

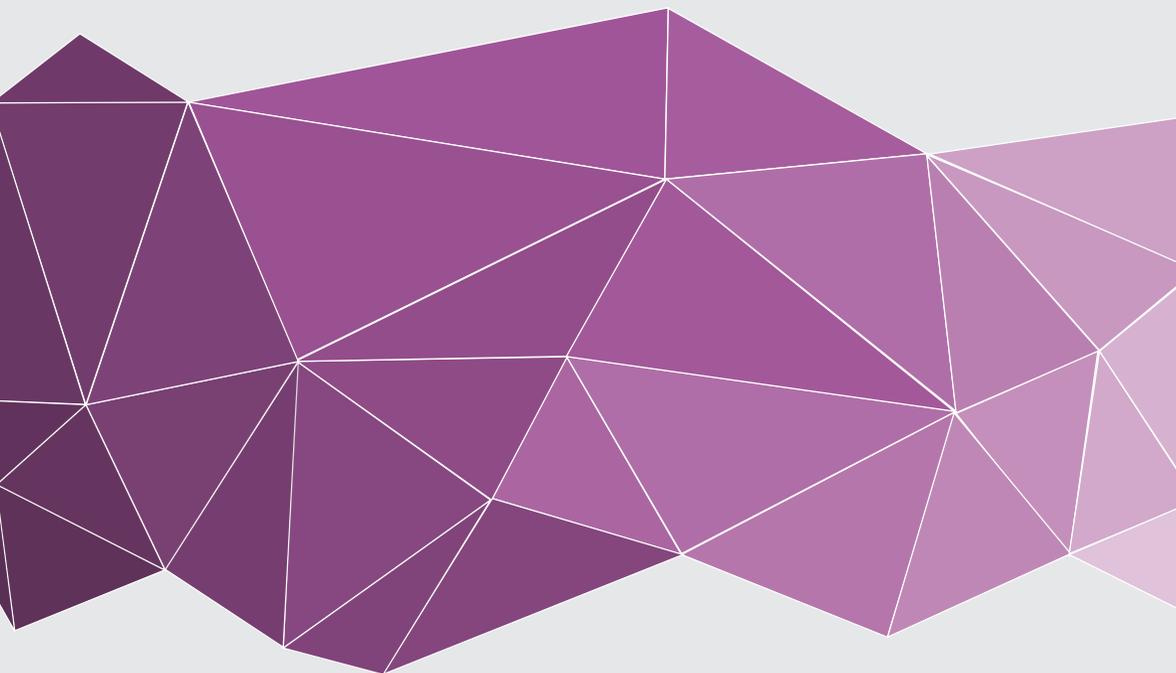
2

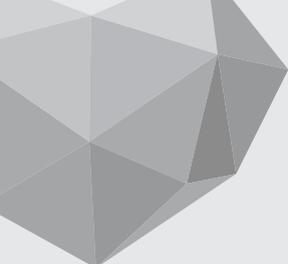


# LAS REFORMAS ESTRUCTURALES VISTAS A TRAVÉS DE LOS DERECHOS HUMANOS

MARA GÓMEZ PÉREZ

CAROLINA ESPINOSA LUNA





# REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS

## 2 LAS REFORMAS ESTRUCTURALES VISTAS A TRAVÉS DE LOS DERECHOS HUMANOS

AUTORAS

MARA GÓMEZ PÉREZ

CAROLINA ESPINOSA LUNA

COORDINADORES

GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ

ALEJANDRO ENCINAS NÁJERA

NOEL PÉREZ BENÍTEZ



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

# SENADO DE LA REPÚBLICA INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

## **Comité Directivo**

Sen. Miguel Barbosa Huerta  
PRESIDENTE

Sen. Roberto Armando Albores Gleason  
SECRETARIO

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz  
SECRETARIO

Sen. Benjamín Robles Montoya  
SECRETARIO

## **Secretaría Técnica**

Onel Ortiz Fragoso  
SECRETARIO TÉCNICO

## **Junta Ejecutiva**

Dr. Gerardo Esquivel Hernández  
COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

Mtro. Alejandro Encinas Nájera  
DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

Mtro. Noel Pérez Benítez  
DIRECTOR GENERAL DE FINANZAS

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández  
DIRECTOR GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES

*Las reformas estructurales vistas a  
través de los Derechos Humanos*

Autoras: Mara Gómez Pérez  
Carolina Espinosa Luna

Serie: Reformas estructurales: avances y desafíos

Número: 2

Primera edición, diciembre de 2016.

ISBN: 978-607-8320-54-7

Diseño de portada: Instituto Belisario Domínguez

Diseño de interiores: D3/Ana Karina Mendoza Cervantes, Daniel Prisciliano Estrella Alvarado

Cuidado de la edición: D3/Alejandra Gallardo Cao Romero

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc

06020, Ciudad de México.

