud de la cual un país otorga protección y un sistema de garantías a una persona cuya vida, libertad o seguridad esté en peligro en su país de origen por diversas causas.

Con lo anterior, damos cuenta de una diferencia conceptual, mientras los tratados internacionales utilizan un concepto que incluye tanto causas humanitarias como políticas, a nivel interamericano se contempla la figura del asilo político (diplomático y territorial) limitando dicho término a las cuestiones políticas, lo que ya hace una diferencia con el refugio. Esta distinción es tomada por la Constitución.

Para establecer una u otra categoría, debe adoptarse una postura que considere diferencias relevantes y no sólo nominales o semánticas, es decir, que considere las causas (humanitarias o políticas) para otorgar el asilo y la calidad de refugiado, y no los términos utilizados para incluirlas.

⁴⁶ Sepúlveda, Ricardo, “Análisis sobre los aspectos de la Reforma constitucional relacionados con el ámbito internacional (asilo y refugio)”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *op. cit.*, nota 25, p. 201.

⁴⁷ Exposición de Motivos sobre la reforma de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, Cámara de Senadores, 9 de octubre de 2012, Gaceta No. 27.

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Así, a nivel conceptual es irrelevante que se utilice el término refugio o asilo. Lo importante es que no se distinga en cuanto a los derechos sustantivos y procesales que correspondan a las causas que las categorías de asilo y refugio incluyen.

En este sentido, la carencia de perfil público no impide o inhibe que cualquier persona extranjera, perseguida por razones de índole política, pueda solicitar y; en su caso, recibir el reconocimiento de la condición de refugiado, ampliado así el estándar de protección previsto en la disposición constitucional.

En esta lógica de ampliación y protección de derechos se reformó la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, el 30 de octubre del 2014, para subsanar en nuestra legislación secundaria la adecuada regulación a la materia de asilo, incorporando para ello las definiciones de asilo, asilado, refugio y representación.

2.4 Artículo 15: Prohibición de celebrar tratados que alteren derechos humanos

A raíz de la Reforma se establece la prohibición al Ejecutivo Federal de celebrar tratados internacionales que alteren derechos humanos reconocidos previamente en otros tratados internacionales de los que México sea parte.

El artículo 15 constitucional sostiene que:

“No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”.

La prohibición de celebrar tratados que se opusieran a la norma constitucional estaba contemplada antes de 2011. Pero dicha garantía, vinculada a la Constitución, no existía respecto de nuevos tratados internacionales que afectasen convenciones en materia de derechos humanos adoptadas previamente.

Este artículo ha sido definido doctrinariamente como una cláusula abierta para la adopción de tratados internacionales de derechos humanos y permite ampliar no sólo el contenido de los derechos, sino también la garantía de la progresividad en el reconocimiento de los mismos.

2.5 Artículo 18: Los derechos humanos como base en la organización del sistema penitenciario para la reinserción social

A partir de la Reforma constitucional en materia de derechos humanos se estipula en el artículo 18 que el sistema penitenciario:

“(...) se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley (...)”

Uno de los retos que importa la modificación de este artículo constitucional es la armonización de la legislación en la materia, entre otras la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, con los estándares de derechos humanos que establecen la Constitución y los tratados internacionales.

De hecho existen varias iniciativas, orientadas a regular de manera integral el sistema penitenciario, dirigidas a atender las recomendaciones internacionales y el mandato constitucional.

El debate sobre la unificación en la ley sustantiva y penal originó también que se presentaran iniciativas de reforma para unificar la Ley de Ejecución Penal, al respecto, el 9 de abril de 2013, se presentó una reforma constitucional que planteó la modificación de los artículos 20, 73 fracción XXI y 122 apartado C, base primera, fracción V, inciso h), a fin de facultar al Congreso de la Unión para emitir tanto una legislación procesal penal como un ordenamiento único sobre ejecución de sanciones.

En la exposición de motivos del proyecto de reforma, los senadores que lo suscribieron reiteraron las preocupaciones frente al hecho de la falta de uniformidad de los criterios establecidos en el texto constitucional y la eventual expedición de normas secundarias, principalmente la de ejecución penal.

La reforma constitucional a la fracción XXI del artículo 73, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2013, y faculta al Congreso de la Unión para *“expedir la legislación procesal penal así como de ejecución de sanciones penales aplicable a la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias”*.

Esta novedad se vincula con lo establecido por la Reforma de derechos humanos, en cuanto al deber de organizar del sistema penitenciario de acuerdo con el respecto a los derechos humanos, ya que la unificación de la Ley de Ejecución Penal que pretende el artículo 73 debe tener como base a los derechos humanos.

Con esta modificación constitucional, contaremos con una legislación procesal penal y ejecutiva de sanciones uniforme para toda la República, atenta a las disposiciones constitucionales, sin espacio para interpretaciones diferentes o encontradas, como ocurre al amparo de la dispersión legislativa.

La unificación de Ley de Ejecución Penal representa una oportunidad para que el sistema penitenciario se alinee con la tendencia mundial de protección de derechos, como el recurrir a medidas sustitutivas a la prisión, es decir, la administración de penas en condiciones de libertad, con vigilancia y con la participación de la sociedad, la familia y el sector privado, y la vigilancia electrónica, entre otros.

Así, la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), en conjunto con la Reforma constitucional de derechos humanos, fortalece el compromiso del Estado en relación con la protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad.

2.6 Artículo 29: Suspensión y restricción del ejercicio de derechos

El artículo 29 constitucional también se modificó en 2011 señalando en su primer párrafo que:

“en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.”

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Se establecieron modificaciones a este precepto constitucional, no obstante de no tener aplicación desde 1942, para establecer las instituciones constitucionales necesarias para hacer frente a las posibles situaciones de crisis que, derivadas de factores externos al Estado, adquieren especial atención e importancia.

Anteriormente, el artículo 29 hacía referencia a la suspensión de garantías; actualmente señala que la suspensión y restricción se refiere al ejercicio de derechos y sus garantías, ello significa que los derechos humanos no se suspenden, sino que su ejercicio se limita en casos excepcionales.

Adicionalmente, y en consonancia con el artículo 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se establece un catálogo de derechos y garantías cuyo ejercicio no se puede restringir ni suspender, éstos son: *“los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar alguna religión; 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 estos derechos”*.

En el texto constitucional también se adicionaron los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación para la suspensión o restricción de derechos humanos:

“La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta 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.”

Por último, se estableció la declaratoria de constitucionalidad del decreto por el que se suspenden o restringen el ejercicio de derechos y garantías, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues:

“Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.”

Con las anteriores modificaciones lo que se busca es crear un marco constitucional que sea respetuoso de los más altos estándares internacionales, y a la vez resulte eficaz para atender casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

El artículo cuarto transitorio del decreto de Reforma establece que: *“El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto”*. Para cumplimentar esta obligación el 21 de octubre de 2013, el Presidente de la República, el Lic. Enrique Peña Nieto presentó la iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional, a la cual el Senado de la República dio trámite para la elaboración del dictamen respectivo por parte de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, de Gobernación, de Justicia y de Estudios Legislativos.

A la fecha, está pendiente su aprobación en el Pleno del Senado de la República, dictamen que quedó registrado como de primera lectura el día 29 de abril del 2014.

2.7 Artículo 33: Derecho de audiencia para los extranjeros sujetos a procedimiento de expulsión

Anterior a la Reforma constitucional, el artículo 33 reconocía las garantías individuales también para las personas extranjeras, no obstante, otorgaba la facultad discrecional al Poder Ejecutivo de hacer abandonar del territorio nacional sin necesidad de juicio previo y sin otorgar el derecho de audiencia, a todo extranjero, lo cual no era congruente con los principios elementales de los derechos humanos.

Actualmente el texto constitucional establece:

“Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución. El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.”

La Reforma tiene un carácter incluyente pues dota a las personas extranjeras que radican en el país, de los mismos derechos y protección constitucional que a las nacionales.

El cambio tiene importantes repercusiones ya que se modifica el término “*garantías*” por “*derechos humanos y garantías*”. Asimismo, se les reconoce a los extranjeros el derecho de audiencia, y a su vez, se debe establecer el procedimiento administrativo para la expulsión. Este cambio cumple con los requisitos de transparencia y el reconocimiento de derechos humanos de todas las personas.