La presente edición es publicada por la Dirección General de Investigación Estratégica.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

<b>Presentación</b>	5
<b>Introducción. Las reformas estructurales vistas a través de los Derechos Humanos</b>	9
<b>1. La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos. Contenido e importancia</b>	13
1.1 El control de convencionalidad	21
1.2 El bloque de constitucionalidad	23
<b>2. El enfoque de los Derechos Humanos en la planificación del desarrollo y el diseño de políticas públicas</b>	29
<b>3. Aspectos de Derechos Humanos relacionados con algunas de las reformas estructurales del Estado mexicano</b>	39
3.1 La Reforma Energética	39
3.1.1 Las servidumbres legales de la Reforma Energética	45
3.1.2 Empresas y Derechos Humanos	49
3.2 La Reforma al Sistema de Justicia Penal	54

3.2.1 El arraigo penal y su impacto en los Derechos Humanos	56
3.2.2 La prisión preventiva oficiosa desde una perspectiva de Derechos Humanos	72
<b>3.3 La Reforma Hacendaria</b>	<b>82</b>
3.3.1 El principio de progresividad y los programas sociales	86
<b>3.4 La Reforma Educativa</b>	<b>94</b>
3.4.1 Evaluación docente y calidad educativa	97
<b>3.5 La Reforma Político-Electoral</b>	<b>103</b>
3.5.1 Paridad de género en el ámbito electoral	103
<b>Conclusiones</b>	<b>117</b>
<b>Fuentes de consulta</b>	<b>121</b>



El Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República, a través de las Direcciones Generales de Investigación Estratégica y de Finanzas, dedicó un año de trabajo a la elaboración del proyecto de investigación Reformas estructurales: avances y desafíos. Este estudio precursor analiza ocho de las reformas estructurales aprobadas en la recta final del sexenio anterior y durante el actual: Fiscal, Laboral, Financiera, Energética, Educativa, Político-Electoral, Derechos Humanos y Justicia Penal.

Las ocho investigaciones se motivaron y articularon a través de cuatro grandes preguntas: ¿Qué problemáticas sectoriales se pretenden resolver con cada una de las reformas? ¿Cómo se planteó lograrlo? ¿Qué tan factible es que se logren? ¿Qué elementos clave no fueron tomados en cuenta?

El estudio sistemático e integral de este paquete de reformas es relevante ya que fue un parteaguas que modificó sustancialmente pilares centrales de la Constitución y por tanto del proyecto de nación. Adicionalmente, permite dar seguimiento a la implementación de las decisiones del Poder Legislativo, con lo cual buscamos contribuir a fortalecer sus funciones de supervisión y control a los otros poderes del Estado.

Esta colección de cuadernos de investigación partió de varias premisas para adentrarse en el análisis de las reformas estructurales. En primera instancia, ninguna de las reformas puede entenderse de forma aislada. Sus impulsores las concibieron como componentes de un proyecto integral para modernizar al país, eliminar trabas para elevar la productivi-

dad, situarlo entre las economías competitivas a nivel global, fortalecer la vida democrática e incrementar la eficacia en el ejercicio de gobierno.

Esto no necesariamente significa que sus resultados sean congruentes entre sí. Las reformas no son productos armoniosos u homogéneos. Por el contrario, desde su dictaminación están marcadas por posturas políticas contrapuestas. En un congreso plural, su aprobación es resultado de múltiples rondas de negociación entre una constelación de actores con posturas e intereses diferenciados y grados de poder e influencia desiguales. La caja negra de las negociaciones explica en buena medida las diferencias entre la iniciativa original y el texto que finalmente se promulga.

De ahí la necesidad de realizar un análisis de consistencia de cada una de las reformas. Esto implica responder si sus exposiciones de motivos, diagnósticos, la legislación finalmente aprobada y los primeros resultados de su implementación guardan coherencia y están alineados entre sí.

Una conclusión es que contrario a una creencia arraigada según la cual los problemas del país están sobre-diagnosticados, estas investigaciones han detectado que las reformas no necesariamente parten de diagnósticos exhaustivos que identifiquen las causas de los problemas y ofrezcan alternativas de solución. En algunos casos, no existe información estadística e indicadores para conocer la magnitud y complejidad del problema. No es cosa menor: si no se parte de diagnósticos adecuados, difícilmente se lograrán tomar decisiones públicas informadas para atacar los problemas con precisión.

Una vez analizada la consistencia de cada reforma en sus propios términos, los cuadernos proceden a abordar la implementación como un campo de estudio específico. Se trata de la fase en que finalmente se ponen a prueba las reformas y se enfrentan con la realidad que pretenden modificar.