Finalmente, es necesario destacar que hay un mandato para el Congreso de la Unión, acorde con el artículo quinto transitorio del decreto de la Reforma, en el cual se señala que: “*El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de expulsión de extranjeros en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto. En tanto se expida la ley referida, este artículo se seguirá aplicando en los términos del texto vigente*”.

Al respecto el 22 de octubre de 2013, el Titular del Poder Ejecutivo Federal, el Lic. Enrique Peña Nieto, por conducto de la SEGOB, remitió al Senado de la República el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 24 de octubre de 2013, la Mesa Directiva del Senado turnó la iniciativa en comento a las Comisiones Unidas de Gobernación, de Derechos Humanos, de Justicia y de Estudios Legislativos, quienes presentaron su dictamen el 18 de febrero del 2014.

El 30 de abril de 2014, fecha en la que concluyó el segundo periodo ordinario de sesiones de la LXII Legislatura, el dictamen correspondiente fue publicado en la Gaceta Parlamentaria y quedó registro del dictamen como de primera lectura.

2.8 Artículo 89: Los derechos humanos como principio de la política exterior

Antes de la Reforma de 2011, el artículo 89, fracción X, establecía como facultades y obligaciones del Presidente, en materia de política exterior, las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

La fracción X del artículo 89 de la Constitución establece como facultad del Presidente de la República, la dirección de la política exterior del país, para lo cual habrá de observar ciertos principios normativos.

Los principios normativos de la política exterior mexicana contribuyen a generar una verdadera política exterior del Estado mexicano, considerando que dichos principios responden, en lo individual, tanto al interés como a los valores de México y los mexicanos y, en lo colectivo, a los principios bajo los cuales se rigen las relaciones internacionales.

Respecto a dichos principios, se estableció en el dictamen de la Cámara de Diputados del 23 de abril de 2009 y posteriormente en el dictamen del 7 de abril de 2010 del Senado de la República, la necesidad de hacer coherente el texto constitucional con la política exterior que se ha impulsado en materia de derechos humanos, motivo por el cual se incorpora en la fracción X del citado artículo: “*la protección y promoción de los derechos humanos*” como parte de los principios normativos de dicho precepto, que diseñan las determinaciones sobre política exterior.

Además de reconocer los derechos humanos como fuente normativa de nuestro sistema jurídico, con esta modificación se establece la obligación del Ejecutivo de mantener una política coherente con los derechos humanos respecto de los tratados internacionales que se adopten.

2.9 Artículo 102, apartado B: Fortalecimiento de los organismos protectores de derechos humanos

La Reforma constitucional de 2011 fortaleció a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y a los organismos públicos de protección de los derechos humanos en el ámbito estatal, en diversos rubros contenidos principalmente en el apartado B del artículo 102 y en el artículo 105 fracción II.

Los aspectos que se modificaron son los siguientes:

1. Autonomía de los organismos públicos de derechos humanos locales

Con la Reforma, se elevó a rango constitucional la autonomía de los organismos locales de protección de los derechos humanos, en el párrafo quinto que se adicionó al apartado B, mismo que dispone: “*Las constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de derechos humanos*”.

Se puede considerar que este es uno de los puntos más importantes de la Reforma en torno al fortalecimiento de los organismos no jurisdiccionales, ya que si bien algunas Constituciones del orden local otorgaban esta garantía, en realidad, la falta de un parámetro constitucional había acarreado que hubiera una asimetría normativa en materia de autonomía, siendo éste uno de los principios esenciales para el funcionamiento del sistema ombudsman.

2. Consulta pública para nombramiento de titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y para la selección de quienes integran el Consejo Consultivo

La Reforma determinó que la elección del Presidente de la CNDH, de los integrantes del Consejo Consultivo y de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, deberá realizarse mediante un procedimiento de consulta pública que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

El texto constitucional actualmente señala que:

“La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.”

Esta Reforma tiene igualmente el propósito de fortalecer la legitimidad de los organismos públicos de protección de derechos humanos y, con ello, su vinculación con la ciudadanía.

3. Se amplía el catálogo de competencias de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

La ampliación del catálogo de competencias de la CNDH se realizó con el propósito de fortalecer la protección de los derechos humanos, al otorgarle las siguientes facultades:

- Para ejercer la facultad de investigación por violaciones graves a los derechos humanos.
- Para conocer violaciones a derechos humanos en el ámbito laboral.

De acuerdo con el texto constitucional se establece que:

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.”

La Reforma transfirió a la CNDH la facultad de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, misma que anteriormente estaba a cargo de la SCJN. Esta potestad puede ser activada por la propia CNDH cuando lo considere pertinente, o en virtud de solicitudes realizadas por el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de algún Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o las legislaturas de los Estados.

Esta ampliación de facultades obedece fundamentalmente a que, en algunos casos, las violaciones a derechos humanos tienen un impacto especial, ya sea por la gravedad de los hechos o por el número de personas involucradas, en cuyo caso se debe seguir un procedimiento especial que garantice la eficacia de las investigaciones y de las sanciones conducentes.

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La modificación constitucional que se realiza para la eliminación de la restricción de su competencia en el ámbito laboral es una demanda gestada hace años, basada en el hecho de que los derechos laborales son auténticamente derechos humanos, sin embargo éstos no se encontraban reconocidos así cuando se crearon las comisiones de derechos humanos a principios de los años noventa.

4. Se establecen nuevas obligaciones para las autoridades responsables frente a las recomendaciones de la CNDH y organismos públicos de derechos humanos locales

La Constitución establece que:

“Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos 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.”

La Reforma incorpora la obligación que tienen los servidores públicos de responder a las recomendaciones formuladas por la CNDH o los organismos estatales de protección de derechos humanos y, en caso de no hacerlo, el deber de fundar, motivar y hacer pública su negativa. En tal sentido, se incorporó la facultad de la CNDH –y comisiones locales– de solicitar de la Cámara de Senadores –y en su caso de las legislaturas de las entidades federativas– que llamen a comparecer a los servidores públicos responsables, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Esta Reforma, además de fortalecer los mecanismos de exigencia que tienen los organismos de derechos humanos, son también, por contrapartida, medios de rendición de cuentas para los servidores públicos.

Con estas modificaciones se establece un esquema de protección de derechos humanos más acorde con los estándares internacionales, se amplía la función prioritaria de las comisiones de derechos humanos a fin de hacer este mecanismo no jurisdiccional más asequible para la población en caso de violaciones a derechos humanos.

2.10 Artículo 105 fracción II: Ampliación de los supuestos de procedencia de la acción de inconstitucionalidad

El artículo 105, fracción II constitucional establece que:

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución:

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.”

La acción de inconstitucionalidad constituyen el mecanismo jurisdiccional diseñado para controvertir la constitucionalidad de las disposiciones legislativas, el cual comprende, además de las leyes expedidas por las Cámaras Legislativas, las normas reglamentarias y los tratados internacionales ratificados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República.

La Reforma constitucional del 10 de junio de 2011, faculta a la CNDH para presentar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales, celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

De igual forma, se otorga esta facultad a los organismos estatales de protección de los derechos humanos, para presentar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y en el caso del Distrito Federal, a la Comisión de Derechos Humanos en contra de leyes emitidas por su Asamblea Legislativa.

Respecto a los mecanismos jurisdiccionales, la Reforma constitucional, como ya hemos señalado, se complementa con la reforma en materia de amparo, en el objetivo de garantizar la protección a los derechos humanos. Ambas reformas fueron publicadas en el mismo mes y año, la de amparo el 6 de junio y la de derechos humanos el 10 de junio de 2011.

Debido a la relevancia y similitud de objetivos que plantean ambas reformas, dedicamos un apartado a las modificaciones que la reforma constitucional en materia de amparo estableció para dicho mecanismo jurisdiccional de protección de derechos humanos.

2.11 Artículos 103 y 107: Amparo, medio jurisdiccional de protección de derechos humanos

Existen diversos mecanismos jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos⁴⁸, para efectos de este apartado, y por su relevancia, abordaremos el juicio de amparo.