La implementación de cada reforma tiene que afrontar desafíos que escapan del control de las autoridades estatales, tales como actores y colectivos con poder para obstaculizar los cambios aprobados, o bien, procesos globales de distinta índole. El éxito o el fracaso de las reformas depende en buena medida de la capacidad para sortear esos factores externos con los recursos materiales e institucionales disponibles.

Finalmente, cada uno de los ocho cuadernos da seguimiento a los efectos de las reformas, entre los cuales se encuentran la creación de nuevas

instituciones, la puesta en marcha de políticas públicas y la armonización legislativa tanto de las leyes secundarias y locales, como en función de los compromisos contraídos por el Estado mexicano a través de la ratificación de tratados internacionales. Debe advertirse que los avances en la implementación de cada reforma se han registrado con velocidades, profundidades y ritmos propios.

La mecánica de trabajo del proyecto incluyó un seminario interno que sesionó durante un año. Los más de veinte investigadores que participaron en este proyecto cuentan con trayectorias académicas y profesionales en diversos campos como la sociología, la ciencia política, el derecho, las relaciones internacionales, la pedagogía, la economía y la actuaría, lo cual contribuyó a dotar a cada estudio de un enfoque multidisciplinario.

En el mismo sentido, sostuvimos sesiones para presentar avances del proyecto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México y el Consejo Coordinador Empresarial. Posteriormente, convocamos a un seminario público de dos días en el Senado de la República, el cual contó con la participación de especialistas nacionales e internacionales en los distintos campos de las reformas. La pluralidad y el nivel de especialización de las personas que participaron en estos diálogos, sin duda enriquecieron los resultados del proyecto. Por último, los borradores de esta colección fueron sometidos a un proceso de doble dictaminación con reconocidos expertos en cada uno de los temas. Sus observaciones puntuales elevaron el rigor y la calidad de las investigaciones. Como siempre en estos casos, son los propios autores los responsables finales de lo expresado en cada estudio.

Agradecemos al Senado de la República, en especial a la Presidencia y el Comité Directivo del IBD, por otorgarnos todas las facilidades para que este proyecto llegara a buen puerto. Esperamos que Reformas estructurales: avances y desafíos contribuya a la toma de decisiones informadas por parte del Estado mexicano y a que la sociedad disponga de estudios que le permitan conocer y examinar el desempeño de sus instituciones.

*Gerardo Esquivel Hernández*

*Alejandro Encinas Nájera*

*Noel Pérez Benítez*



## Introducción. Las reformas estructurales vistas a través de los Derechos Humanos\*

---

Los Derechos Humanos en México han pasado por un importante proceso de institucionalización, que se observa en el crecimiento del número de instituciones dedicadas a su promoción y protección,<sup>1</sup> en la creación de distintas leyes relativas a Derechos Humanos<sup>2</sup> y en la diversificación de la agenda de derechos y libertades fundamentales.<sup>3</sup>

\* Las autoras desean expresar su agradecimiento al Mtro. Carlos Galindo, quien contribuyó de manera decisiva a la elaboración de este volumen y sin cuya ayuda esta publicación no hubiese sido posible.

- 1 En México no sólo contamos con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y 32 organismos locales de defensa y protección de los Derechos Humanos, sino que también hay numerosas instancias que protegen derechos específicos o grupos de población, *vr. gr.* el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED); el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS); el Instituto Nacional de las Mujeres (INMujeres); la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), entre otros. Sobre el proceso de institucionalización de los Derechos Humanos véase: Álvarez-Icaza, 2010.
- 2 Por ejemplo: la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación (2003), la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007), la Ley General de Desarrollo Social (2004) que reconoce el acceso a derechos sociales, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014), la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015), entre otras leyes, reformas constitucionales y cambios específicos a normativas locales.
- 3 En la década de los 90 la agenda estaba centrada principalmente en los derechos políticos asociados a la transición a la democracia, enseguida se expandieron demandas por el reconocimiento de grupos de población específicos, como los grupos indígenas, y también se ampliaron los temas de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) (Estévez, 2007; Álvarez-Icaza, 2010). En los últimos 10 años, en el contexto de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, se ha intensificado la preocupación por la tortura, la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales, las detenciones arbitrarias y otras violaciones graves de Derechos Humanos.

Nunca antes habíamos tenido en México tantos organismos defensores de Derechos Humanos, tantas leyes dedicadas a su protección, ni una agenda tan amplia que abarcara a todos los grupos de Derechos Humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales), así como a numerosos grupos de población vulnerable.<sup>4</sup>

El gasto que destina el Estado mexicano a los organismos públicos de promoción y protección a los Derechos Humanos también ha aumentado sustancialmente en los últimos años. El *sistema ombudsman* en México, y muy especialmente la CNDH, ha sido señalada como una de las instituciones públicas de Derechos Humanos más costosas del mundo (Elizondo y Magaloni, 2010; Velasco, 2015 y Calcanes y Rivera, 2013).

Aunado a ello, desde el 30 de abril del 2014 se publicó en el DOF el primer Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH 2014-2018), a través del cual el Gobierno de la República reconoce la necesidad de avanzar en todo el país en la consolidación de una política de Estado en materia de Derechos Humanos, y mediante el cual se busca involucrar a todas las autoridades en la promoción y protección de los Derechos Humanos. Este documento, compuesto por diversos objetivos, estrategias y líneas de acción, incluye además un capítulo de indicadores para medir los avances en la materia.<sup>5</sup>

No obstante, y pese a este desarrollo normativo, institucional y presupuestal de los Derechos Humanos en México, los informes de las instituciones y organizaciones internacionales de Derechos Humanos —tanto estatales como provenientes de la sociedad civil—, retratan a México como un país atrasado en materia de derechos fundamentales, y con un alto grado de impunidad y violencia.<sup>6</sup>

4 Por ejemplo: mujeres, indígenas, niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad, adultos mayores, migrantes, lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis, intersex (LGBTTTI), etcétera.

5 Gobierno de la República (2014) “Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018”, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014), Consultada el 2 de diciembre de 2016.

6 Cfr. Informe de la Misión a México del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias 2012 (Visita del 2011), en: <http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2015/10/08-Informe-Desapariciones-forzadas-o-involuntarias-Grupo-ONU.pdf> (Consultado el 5 de diciembre del 2016) y <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31518#.VzYC7f96M8> (Consultado el 5 de diciembre del 2016); Informe del Relator Especial sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de la Organización de las Naciones Unidas, Juan E. Méndez (2014), en: [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1425291.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1425291.pdf) (Consultado el 5 de diciembre del 2016); Informe de la Comisión Interamericana

Desde 2004 a la fecha, México ha sido condenado sucesiva e ininterrumpidamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), por transgredir derechos fundamentales. Dicho de otra manera, salvo el primer caso mexicano del que conoció este tribunal internacional regional, en el que la Corte se declaró incompetente por tratarse de un asunto cuyos hechos sucedieron antes de que México se sometiera a su jurisdicción,<sup>7</sup> en todos los demás asuntos contenciosos en que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (ComisiónIDH) ha presentado formal reclamación ante la CorteIDH en contra de nuestro país, México ha sido condenado por violar Derechos Humanos.<sup>8</sup>

En sintonía con dichas sentencias e informes, 45.5% de los mexicanos opina que los Derechos Humanos en el país se respetan poco o nada, y 35.2% considera que alguna vez han sido violados sus Derechos Humanos. Además, 60.5% de los mexicanos se siente poco o nada protegido contra los abusos de la autoridad, mientras que sólo 18.9% cree que las

---

de Derechos Humanos. Informe de País. México. Situación de los Derechos Humanos en México (2015), en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf> (Consultado el 5 de diciembre del 2016); Informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (2016 – 2o. Informe), en: <https://es.scribd.com/doc/310287401/Informe-Ayotzinapa-II-pdf> (Consultado el 5 de diciembre del 2016); Informe Mundial 2016, Human Rights Watch, capítulo México, en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2016/country-chapters/285507> (Consultado el 5 de diciembre del 2016); Informe “Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México”, Open Society, Justice Initiative (2016), en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf> (Consultado el 5 de diciembre del 2016), e Informe Anual de Amnistía Internacional México (2015), referido en: <http://www.sinembargo.mx/23-02-2016/1628018> (Consultado el 5 de diciembre del 2016), entre otros.

- 7 Corte IDH. Caso Alfonso Martín del Campo Dodd *vs.* México. Excepciones Preliminares. Sentencia de 03 de septiembre de 2004. Serie C No. 113.
- 8 México ha sido condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los siguientes casos: (1) Corte IDH. Caso Castañeda Gutman *vs.* México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184; (2) 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 No. 205; (3) Corte IDH. Caso Radilla Pacheco *vs.* México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209; (4) Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros *vs.* México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215; (5) Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra *vs.* México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216; (6) Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores *vs.* México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220; (7) Corte IDH. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre *vs.* México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 273. Las sentencias pueden ser consultadas en el portal de la Corte IDH: <http://www.corteidh.or.cr/> (Consultado el 6 de diciembre de 2016)

autoridades sí protegen a las personas y sus bienes,<sup>9</sup> y 60.1% de la población confía poco o nada en los jueces (IIJ-UNAM, 2015a).

Lo anterior supone grandes retos en materia de Derechos Humanos que el Estado mexicano debe resolver utilizando todos los medios y recursos de que dispone, y en especial, generando políticas públicas que incluyan un enfoque de Derechos Humanos.