A partir de junio de 2011, el juicio de amparo se fortaleció como un mecanismo *ex profeso* para la protección y defensa de los derechos humanos. La reforma en materia de amparo así como la promulgación de la nueva Ley de Amparo, en abril del 2013, amplió su procedencia para la tutela de los derechos humanos previstos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por México, debiendo analizarse sus alcances a partir de la cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona*.

El juicio de amparo, proveniente de una tradición forjada en las garantías individuales, se transformó para ser un mecanismo de defensa y protección de los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

Otro de los avances más relevantes es la incorporación del *interés legítimo* como requisito de procedencia del juicio de amparo, sustituyendo al interés jurídico directo. El interés legítimo protege fundamentalmente a los derechos que se han denominado colectivos, difusos o de incidencia colectiva. Se podrán proteger, entre otros, los derechos

⁴⁸ Uno de estos mecanismos, son las acciones Colectivas, incorporadas a la Constitución el 29 de julio de 2010 con la inclusión del párrafo tercero al artículo 17, además se creó un Libro Quinto, denominado "De las acciones colectivas" en el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC) integrado por los nuevos artículos 578 a 625. Las acciones colectivas son herramientas jurídicas para acudir ante los tribunales a demandar aspectos relacionados con el consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente. Procede para la protección y defensa de los intereses y derechos que corresponden a una colectividad o grupo de personas, así como para el ejercicio de derechos personales, particulares e individuales, que correspondan a los miembros de un grupo de personas. Estos mecanismos de garantía permiten proteger el contenido material de la Constitución y tienen por objetivo coadyuvar en la promoción, protección, garantía y respeto de los derechos humanos. Como ha quedado establecido, el catálogo ampliado de derechos humanos debe estar en consonancia con un sistema de garantías amplio e institucionalizado.

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

al medio ambiente, al patrimonio cultural, al desarrollo urbano, a la imagen urbanística, así como los derechos⁴⁹ de las minorías, y los derechos de los consumidores, y con ello combatir diferentes tipos de discriminación.

Además se modifica la llamada “*cláusula Otero*”, que establecía los efectos de las sentencias de amparo sólo entre los particulares que participaban en el juicio, para incorporar la declaratoria general de inconstitucionalidad, dando efectos generales a las sentencias de amparo, con excepción de la materia tributaria.

Adicional a las modificaciones constitucionales, vale la pena mencionar que de conformidad con el artículo 5° de la Ley de Amparo, dicho juicio puede ser promovido por cualquier persona en contra de actos u omisiones de autoridad –y en determinadas hipótesis, en contra de actos de particulares– que violen sus derechos humanos.

Anteriormente sólo se podía promover por el titular de un derecho sustantivo y exclusivamente en contra de actos de la autoridad. Este cambio tiene por objeto brindar la máxima protección para los derechos humanos, tomando en cuenta que muchas violaciones, de facto, proceden de actos u omisiones de actores no estatales y a que la violación de derechos humanos se puede dar independientemente de no ser titular directo de un derecho sustantivo.

De conformidad con el citado artículo 5° fracción II, segundo párrafo, de la citada ley, para que proceda el amparo en contra de particulares será necesario:

- Que sean actos equivalentes a los de autoridad,
- Que estos afecten derechos y,
- Que sus funciones estén determinadas por una norma general.

Previamente a las reformas de 2011, el amparo se llegó a calificar como un mecanismo formalista diseñado para la protección de las garantías individuales: pocas personas tenían acceso a él por las complejidades jurídicas de su procedencia –generadas, por ejemplo, por el interés jurídico–; sus impactos eran reducidos o limitados –en virtud de la operación irrestricta del principio de relatividad de las sentencias de amparo–; no operaba para la defensa real de derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, etcétera.⁵⁰

Con la reformas de derechos humanos y amparo de 2011 se produjo un paso relevante para la protección de los derechos humanos en México. Ambas reformas deben entenderse de manera complementaria ya que a través de ellas se ha reforzado la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos en México: objetivo primordial de los Estados democráticos.

⁴⁹ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional, México, Porrúa- UNAM, 2013, p.77.

⁵⁰ Sepúlveda I., Ricardo y Morales Sánchez, Julieta, “La evolución del juicio de amparo como mecanismo para la protección de derechos humanos” en Revista El Foro, vigésima época, No.1, México, D.F., 2013, p.p. 430 y 431.

3. REFORMA CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

3.1 Replanteamiento del principio de Legalidad

El fundamento jurídico del principio de legalidad se localiza en los artículos 14 y 16 constitucionales, y en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los cuales señalan que es responsabilidad de los servidores públicos ajustarse -en el desempeño de sus funciones- a las obligaciones previstas en la propia ley, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

De acuerdo con lo anterior, el principio de legalidad debe entenderse como un control sobre la autoridad, un límite a la posible arbitrariedad de la misma, la garantía del respeto a las normas y una disposición sobre hasta dónde y cómo debe efectuar su actuación la autoridad.

En una sociedad democrática el principio de legalidad es fundamental pues es la base del derecho público y del Estado de derecho; de ahí la necesidad de que la actividad estatal esté sometida a los límites de las normas jurídicas.

Con la Reforma constitucional se prioriza la protección efectiva y eficaz de los derechos humanos y la preservación de la dignidad, lo cual confiere legitimidad a la ley, ya que una mayor vinculación y respeto a estos derechos, genera una mayor legitimación y viceversa.

Así, a la luz de la Reforma constitucional el principio de legalidad debe integrarse con la perspectiva de los derechos humanos como un principio y como una regla, que contribuya a fortalecer una cultura de la legalidad que garantice la existencia de la democracia.

La Reforma constitucional obliga a hacer un replanteamiento del principio de legalidad, ampliando su contenido, es decir, los servidores públicos deben de seguir ajustando su actividad a la “ley”, y por “ley” debe entenderse a las normas administrativas, los tratados internacionales, la Constitución y la jurisprudencia internacional. Esto evitará que existan acciones u omisiones, que parezcan ajustarse a la “ley”, pero que sean violatorias de derechos humanos.

Si bien este principio sigue plenamente vigente y es pilar del sistema jurídico, no puede leerse ya de la misma manera, debido a que las autoridades tienen la obligación de apegarse tanto al principio de legalidad como al *principio pro persona*, e inclusive, si hubiera una incompatibilidad entre ambos habrían de preferir sujetarse al segundo.

En otras palabras, los principios del actual sistema jurídico democrático no permiten que los servidores públicos restrinjan su actuación a un cumplimiento meramente formal de las normas jurídicas, sino que deben ampliar su visión a otros principios de derechos humanos, los cuales tienen importantes y muy específicas consecuencias.

La Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-6/86, del 9 de mayo de 1986, se ha pronunciado sobre el sentido material de las normas jurídicas, que cobra relevancia para la causa de los derechos humanos, ya que *“la norma no sólo establece criterios de aplicación formal, sino también establece criterios sustantivos, en este caso, de derechos humanos, que califican la legalidad de la norma. Es decir, el aplicador e intérprete de la norma debe buscar siempre evitar que formalismos, limiten la aplicación de normas que reconocen derechos humanos”*.⁵¹

⁵¹ La expresión leyes, en el marco de la protección a los derechos humanos, carecería de sentido si con ella no se aludiera a la idea de que la sola determinación del poder público no basta para restringir tales derechos. Lo contrario equivaldría a reconocer una virtualidad absoluta a los poderes de los gobernantes frente a los gobernados. En cambio, el vocablo leyes cobra todo su sentido lógico e histórico si se le considera como una exigencia de la necesaria limitación a la interferencia del poder público en la esfera de los derechos y libertades de la persona humana.

3.2 Concepto de Implementación de la Reforma constitucional de derechos humanos

Las modificaciones a la Constitución tienen como finalidad asegurar la plena vigencia de los derechos humanos, sin embargo, hay implícita una idea de razonabilidad práctica, es decir que éstos se realicen en el día a día de las personas, para lo cual será necesario que las autoridades y la población conozcan y comprendan el alcance de su contenido y aplicación.