Una gran oportunidad para ello surgió durante la aprobación de las llamadas reformas estructurales impulsadas por el actual titular del Poder Ejecutivo Federal. En el 2012, al asumir su mandato, el presidente de la República anunció un conjunto de reformas estructurales encaminadas a transformar al país en diversos aspectos, cuyo propósito era elevar la productividad, fortalecer y ampliar los derechos, así como afianzar el régimen democrático y las libertades del país.<sup>10</sup>

En este contexto, el objetivo del presente trabajo consiste, primero, en comprender algunos puntos básicos del marco jurídico actual en Derechos Humanos contenido especialmente, en la reforma constitucional del 2011, así como las razones de su importancia. En segundo término, ofrecer algunos de los elementos imprescindibles del enfoque de Derechos Humanos para la planeación del desarrollo y el diseño de políticas públicas, lo que constituyen el estándar mínimo que el Estado debería aplicar en cualquier reforma que impulse y, en general, en todo en su actuar cotidiano. Y finalmente, a manera de ejemplo, nos proponemos analizar algunos aspectos de Derechos Humanos relacionados con parte de las reformas estructurales del Estado mexicano, destacando puntos positivos y negativos de las mismas.

Esperamos con ello contribuir, así sea marginalmente, a la visión del respeto a los Derechos Humanos en nuestro país, habida cuenta de la importancia de los Derechos Humanos en todos los ámbitos de la vida pública y de que, en su pleno ejercicio, descansa la vida democrática de todo Estado de Derecho.

---

9 51% opina que a veces y 29.1% opina que nunca (IIJ-UNAM, 2015).

10 Ver portal: <http://reformas.gob.mx/las-reformas> (Consultado el 5 de diciembre del 2016).

# 1

## La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos. Contenido e importancia

---

En este estudio, cobra especial interés comprender una reforma constitucional que, si bien no está considerada dentro de las reformas estructurales, es tanto o quizá aún más relevante que aquellas por su proyección e influencia en todas las ramas y actividades del Estado. Nos referimos a la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos publicada en el DOF el 10 de junio de 2011.

Esta significativa modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ofrece varias novedades, dentro de las cuales destacan la introducción del término “Derechos Humanos” al texto constitucional; el reconocimiento expreso de las doctrinas del control de convencionalidad y del bloque de constitucionalidad a las cuales, dada su enorme relevancia, nos referiremos adelante; así como la inclusión en el texto constitucional de la interpretación conforme y del principio *pro personae*.

En esta reforma también se establecieron en la CPEUM los principios de los Derechos Humanos, junto con la obligación de todas las autoridades mexicanas de promover, respetar, proteger y garantizar estos derechos; así como el fortalecimiento de las facultades de la CNDH; la modificación al artículo 33 constitucional, y el reforzamiento de los derechos de asilo y refugio, entre otras.

Detrás de esta reforma constitucional se encuentra la intención de abrir el Derecho mexicano al Derecho internacional de los Derechos Humanos, así como dar solidez constitucional al compromiso de nuestro país en cuanto al respeto de los derechos fundamentales de los individuos.

Si bien se trató de una operación política con consecuencias jurídicas —pues la parte medular de la reforma en realidad ya estaba implícitamente contemplada en nuestro orden jurídico— esta reforma, por su contenido y alcances, tiene una fuerte orientación internacional, a grado tal que es posible sostener que “el eje articulador de las modificaciones a la Constitución mexicana son los criterios, principios e instituciones de garantía de los Derechos Humanos que se han gestado y desarrollado en el ámbito de los organismos internacionales” (Salazar, 2014: 17).

En el cuadro 1 se explica esquemáticamente el contenido de esta reforma constitucional, con una breve explicación de cada una de las partes que la componen; así como la ubicación de cada una de dichas reformas dentro del texto constitucional.

**Cuadro 1. Contenido de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos**

Contenido de la reforma	Ubicación	Comentarios
Se modifica el título del Capítulo I del Título Primero de la Constitución, para denominarse ahora “De los Derechos Humanos y sus garantías”.	Cap. I, Título I	Esta modificación deja atrás el concepto de las “garantías individuales”, que confundía el Derecho, con el procedimiento a través del cual se garantizaba su ejercicio. La expresión “Derechos Humanos” resulta más clara, al ser la que se utiliza en la mayoría de las naciones y también la que se emplea en el ámbito del derecho internacional.
La CPEUM ya no otorga los Derechos Humanos, sino que ahora simplemente los reconoce.	Art. 1o. 1er pr.	En ese sentido, a partir de esta reforma constitucional se reconoce que toda persona <i>goza</i> de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la propia Constitución, como por los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, suscritos por el Estado mexicano.

Contenido de la reforma	Ubicación	Comentarios
<p>Se introduce la figura de la “interpretación conforme” a nuestro derecho, al precisarse que todas “las normas relativas a Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y los tratados internacionales”.</p>	<p>Art. 1o. 2o. pr.</p>	<p>Esta modificación tiene dos implicaciones jurídicas de enorme trascendencia: Por un lado, se instauro con claridad el principio de acuerdo con el cual, ante la duda, las normas deben ser interpretadas siempre en los términos que resulten más compatibles con la Constitución y con los tratados sobre Derechos Humanos. Pero, sobre todo, esta reforma implica la introducción expresa a nuestro orden jurídico del llamado “bloque de constitucionalidad”, que constituye un marco amplio de protección a los Derechos Humanos, constituido tanto por la propia Constitución, como por los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, suscritos por México.</p>
<p>Se incorpora a nuestro orden jurídico el principio <i>pro personae</i>, ampliamente utilizado en el Derecho internacional de los Derechos Humanos.</p>	<p>Art. 1o. 2o. pr.</p>	<p>Este principio, también conocido como principio <i>pro homine</i>, implica que cuando existan distintas interpretaciones de una misma norma jurídica, deberá elegirse aquella que proteja de mejor manera los Derechos Humanos establecidos en favor de la persona.</p>
<p>Se establece la obligación del Estado mexicano, en todos sus niveles de gobierno, de “promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos”.</p>	<p>Art. 1o. 3er. pr.</p>	<p>De esta manera, queda establecido a nivel constitucional la obligación de todas las autoridades mexicanas, sin excepción alguna, de velar por el cumplimiento de los derechos fundamentales de los individuos. Quedan, por tanto, incluidas las autoridades federales, las estatales y las municipales; las adscritas a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y también Judicial, así como las pertenecientes a organismos autónomos, entidades desconcentradas y descentralizadas, y cualquier otra forma de organización constitucional o administrativa que utilice el Estado.</p>

Contenido de la reforma	Ubicación	Comentarios
<p>Se estatuyen como principios de los Derechos Humanos los de “universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.</p>	<p>Art. 1o. 3er. pr.</p>	<p>La “universalidad” significa que los Derechos Humanos corresponden a todas las personas por igual, sin distinción alguna de ninguna naturaleza; la “interdependencia” implica que la afectación a un derecho humano tiene consecuencias sobre otros derechos; la “indivisibilidad” significa que los derechos son complementarios entre sí, y la “progresividad” quiere decir que una vez que un Estado ha reconocido un derecho humano, ya no puede desconocerlo, únicamente puede avanzar en su respeto y/o en su efectividad.</p>
<p>Se establece que, a partir de la reforma, el Estado mexicano deberá “prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a Derechos Humanos, en los términos que establezca la ley”.</p>	<p>Art. 1o. 3er. pr.</p>	<p>Estas acciones significan que el Estado debe prever medidas que inhiban las violaciones a Derechos Humanos. Y cuando éstas ocurran, el Estado debe investigarlas y, en caso de que se acrediten, el Estado debe resarcir a las víctimas del daño sufrido por la violación de sus derechos. Aquí se encuentra el principal fundamento de la nueva Ley General de Víctimas (DOF 9/I/2013), así como el de todas las leyes locales en la materia.</p>
<p>Queda prohibida toda discriminación por causa de “preferencias sexuales”.</p>	<p>Art. 1o. 5o. pr.</p>	<p>Antes de la reforma, la CPEUM se refería sólo a la prohibición de discriminar por razón de “preferencias”, lo que podía generar cierta ambigüedad sobre el alcance de la prohibición. La presente reforma constitucional aleja cualquier duda y deja claramente señalado que las preferencias sexuales no pueden ser tomadas en cuenta para efecto de dar un trato diferenciado a las personas o para negarles derecho alguno.</p>

Contenido de la reforma	Ubicación	Comentarios
Se establece como una de las finalidades de la educación que imparte el Estado mexicano, “el respeto a los Derechos Humanos”.	Art. 3o. 2o. pr.	Esta norma constitucional está dirigida a la Secretaría de Educación Pública, así como a las instituciones públicas de educación superior, como la UNAM, la UAM, el IPN, el CIDE, las Universidades Estatales Autónomas, entre otras.
Se otorga rango constitucional a los derechos de asilo y de refugio.	Art. 11 2o. pr.	<p>El derecho de asilo puede ser solicitado por toda persona que sea perseguida por motivos políticos y el de refugio, por razones de carácter humanitario.</p> <p>Esta disposición estatuye, al menos en el texto constitucional, la solidaridad del Estado mexicano para con otros pueblos del mundo.</p> <p>En enero del 2011 se publicó en el DOF la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, que substituyó a la anterior “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”.</p>
Se establece expresamente que el sistema penitenciario nacional debe organizarse sobre la base del respeto a los Derechos Humanos.	Art. 18 2o. pr.	<p>Esta adición constitucional subraya el deber estatal de organizar las cárceles de forma tal que se respeten los Derechos Humanos, tanto de los reclusos, como de sus familiares, parejas, abogados, y también de los custodios y demás personas que, por una razón u otra, se encuentran vinculadas al sistema penitenciario.</p> <p>Esta adición se inspira en la idea de que la privación de la libertad, no justifica en modo alguno que se violen los Derechos Humanos de persona alguna.</p>