De acuerdo con el Diagnóstico del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018: *“La plena implementación de la Reforma es fundamental para la construcción de una sociedad de derechos, por eso la necesidad de acelerar su implementación. La falta de articulación y coordinación de los órdenes federal y local, así como entre los Poderes de la Unión, ha limitado sus efectos. Entre el servicio público y entre la población, persiste el desconocimiento del contenido y alcances de la Reforma, lo que limita las posibilidades para su aplicación en las instituciones y la exigibilidad de los derechos en México. Por otra parte, la mayoría de leyes reglamentarias previstas en los transitorios de la Reforma están pendientes de emisión y el marco jurídico-administrativo no ha sido armonizado con los principios constitucionales.”*

El reto de la implementación es pasar de la norma, a través de un proceso de toma de decisiones, a políticas públicas que tengan efectos concretos en la realidad de las personas, lo cual significa que los servidores públicos deben conocer y aplicar los contenidos constitucionales en los programas y acciones de sus instituciones, considerando los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y aplicando el principio *pro persona*.

Para ello se trazaron los siguientes Lineamientos para el proceso de Implementación de la Reforma constitucional:

- Base para la Política de Estado. Los principios establecidos en la Reforma serán la base sobre la que se construirá la Política de Estado en Derechos Humanos. De esta forma, el Programa Nacional de Derechos Humanos incluirá como una de sus líneas estratégicas fundamentales la implementación de la Reforma.
- Estrategia integral. Los trabajos de implementación de la Reforma tendrán como estrategia central la integralidad, de manera que a través de mecanismos de coordinación y de colaboración involucre a todas las autoridades de los distintos órdenes de gobierno del país.
- Corresponsabilidad con la Sociedad Civil. En el proceso de implementación deberá contarse con la colaboración de la sociedad civil, en un marco de permanente corresponsabilidad.
- Evaluación y seguimiento: Se elaborará un Diagnóstico sobre el avance de la aplicación de la reforma en los dos primeros años de su promulgación para definir el curso de las acciones a futuro.
- Capacitación. La SEGOB impulsará un proceso permanente de capacitación de las y los funcionarios y servidores públicos de la Administración Federal, sobre las obligaciones derivadas del nuevo marco constitucional. De igual manera se establecerán mecanismos de colaboración con las autoridades de las entidades federativas para contribuir a los procesos de capacitación que éstas lleven a cabo.
- Consejo Ciudadano. A fin de lograr la participación de la ciudadanía en el proceso de implementación, se conformará un Consejo Ciudadano para la Implementación de la Reforma, como órgano deliberativo, cuyo objetivo será coadyuvar en la definición de los alcances y la metodología a seguir en este proceso.⁵²

⁵² Lineamientos del Proceso de Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos, elaborados por la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, del 10 de Junio de 2013.

Estos planteamientos suponen la implementación de distintas políticas públicas, para que la Reforma constitucional se transforme en una práctica cotidiana.

Para ello, se ha creado la instancia encargada de establecer y dar seguimiento a las medidas de política pública adoptadas, a nivel federal, que es la DGPPDH de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la SEGOB, que de conformidad con el artículo 25 del Reglamento Interior de la SEGOB, tiene la facultad de implementar los principios constitucionales de derechos humanos y conforme a ello promover, orientar y dar seguimiento a las políticas públicas en materia de derechos humanos que incorporen las dependencias, entidades y órganos de la administración pública federal en sus distintos programas.

Esta instancia ha fundamentado sus procesos de implementación en diferentes planes, programas y lineamientos, lo que le permite llevar a cabo acciones en tres diferentes ejes: primero, la capacitación de todos los servidores públicos adscritos a la administración pública federal; adicionalmente, difundir entre la población los contenidos de la Reforma constitucional de derechos humanos; y además, la coordinación de los poderes y órdenes del Estado para poder llevar a cabo estrategias integrales en materia de derechos humanos.

3.3 Concepto de Política Pública y su relación con la Implementación de la Reforma constitucional de derechos humanos

Las políticas públicas son las decisiones y los objetivos que el Estado pone en práctica para resolver problemas públicos, demandas de la sociedad y necesidades de la ciudadanía, mediante un proceso estratégico conformado por acciones gubernamentales que siguen un ciclo.

El ciclo de las políticas públicas se integra de siete fases: la entrada del problema en la agenda pública, la estructuración del problema, el diseño de soluciones, el análisis de los pros y los contras, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación.⁵³

Para relacionar este concepto con los derechos humanos, se debe partir de la premisa de que los derechos humanos constituyen un contenido necesario en el diseño, aprobación, implementación y evaluación de las políticas públicas, pero, por otra parte, los derechos humanos en sí mismos requieren de políticas públicas para su garantía y protección. Es decir, se trata de una relación circular.

Así, las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos deben considerar los siguientes aspectos:

- La materialización de los derechos, no sólo como aspiración o como bien jurídico reconocido, sino como una realidad posible y visible.
- La atención a grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación, poniendo énfasis en las causas que originan esa vulnerabilidad e impiden el ejercicio libre de los derechos.
- La participación de la sociedad y las organizaciones de la sociedad civil. Con esquemas de inclusión dentro de los programas de derechos humanos que lleven a cabo las instituciones.
- El fomento de la rendición de cuentas y la transparencia.

⁵³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de Derechos humanos: un manual operativo para servidoras y servidores públicos, México: 2010, Página 14.

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

- El cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos: respetar, promover, garantizar y proteger de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- La transformación de las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales.

La perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas fortalece la transparencia, la rendición de cuentas y genera mecanismos para que los titulares de derechos puedan exigir su cumplimiento y para que los portadores de obligaciones cumplan con sus responsabilidades.

Es fundamental entender que el nuevo artículo 1º constitucional es la base y fundamento de la política pública de derechos humanos en nuestro país.

3.4 Obligaciones de la administración pública federal para la Implementación de la Reforma constitucional de derechos humanos

Los derechos humanos imponen obligaciones ineludibles para todas las autoridades de los tres poderes y órdenes de gobierno. Además, tales obligaciones deben ser cumplidas atendiendo el mandato constitucional de 2011.

El cumplimiento de estas obligaciones supone llevar a la práctica los contenidos y alcances de la Reforma en la esfera de competencia de cada autoridad, de ahí la necesidad de dar prioridad a su efectiva implementación.

Al respecto, la administración pública federal, en su ámbito de competencia, tiene el deber de adoptar todo tipo de medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural, organizando su entramado institucional, de manera que pueda asegurarse jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos para todas las personas.

Lo anterior, tiene fundamento en Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en donde se establece como Objetivo 1.5, “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”, a su vez, la Estrategia 1.5.1 señala la obligación de “Instrumentar una política de Estado en derechos humanos”, mediante la línea de acción: “Promover la implementación de los principios constitucionales en materia de reconocimiento y protección de derechos humanos”.

Para ello, se han adoptado diferentes medidas en la administración pública federal, que pueden sistematizarse de acuerdo con un criterio funcional en cuatro rubros: 1) medidas normativas, 2) medidas de articulación, 3) medidas de capacitación y 4) medidas de difusión.⁵⁴

3.4.1 Medidas normativas

Respecto a las medidas de implementación relacionadas con la incorporación de los principios constitucionales de derechos humanos en la normatividad administrativa, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 (PNDH), en su Objetivo 1, “Lograr la efectiva implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”, señala como estrategia 1.1., “asegurar que la gestión de la administración pública federal se apege a la Reforma”,

⁵⁴ Programa Sectorial de Gobernación 2013 – 2018, Consulta en línea, Dirección URL: http://segob.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/620/5/images/Programa_Sectorial_SEGOB_DOE_121213_Separata.pdf

estableciendo como Línea de acción 1.1.1, “*actualizar y armonizar los manuales, reglamentos y demás disposiciones internas para adecuarlos a la Reforma constitucional*”.

La realización de esta acción requiere que cada dependencia de la administración pública federal realice actividades encaminadas a lograr la armonización de los manuales, reglamentos y demás disposiciones internas para adecuarlos a la Reforma constitucional.

En la DGPPDH se ha iniciado un proceso de armonización de dicha normatividad administrativa, asumiendo la función de orientación y apoyo de las diferentes dependencias, entidades y órganos que conforman la administración pública federal, reconociendo que dicha labor debe ser encabezada por cada uno de ellos.

En cumplimiento de esta obligación en materia de adecuaciones normativas, es que se instala la “*Mesa permanente de revisión de la normatividad administrativa para su armonización con la Reforma constitucional de derechos humanos*”, a través de la cual se busca que las dependencias, entidades y órganos del Gobierno Federal puedan contar con una normativa congruente y consistente con el texto constitucional que coadyuve al cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos en materia de derechos humanos.