Contenido de la reforma	Ubicación	Comentarios
<p>Se señala que los extranjeros sólo podrán ser expulsados previa audiencia, y con respeto a una ley que regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que, en su caso, dure la detención.</p>	<p>Art. 33 2o. pr.</p>	<p>Esta reforma constitucional finalmente armoniza nuestro orden jurídico nacional con lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos. Cabe decir que, desde finales del 2015, el Senado de la República remitió a la Cámara de Diputados, el Dictamen de la Ley Reglamentaria del Artículo 33 de la CPEUM en materia de expulsión de extranjeros.</p>
<p>Se establece como principios de la política exterior mexicana “el respeto, la promoción y la protección de los Derechos Humanos”.</p>	<p>Art. 89 Fracc. X</p>	<p>Ello implica, al menos constitucionalmente, que los Derechos Humanos constituyen un eje rector de la diplomacia mexicana, lo cual debe ser acatado principalmente por el presidente de la República a través del Servicio Exterior Mexicano, pero también por el Senado en lo que respecta a las facultades que le confiere el artículo 76, fracción I de la CPEUM.</p>
<p>Se le quita a la SCJN la facultad de analizar las violaciones graves a Derechos Humanos, para otorgársela expresamente a la CNDH.</p>	<p>Art. 102, Apart. B ult. pr.</p>	<p>Lo cierto es que esta atribución del Alto Tribunal le acarreaaba numerosos problemas en cuanto a la investigación de los casos, pues la Corte no cuenta con suficientes recursos para investigar hechos. Además, también le ocasionaba cuestionamientos de legitimidad, dada la trascendencia política de los casos y en atención a que la SCJN no tenía facultades para ejecutar sus decisiones en esta materia. Recuérdese, por ejemplo, los Casos Aguas Blancas, o Guardería ABC y todas sus implicaciones políticas. Por esta razón es que la propia Corte, desde tiempo atrás, había pedido que se eliminara de sus facultades esta difícil atribución contemplada en el artículo 97 constitucional, lo que finalmente se llevó a cabo en la reforma del 2011 que aquí se explica.</p>

Contenido de la reforma	Ubicación	Comentarios
<p>Se obliga a las autoridades a dar contestación a las recomendaciones de la CNDH; a fundar y motivar su negativa para no aceptarla, y a hacer pública dicha contestación.</p>	<p>Art. 102, Apart. B 2o. pr.</p>	<p>A partir de esta reforma a la CPEUM, toda recomendación de la CNDH debe ser contestada por la autoridad o autoridades a las que vaya dirigida, y en caso de que alguna autoridad no acepte la recomendación, deberá fundar y motivar las razones de su negativa, además, de hacer pública la contestación. Aunado a ello, cuando alguna autoridad rechace una recomendación de la CNDH, el Senado de la República o, en su defecto, la Comisión Permanente, pueden citarla a comparecer.</p>
<p>La CNDH podrá conocer ahora de quejas en materia de violación a derechos laborales</p>	<p>Art. 102, Apart. B 3er. pr.</p>	<p>A partir de esta reforma, quedan sólo dos materias respecto de las cuales resulta incompetente la CNDH, a saber: los asuntos electorales, así como aquellos que estén siendo conocidos o hayan sido resueltos por una autoridad judicial, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales. Cabe decir que también las Comisiones Estatales de Derechos Humanos adquirieron esta facultad por virtud de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos del 2011.</p>

Contenido de la reforma	Ubicación	Comentarios
Se establece la obligación de expedir diversas leyes	Arts. Transitorios	De conformidad con esta reforma, en el plazo de un año contado a partir de su entrada en vigor, debieron haberse emitido diversas leyes locales y federales. A nivel federal se debieron expedir: la Ley General de Víctimas, ya emitida (DOF 9/I/2013); la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, ya emitida (DOF 27/I/2011); la ley reglamentaria del artículo 29 constitucional (dictaminada por el Senado desde diciembre del 2015), así como la ley reglamentaria del artículo 33 constitucional en materia de expulsión de extranjeros (remitida por el Senado a la Cámara de Diputados, desde diciembre del 2015).

Fuente: Elaboración propia con base en la CPEUM.