Este proceso de armonización se ha organizado en diferentes etapas que tienen como objetivo identificar las normas que pueden tener inconsistencias con los principios constitucionales de derechos humanos, y entre otros objetivos, se pretende lograr la coordinación con instancias que tienen como principal función la de controlar los procesos de reforma y adecuación de la normatividad administrativa.⁵⁵

Los resultados de la primera revisión de inconsistencias fueron sistematizados y presentados en una Sesión Plenaria con 60 dependencias de la administración pública federal.

La definición del universo normativo sujeto a revisión está, hasta el momento, sobre 67,761 ordenamientos. Con el seguimiento puntual de los avances reportados de manera particular por cada dependencia, entidad u órgano, la DGPPDH busca cumplir con el objetivo de implementación, en el ámbito normativo.

En el mismo sentido, para el cumplimiento de las obligaciones de armonización es necesario hacer notar que la Reforma constitucional contiene nueve artículos transitorios, en los que se señalan obligaciones concretas para los distintos poderes, la mayoría, relativas a la creación de leyes secundarias. En particular, el artículo noveno transitorio establece que “*se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto*”, lo que implica que toda la normatividad legal y reglamentaria de la administración pública federal que se contraponga al contenido de la Reforma deja de tener vigencia, por lo que se hace necesaria la armonización, tanto legal como reglamentaria, de las dependencias, entidades y órganos, de conformidad con el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.4.2 Medidas de articulación

El PNDH 2014-2018, en su Objetivo 1, también señala como Estrategia 1.3, que es necesario “*impulsar la colaboración entre los poderes y órdenes de gobierno en el proceso de implementación de la Reforma*”. Señalando como Líneas de acción “*celebrar convenios o acuerdos con Poderes, órganos y órdenes de gobierno para articular los procesos de implementación de la Reforma*”, y “*colaborar con las entidades federativas y municipios para el seguimiento del proceso de implementación de la Reforma*”.

⁵⁵ En la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, publicada en día 05 de enero del 2015 se contempló que todas las dependencias y organismos descentralizados, deberán armonizar con los derechos humanos, todas sus normatividades. Dicho Decreto es resultado del trabajo continuo que la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos ha realizado en las diversas sesiones de la Mesa Permanente de Revisión de la normatividad administrativa de la Administración Pública Federal para su armonización con la Reforma constitucional de Derechos Humanos.

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Si bien el ámbito competencial de cada autoridad tiene características propias, para hacer efectivo el contenido de la Reforma, es fundamental un trabajo articulado de los distintos poderes y órdenes de gobierno, los organismos autónomos y los diversos actores sociales.

Por tanto, se requiere establecer y fortalecer los mecanismos de colaboración entre los Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y entre los distintos órdenes de gobierno, teniendo como eje transversal a los derechos humanos, para hacer integral el proceso y darle un alcance nacional.

Al respecto, la DGPPDH, ha asumido esta obligación con la firma de diversos convenios de colaboración, el primero, con la CNDH, el 6 de junio de 2013; el segundo, con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el 6 de diciembre de 2013; el tercero, con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el 27 de noviembre de 2013; posteriormente, con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ), el 28 de noviembre de 2013. Y más recientemente, se firmó convenio con la CNDH, y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), el 28 de noviembre de 2014.

Además el 11 de febrero de 2014 se constituyó la Red de coordinadores de delegaciones de 26 dependencias, entidades y órganos de la administración pública federal a fin de extender la capacitación a todos los servidores públicos federales, que se encuentren en las distintas entidades federativas adscritos a sus distintas delegaciones.

La constitución de estos mecanismos de coordinación tiene como objetivo establecer estrategias de difusión y capacitación, que pretendan enriquecer los procesos de implementación, haciendo con ello más eficiente y óptimo este proceso, así como el fortalecimiento de la articulación a nivel nacional.

3.4.3 Medidas de capacitación

Los principios incluidos en la Reforma de derechos humanos conllevan un cambio radical en la forma en cómo se concibe al servicio público, pues establecen a los derechos humanos como eje rector de la actuación estatal. Su eficaz implementación hace necesario un conocimiento detallado de sus contenidos y alcances por parte de quienes diseñan, instrumentan y operan las políticas públicas.

En este sentido, la implementación de la Reforma tiene como una de sus principales tareas, la de impulsar procesos de capacitación que permitan a cada servidor público contar con los conocimientos y las herramientas para la aplicación de los nuevos contenidos constitucionales en las tareas concretas que les corresponde desempeñar.

El fundamento de estas medidas también lo encontramos en el Objetivo 1 del PNDH 2014-2018, que establece como Estrategia 1., *“asegurar que la gestión de la administración pública federal se apegue a la Reforma”*, en donde la línea de acción 1.1.1., señala la obligación de *“capacitar y sensibilizar a [servidoras y] servidores públicos de la administración pública federal en los contenidos e implicaciones de la Reforma Constitucional”*.

El tema de capacitación tiene una estrecha vinculación con la articulación entre actores estratégicos que permitan consolidar los procesos y ampliar la cobertura de los mismos, en particular, con la firma de los convenios de colaboración señalada en el apartado anterior.

Así, la capacitación constituye un imperativo para fortalecer las capacidades técnicas de las dependencias, entidades y órganos de la administración pública federal, a fin de lograr la eficaz implementación de la Reforma de derechos humanos. Dada la especialización de cada dependencia, también se requiere formar formadores que atiendan las especificidades de capacitación de cada área.

Entre las modalidades de capacitación impartidas, y a las que pueden sumarse todo los servidores públicos, destacan:

- Sesiones permanentes de sensibilización y capacitación a los servidores públicos “*Implicaciones de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos 2011 en la Secretaría de Gobernación*”.
- Seminarios regionales “*Derechos Humanos y Administración Pública a la Luz de los Nuevos Principios Constitucionales*”.
- Talleres de inducción sobre la Reforma Constitucional de Derechos Humanos 2011.
- Sesiones especializadas sobre la Reforma Constitucional de Derechos Humanos 2011, que se han impartido en algunas dependencias como: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Secretaría de Salud, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y Secretaría de Economía; entre otras.
- Seminario “*Derechos Humanos y Fuerzas Armadas. Reforma constitucional del 10 de junio de 2011*”.
- Talleres Regionales “*La Reforma Constitucional de Derechos Humanos 2011: Impacto y alcances en materia de procuración de justicia*”, desarrollados en coordinación con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, orientados a la capacitación de personal encargado de impartir y procurar justicia, respecto de los contenidos y alcances de la Reforma constitucional.

Las sesiones de capacitación buscan dar cuenta de las implicaciones de la Reforma dentro de la actividad cotidiana de diversas dependencias de la administración pública federal.

3.4.4 Medidas de difusión

Entre las medidas para la implementación de la Reforma, el Estado debe adoptar estrategias orientadas a promover una cultura social centrada en los derechos humanos, a través de la difusión de sus contenidos y alcances, a fin de proveer a las personas de la información necesaria para la exigibilidad de sus derechos.

Tal como lo establece la Estrategia 1.4 del objetivo 1 del PNDH 2014-2018, es necesario “*difundir entre la población los contenidos de la Reforma constitucional de derechos humanos*”, mediante la implementación de Líneas de acción, como las de: “*dar a conocer, de manera accesible, a través de medios de comunicación los contenidos constitucionales de derechos humanos*”, “*promover la difusión sobre el contenido e implicaciones de la Reforma constitucional en las entidades federativas*”, y “*promover acercamientos y generar sinergias con distintos grupos de la sociedad para la difusión de la Reforma*”.

Las anteriores líneas de acción tienen como finalidad, el dar conocer a las personas sus derechos, así como los mecanismos con los que cuentan para hacerlos efectivos y exigir su cumplimiento. De manera que las dependencias, entidades y órganos de la administración pública federal deben dar a conocer los derechos desde una perspectiva que considere a las personas como titulares de tales derechos y no como beneficiarios u objetos de políticas públicas.

Entre las estrategias previstas en la DGPPDH para implementar las medidas de difusión, se han realizado Sesiones itinerantes en diferentes entidades de la República. Estas sesiones tienen como propósito lograr el fortalecimiento de la exigibilidad de los derechos humanos.

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Además, para apoyar los procesos de capacitación, se han elaborado documentos especializados sobre los contenidos de la Reforma, así como de su aplicación práctica, entre los que destacan:

- Manual y protocolo para la elaboración de políticas públicas de derechos humanos conforme a los nuevos principios constitucionales.
- Derechos Humanos y Administración Pública. Antecedentes, situación actual, perspectivas y propuestas. Memoria del Seminario “Derechos Humanos y Administración Pública a la Luz de los Nuevos Principios Constitucionales” realizado de manera conjunta entre la SEGOB, el INAP y la CNDH.
- Compilación de Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, en disco compacto. La compilación sistematiza por materia los tratados internacionales.
- Tríptico ¿Qué sabes de la Reforma constitucional de Derechos Humanos de 2011?

La difusión busca resaltar la importancia, el impacto y la trascendencia de la Reforma en materia de derechos humanos de forma accesible, para que se haga vívida y exigible entre la población, llegando a los sectores más discriminados y excluidos de México.

4. AVANCE EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS

En este apartado se abordarán las estrategias específicas que se han desarrollado para conducir organizadamente la Implementación de la Reforma constitucional, tomando en consideración que se trata de un proceso con objetivos a largo plazo, respecto del cual, se deben ir cubriendo etapas con el cumplimiento de metas concretas.

Tales estrategias son: el PNDH 2014-2018, la elaboración del Diagnóstico sobre la Implementación de la Reforma y el Consejo Ciudadano.

4.1 Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018

El PNDH 2014-2018 es el instrumento rector para conducir la política pública en la materia, y tiene como base la Implementación de la Reforma constitucional, en ese sentido, se ha buscado que exista una estrecha vinculación entre el Programa y todas las acciones dirigidas a cumplir los objetivos de la Reforma constitucional, tal como lo hemos señalado en la sección anterior.

Respecto de su proceso de elaboración, la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos concertó en su primera sesión ordinaria, celebrada el día 27 de mayo de 2013, dar inicio a los trabajos de elaboración del PNDH 2014-2018, acordándose que su estructura se regiría por los siguientes lineamientos:

- Ser un instrumento rector y transversal de la Política de Estado en materia de Derechos Humanos.
- Cumplir con los estándares y recomendaciones internacionales.
- Tener alcance nacional.
- Asegurar la participación de la sociedad civil en todas sus etapas.
- Contar con mecanismos de seguimiento y evaluación.

Además, la elaboración del PNDH 2014-2018 tomó como base los principios y disposiciones constitucionales, así como los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano.

En la elaboración del PNDH 2014-2018 participaron los siguientes actores:

- Red de Derechos Humanos de la Administración Pública Federal (APF) que incorpora a representantes de más de 50 dependencias y entidades
- Comisiones de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y Senadores
- Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Conferencia Nacional de Gobernadores y la Conferencia Nacional de Municipios
- Organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas
- Organismos autónomos: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Consejo Nacional de Evaluación de Política Pública de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

- Agencias del Sistema de Naciones Unidas, en especial la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- Cooperación con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y acercamiento con la Delegación de la Unión Europea en México

El PNDH 2014-2018 fue publicado el 30 de abril de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, y presentado por el Presidente de la República, el Lic. Enrique Peña Nieto, el 25 de junio del mismo año, ante representantes de la sociedad civil, academia, dependencias, entidades y órganos de la administración pública federal, Poder Judicial, Poder Legislativo, Cuerpo Diplomático, Agencias de Naciones Unidas, Organismos de Cooperación Internacional y del Sector Empresarial; así como Gobernadores, Procuradores Generales de Justicia, Secretarios Generales de Gobierno, Ombudsman Estatales y Presidentes de las Mesas Directivas de los Congresos Locales.

El Diagnóstico del PNDH 2014-2018 reconoce la persistencia de violaciones de derechos humanos pese a la existencia de una infraestructura institucional, de un marco normativo y de políticas públicas en la materia, es decir, la ineficacia de la política pública de derechos humanos y la necesidad de consolidar una política de Estado en la materia.

Para atender este problema, el Programa establece 6 Objetivos, 27 Estrategias, 151 Líneas de acción y 11 Indicadores:

- Objetivo 1: Lograr la efectiva implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos
- Objetivo 2: Prevenir las violaciones de derechos humanos
- Objetivo 3: Garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos
- Objetivo 4: Fortalecer la protección de los derechos humanos
- Objetivo 5: Generar una adecuada articulación de los actores involucrados en la política de Estado de derechos humanos
- Objetivo 6: Sistematizar información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas

Respecto de la Implementación de la Reforma constitucional de derechos humanos, ya hemos señalado lo que el Objetivo 1 establece, y para su puntual cumplimiento cuenta con cinco estrategias:

- 1.1. Asegurar que la gestión de la administración pública federal se apegue a la Reforma.
- 1.2. Promover la armonización legislativa conforme a los contenidos establecidos en la misma Reforma.
- 1.3. Impulsar la colaboración entre los poderes y órdenes de gobierno en el proceso de implementación de la Reforma.
- 1.4. Difundir entre la población los contenidos de la Reforma constitucional de derechos humanos.
- 1.5. Evaluar el proceso y los impactos de la implementación de la Reforma constitucional de derechos humanos.⁵⁶

El objetivo del PNDH 2014-2018 es consolidar la política de Estado en materia de derechos humanos y, para ello, generar un instrumento rector y articulador para que las autoridades, de todos los órdenes de gobierno, cumplan con las obligaciones que derivan de la Constitución y de los tratados internacionales.

En el Capítulo IV del Programa se establecen dos tipos de indicadores para medir el progreso de la Implementación de la Reforma.

⁵⁶ Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018.

La elaboración de indicadores refleja los avances de manera clara, real y efectiva, ya que la precisión de dicho mecanismo permitirá dar cuenta de los logros en cada una de las estrategias de política pública.

Los resultados sobre el grado de avance en la implementación de medidas de política pública permiten evaluar la ruta de acción y de decisión, es decir, en caso de que lo medido por el indicador no muestre los resultados proyectados, es posible rediseñar la estrategia de política pública para alcanzar las metas y objetivos deseados.

4.1.1 Índice de capacitación a servidores públicos sobre la Reforma constitucional en materia de derechos humanos

La capacitación servirá para sensibilizar a los servidores públicos en torno a sus obligaciones, establecidas por mandato constitucional, de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, dando las herramientas conceptuales y prácticas para que incorporen este enfoque en sus actividades.

Con este indicador se intenta cuantificar tanto el número de beneficiarios de las capacitaciones, como el nivel de conocimiento que obtuvieron los servidores públicos capacitados.

Además de capacitar a los servidores públicos, es importante determinar la eficacia y calidad de los cursos de capacitación, ya que ésta tiene una relación directa con la comprensión de la información provista.

Aplicación de la fórmula respecto de los trabajos de capacitación de la DGPPDH:

Ficha de Indicador 1.1	
Indicador	Índice de capacitación a servidores públicos sobre la reforma constitucional en materia de derechos humanos.
Objetivo del programa nacional	1. Lograr la efectiva implementación de la reforma constitucional de derechos humanos
Descripción General	Mide el avance y la calidad de la capacitación provista a servidores de la Administración Pública Federal
Observaciones	$ICDH = \left[0.3 \left(\frac{SPC}{20000} \right) + 0.7 \left(\frac{BN}{SPC} \right) \right] \times 100$ <p>ICDH= Índice de capacitación a servidores públicos sobre la reforma constitucional en materia de derechos humanos</p> <p>SPC= Número de servidores públicos capacitados en la reforma constitucional en materia de derechos humanos (Acumulados en el sexenio)</p> <p>BN= Servidores públicos capacitados que obtuvieron un nivel medio o alto en su evaluación</p>
Periodicidad	Anual
Fuente	Registros de asistencia en los cursos de capacitación y registro de los resultados del ejercicio de evaluación de la información.

Cuadro 2. Indicador de medición para la capacitación de servidores públicos.

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

$$\text{ICDH} = \left[0.3 \left(\frac{10306}{20000} \right) + 0.7 \left(\frac{8666 * 0.8}{10306} \right) \right] \times 100 =$$

$$[0.1545 + 0.4708] \times 100 = 62.5\%$$

Donde:

SPC = 10,306 servidores públicos acumulados en el sexenio
8,666 servidores públicos capacitados en 2014

BN= El 80% corresponde al total capacitados que obtuvieron un nivel medio o alto en su evaluación.

La DGPPDH fue creada en el año 2013, por ello no se cuenta con una serie de datos históricos.

Periodicidad	Anual		
Fuente	Registros de asistencia en los cursos de capacitación y registro de los resultados del ejercicio de evaluación de la información.		
Referencias Adicionales	Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos. SEGOB.		
Línea Base 2013 37%	Meta 2018 93%		
Evolución de la meta			
2014	2015	2016	2017
48%	61%	74%	87%

Cuadro 3. Proyección del Avance del Indicador de medición para la capacitación de servidores públicos.

Como se estableció en la evolución de la meta del indicador, para el año 2014 se debía capacitar a 4,000 servidores públicos; sin embargo, se rebasó este componente en un 217%, al lograr capacitar a 8,666 servidores públicos.

De acuerdo con el resultado arrojado por el cálculo del indicador, el índice de capacitación a servidores públicos sobre la Reforma constitucional de derechos humanos se ubicó en 62.5%, 14 y medio puntos por encima de la

meta establecida.

4.1.2 Avance en la elaboración de propuestas de armonización de la normatividad administrativa de las Dependencias del Gobierno de la República conforme a la Reforma constitucional

Por su parte, el indicador sobre las propuestas de armonización de la normatividad administrativa tiene como finalidad reflejar el progreso en el cumplimiento del mandato constitucional de derechos humanos, a través de revisar la totalidad de la normatividad de las dependencias de la administración pública federal, a fin de detectar las disposiciones que pudieran ser incompatibles con las normas constitucionales reformadas, suprimir cualquier contradicción que pudiera existir y facilitar el cumplimiento de la Constitución por parte de los servidores públicos.

Este proceso de armonización es inédito por lo que se tiene que establecer, con cada dependencia, entidad y órgano, las necesidades particulares de armonización para la elaboración de las propuestas correspondientes. La Reforma constitucional debe permear en el quehacer diario de los servidores públicos, para lo cual se requiere la detección de necesidades y elaboración de propuestas para la armonización de la normatividad administrativa federal.

Con el propósito señalado es que se establece la Mesa permanente de revisión de la normatividad administrativa para su armonización con la Reforma constitucional de derechos humanos, cuyos alcances fueron establecidos en sección anterior.

Ficha de Indicador 1.2	
Indicador	Porcentaje de avance en la elaboración de propuestas de armonización de la normatividad administrativa de las dependencias del gobierno de la República conforme a la reforma constitucional.
Objetivo del programa nacional	1. Lograr la efectiva implementación de la reforma constitucional de derechos humanos
Descripción General	El indicador mide la proporción de las Dependencias de la Administración Pública Federal que cuentan con propuesta para la armonización de su normatividad administrativa conforme a la reforma de derechos humanos, en relación con el total de dependencias federales.
Observaciones	$NA = \left(\frac{NAR}{TD} \right) * 100$ <p>NA= Porcentaje de avance en la elaboración de propuestas de armonización de la normatividad administrativa de las dependencias del gobierno de la República a la reforma constitucional.</p> <p>NAR= Dependencias de la APF que cuentan con propuesta de armonización de su Normatividad administrativa.</p> <p>TD= Total de dependencias de la APF = 17</p>
Periodicidad	Anual
Fuente	Mesa permanente de revisión de la normatividad de las dependencias de la APF.

Cuadro 4. Indicador sobre el avance en la armonización de la normatividad administrativa.

$$NA = \left[\frac{3}{17} \right] \times 100$$

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Donde:

NAR: 3 dependencias de la administración pública federal cuentan con propuesta de armonización de su normatividad administrativa.

TD: 17 dependencias en total

El avance corresponde a 3 de las 17 dependencias que, en una primera etapa, han realizado propuestas para modificar su normatividad interna. Asimismo se precisa que las dependencias siguen en un proceso de revisión permanente.

Se ha reportado por la DGPPDH un avance en el proceso de armonización del 17.6%, con ello se cumple la meta de avance para 2014.

Como se puede apreciar en el avance de los indicadores presentados, para obtener parámetros de medición más confiables es vital conjuntar esfuerzos con personas expertas en derechos humanos. En esta labor es importante incluir instancias gubernamentales, académicas y organizaciones de la sociedad civil.

La ventaja de los indicadores en materia de derechos humanos es la confiabilidad para emitir un juicio de valor tomando en cuenta la magnitud y el alcance de lo logrado y la base sólida para adoptar las decisiones correctas.

Con la construcción de estos indicadores se pueden obtener resultados más concretos y específicos respecto de las acciones que, para implementar la Reforma constitucional de derechos humanos, se lleven a cabo.

4.2 Diagnóstico sobre la Implementación de la Reforma constitucional de derechos humanos 2011. Evaluación del proceso a tres años de su entrada en vigor: Una perspectiva integral del Estado mexicano

En un esfuerzo sin precedentes para dar a conocer el estado que guarda la Implementación de la Reforma de derechos humanos, los tres poderes de la Unión coordinaron un proyecto sobre los avances en esta materia.

Como resultado, se presentó el 11 de junio de 2014, en el marco del tercer aniversario de la publicación de la Reforma constitucional, el *“Diagnóstico sobre la implementación de la Reforma constitucional de Derechos Humanos de 2011 Evaluación del proceso a tres años de su entrada en vigor: Una perspectiva integral del Estado mexicano”*.

El objetivo central del Diagnóstico fue mostrar los avances y perspectivas de la Implementación de la Reforma constitucional de derechos humanos. El documento especifica los mecanismos y estrategias que han sido utilizados, así como los retos que se han presentado en la adaptación de los nuevos principios constitucionales. La expectativa fue que el Diagnóstico mostrara el impacto del texto constitucional vigente en todos los ámbitos de la actividad estatal y, por tanto, su impacto en la vida diaria de las personas.

Entre los avances destacados en el Diagnóstico resaltan: las adecuaciones a las leyes secundarias y reglamentarias para que sean acordes con los parámetros impuestos por la Reforma constitucional de derechos humanos, desde el Poder Legislativo.

También se destaca en el Poder Ejecutivo, la estrategia de la DGPPDH de la Subsecretaría de Derechos Humanos, para difundir el contenido de la Reforma, para capacitar a los servidores públicos, y realizar los esfuerzos de armonización normativa en la administración pública federal.

Por su parte, el Poder Judicial señala los esfuerzos para aplicar el contenido de la Reforma por medio de la adopción de protocolos de actuación, como el Protocolo para juzgar con perspectiva de género.

El objetivo de realizar la evaluación fue obtener una descripción detallada del diseño, la operación, la gestión, los resultados y el desempeño de los programas y políticas públicas, es una etapa fundamental dentro del proceso de gestión gubernamental, que permite determinar a cuáles de ellas se debe dar continuidad y en qué otras resulta necesario modificar los mecanismos de implementación.⁵⁷

En este sentido, el Diagnóstico tuvo como propósito clarificar las líneas de acción que cada uno de los poderes de la Unión ha llevado a cabo en materia de derechos humanos para que, una vez identificadas las fortalezas y debilidades de los trabajos que en la materia se han desarrollado, se pueda evaluar su conveniencia y de ser posible desarrollar una estrategia conjunta, que se transforme en un imperativo en todas las actividades de los servidores públicos en el ámbito de sus competencias.

4.3 Consejo Ciudadano para la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos

El Consejo Ciudadano fue instalado por el Secretario de Gobernación el 11 de junio de 2014, durante la presentación del *“Diagnóstico sobre la Implementación de la Reforma Constitucional de derechos humanos de 2011. Evaluación del proceso a tres años de su entrada en vigor: una perspectiva integral del Estado mexicano”*; con la finalidad de ser un mecanismo de vinculación con la sociedad civil para contribuir al diseño de directrices para la implementación de la Reforma, la determinación de sus alcances y la definición de la metodología a seguir, a fin de que la misma sea generalizada, incluyente y eficiente.⁵⁸

En seguimiento a su labor, el Consejo Ciudadano se ha reunido el 29 de julio y el 4 de noviembre de 2014, y acordó como sus temas de agenda los siguientes: Derechos Humanos y seguridad; Impunidad; Seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018; Fortalecimiento de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos; Desaparición forzada y tortura; Reglamento de la Ley General de Víctimas y, poner en operación el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, así como el Registro Nacional de Víctimas.

Dada la relevancia de su posición, al Consejo Ciudadano le fue encomendada la tarea de dar seguimiento a las acciones en materia de derechos humanos anunciadas por el Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, en su mensaje a la Nación *“Por un México en Paz con Justicia y Desarrollo”*, el 27 de noviembre de 2014.

Su fundamental labor para establecer los criterios que dirigirán las políticas a implementar en materia de derechos humanos, permitirá fortalecer los procesos que, desde una perspectiva integral, se pongan en marcha para garantizar el goce y ejercicio de los derechos de todas las personas.

⁵⁷ Ramos, José María, Sosa José y Acosta Félix (Coordinadores): *“La Evaluación de Políticas Públicas en México”*. Biblioteca virtual INAP. Consulta en línea. Dirección URL: <http://www.inap.mx/portal/biblio2013.html>

⁵⁸ El Consejo Ciudadano está integrado por personalidades con una reconocida trayectoria en el ámbito de los derechos humanos, los Consejeros son: Dra. Ana Laura Magaloni Kerpel, Dr. Diego Valadés, Dr. José Luis Caballero, Dr. José Narro Robles, Dr. José Roldán Xopa, Lic. Katia D’ Artigues, Lic. Mariclaire Acosta Urquidi, Dr. Miguel Concha Malo, Mtro. Miguel Sarre Iguíniz, Mtra. Regina Tamés, Mtra. Sandra Serrano, Dr. Pedro Salazar Ugarte, Mtro. Ricardo Raphael De La Madrid, Mtro. Roy Campos, Mtro. Santiago Corcuera Cabezut y Mtro. Jaime Valls Esponda.

CONCLUSIONES

El análisis abordado en el presente documento da cuenta de los alcances y efectos que para la actividad pública implican las modificaciones constitucionales de derechos humanos.

La información presentada pretende dar a conocer las obligaciones en materia de derechos humanos para todas las autoridades, con el objetivo de generar incidencia en la forma en que se da respuesta a las exigencias de la población en relación con el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Las obligaciones de respeto, promoción, protección y garantía de los derechos implican ampliar la visión sobre los principios de derechos humanos como son la universalidad, la progresividad, la interdependencia e indivisibilidad.

El mandato constitucional ya no puede ser concebido como una aspiración o finalidad, sino como la forma en que se ejercen las funciones públicas diariamente, y como una ruta de acción para las determinaciones, estrategias y líneas de acción puestas en marcha, con especial énfasis en las actividades realizadas dentro de la administración pública.

La estrategia planteada por la DGPPDH de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la SEGOB está dirigida a modificar la percepción de los derechos humanos, estableciéndolos como objetivo integral de realización plena, que construya una verdadera sociedad de derechos.

El diseccionar todos los temas vinculados con la Reforma, permite enfatizar sus implicaciones en la esfera de competencia de cada una de las dependencias, entidades y organismos de la administración pública federal, que consolide la perspectiva de derechos en el diseño de cualquier política pública a implementar.

Son todos los servidores públicos los encargados de garantizar los derechos humanos para todas las personas. Sólo así lograremos modificar patrones de violación de derechos, estableciendo con ello una ruta hacia el progreso social y la lucha contra la impunidad y la injusticia.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, Revista de la CEPAL, núm. 88, abril del 2006.
- Caballero, José Luis, *Comentario sobre el artículo 1º, segundo párrafo de la Constitución (la cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona)*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Consulta en línea, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3567/8.pdf>
- Carbonell, Miguel, “La Reforma Constitucional en Materia Penal: Luces y Sombras”, 24/10/2014, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2008, Consulta en línea, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3567/8.pdf>
- Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La Reforma constitucional en derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-IJ, 2011.
- Castañeda Hernández, Mireya, *Crónica de la Reforma constitucional en materia de derechos humanos en México*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Consulta en línea, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/adqrec/>
- Castilla Juárez, Karlos, “Un nuevo panorama constitucional para el derecho internacional de los derechos humanos en México”, Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca, 2011, Consulta en línea, Dirección URL: http://www.cecoc.cl/docs/pdf/revista_9_2_2011/articulo_3.pdf
- Escobar Roca, Guillermo. *Indivisibilidad y derechos Sociales*, Universidad de Alcalá, España, Consulta en línea, Dirección URL: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3994906>
- Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, México, Porrúa- UNAM, 2013.
- García Ramírez, Sergio, et al., *La Reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México: Porrúa. UNAM, 2013, 3ª ed.
- Medellín Urquiaga, Ximena, “Principio *pro persona*”, *Reforma DH, Metodología para la enseñanza de la Reforma constitucional en materia de Derechos Humanos*, Cuaderno 1, Coedición: Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), México, 2003, Consulta en línea, Dirección URL: http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/archivos_Principio%20pro%20persona.pdf
- Murillo González, Juan Carlos, *El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente Americano: contribuciones y desarrollos regionales*, ACNUR, 2005, Consulta en Línea, Dirección URL: <http://www.oas.org/dil/esp/19%20-%20murillo%201.DM.MR.417-438.pdf>
- Peces-Barba Martínez, Gregorio, “La Universalidad de los derechos humanos”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Doxa 15-16, 1994, Págs. 614 - 615, Consulta en línea, Dirección URL: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28867.pdf>

BASES CONCEPTUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
DE DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

- Pelayo Moller, Carlos María. “Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos”, Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2012, Consulta en línea, Dirección URL: http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/serv_prof/pdf/ref_const.pdf
- 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.
- Ramos, José María, Sosa José y Acosta Félix (Coordinadores): “La Evaluación de Políticas Públicas en México”, Biblioteca virtual INAP, Consulta en línea, Dirección URL: <http://www.inap.mx/portal/biblio2013-.html>
- Saiz, Alejandro, *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999, pp. 15-60.
- Serrano, Sandra, “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos” en Ferrer Mac-Gregor Poisot et. al (Coords.), *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana, Tomo I*, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM, Konrad Adenauer Stiftung, 2013.
- Sepúlveda Iguíniz, Ricardo, “Reforma constitucional de derechos humanos: una breve explicación”, Centro Jurídico para los Derechos Humanos. México, 2013.
- Sepúlveda I., Ricardo y Morales Sánchez, Julieta, “La evolución del juicio de amparo como mecanismo para la protección de derechos humanos” en Revista El Foro, vigésima época, No.1, México, D.F., 2013.

DOCUMENTOS DE CONSULTA

- Informe Sobre los Indicadores para Promover y Vigilar el Ejercicio de los Derechos Humanos HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos humanos: un manual operativo para servidoras y servidores públicos, México: 2010, p. 14.
- Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, En qué consisten, Tesis: I.4o.A.9 K (10a.), Libro XIX, Abril de 2013 Tomo 3, Pág. 2254, Tribunales Colegiados de Circuito.
- Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, disponible en línea, Dirección URL: http://segob.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1782/5/images/5_PNDH.pdf
- Programa Sectorial de Gobernación 2013 – 2018, disponible en línea, Dirección URL: http://segob.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/620/5/images/Programa_Sectorial_SEGOB_DOF_121213_Separata.pdf

ÍNDICE DE GRÁFICOS

- Figura 1: Incorporación expresa de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Figura 2: Bloque de Constitucionalidad/Parámetro de Regularidad Constitucional.
- Figura 3: Principio *pro persona*.
- Figura 4: Obligaciones de las autoridades respecto a los derechos humanos.
- Figura 5: Principios de derechos humanos.
- Figura 6. Obligaciones de las autoridades respecto de violaciones a los derechos humanos.

ÍNDICE DE CUADROS

- Cuadro 1. Artículos y aspectos conceptuales que se reformaron.
- Cuadro 2. Indicador de medición para la capacitación de servidores públicos.
- Cuadro 3. Proyección del Avance del Indicador de medición para la capacitación de servidores públicos.
- Cuadro 4. Indicador sobre el avance en la armonización de la normatividad administrativa.