El constitucionalismo contemporáneo sostiene que la legitimidad estatal proviene del respeto a los derechos fundamentales de las personas. Esta idea tiene dos sentidos. Por un lado, implica que lo que da sustento a la legitimidad del Estado es el reconocimiento de un conjunto de derechos que imponen tanto límites como controles al poder político. Por el otro, supone que la legitimación de todas las políticas públicas depende de que éstas ofrezcan garantía efectiva a esos bienes jurídicos fundamentales, traducidos en libertades, en potestades políticas de los ciudadanos y en la satisfacción de necesidades sociales. Así, “un Estado constitucional y democrático se distingue de otras formas de organización sociopolíticas, precisamente, por el reconocimiento formal de esos derechos y por su garantía práctica” (Carbonell y Salazar, 2011: VII). En este sentido, la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos de 2011 implica un cambio tan profundo como positivo.

La reforma debe tener efecto en el trabajo de los legisladores federales y locales pues cada decisión que adopten deberá inscribirse en una labor de creación de leyes con enfoque de Derechos Humanos. Lo mismo puede decirse del ámbito de actuación del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, así como de los organismos constitucionales autónomos.

Ahora bien, como en muchas otras facetas de la vida mexicana, la materialización práctica de las disposiciones constitucionales dependerá de que se traduzcan en normas jurídicas, políticas públicas, acciones gubernamentales y prácticas estatales en el conjunto de áreas y niveles que componen el Estado mexicano, así como de la apropiación que hagan los ciudadanos en su actuar cotidiano de los nuevos principios contenidos en la Constitución (Salazar, 2014).

En este sentido, el presente trabajo pretende aportar algunos elementos que, a la postre, permitan analizar políticas, medidas, acciones, reformas normativas y prácticas del Estado mexicano, con un enfoque de Derechos Humanos. En particular, la reforma constitucional de 2011 incluyó dos aspectos clave de suma utilidad en esta labor, los cuales vale la pena revisar con mayor detalle: el control de convencionalidad y la conformación del bloque de constitucionalidad.

## 1.1 El control de convencionalidad

El control de convencionalidad “Consiste en el examen de compatibilidad que siempre debe realizarse entre los actos y normas nacionales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (Ferrer, 2011: 240). Es la expresión más clara del fenómeno de la internacionalización del Derecho constitucional en América Latina y constituye la mejor prueba de la comunicación e influencia recíproca que existe entre el Derecho interno y **el derecho internacional**.

El creador de esta figura jurídica interamericana es Sergio García Ramírez, quien se refirió a ella por primera vez, en su Voto Concurrente Razonado relativo al Caso Myrna Mack Chang *vs.* Guatemala resuelto por la CorteIDH en el 2003,<sup>11</sup> para volverla a citar en sus votos particulares de los casos Tibi *vs.* Ecuador, del 2004<sup>12</sup> y Vargas Areco *vs.* Paraguay, del 2006.<sup>13</sup> Pero no fue sino hasta el 2006, una vez que García Ramírez ya había sido elegido presidente de este tribunal internacional, cuando al resolver el caso Almonacid Arellano y otros *vs.* Chile, la Corte Interamericana por fin hizo suya esta institución. A este respecto, la CorteIDH señaló que “el Poder Judicial [chileno] debe ejercer una especie de ‘control

11 Sentencia del 25 de noviembre de 2003, CorteIDH Serie C, No. 101, pr. 27.

12 Sentencia del 7 de septiembre del 2004, CorteIDH Serie C, No. 114, pr. 3.

13 Sentencia del 26 de septiembre del 2006, CorteIDH Serie C, No. 155, prs. 6 y 12. Después de este caso, el Doctor García Ramírez se ha vuelto a hacer cargo de esta institución en otros votos particulares.

de convencionalidad' entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana".<sup>14</sup> Es justo aquí en donde se originó la doctrina del control de convencionalidad (Ferrer, 2010: P.5).

Esta doctrina fue reiterada por la Corte Interamericana sólo dos meses después, en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros *vs.* Perú),<sup>15</sup> y a partir de entonces, ha sido constantemente citada, y ha sido empleada por la CorteIDH para resolver numerosos casos contenciosos: La Cantuta *vs.* Perú del 2006;<sup>16</sup> Boyce y otros *vs.* Barbados, del 2007;<sup>17</sup> Heliodoro Portugal *vs.* Panamá, del 2008;<sup>18</sup> Radilla Pacheco *vs.* México, del 2009;<sup>19</sup> Manuel Cepeda Vargas *vs.* Colombia, del 2010;<sup>20</sup> Comunidad Indígena Xákmoc Kásek *vs.* Paraguay, del 2010;<sup>21</sup> Fernández Ortega y otros *vs.* México, del 2010;<sup>22</sup> Rosendo Cantú y otra *vs.* México, del 2010;<sup>23</sup> Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña *vs.* Bolivia, del 2010,<sup>24</sup> así como en el Caso Cabrera García y Montiel Flores *vs.* México, del 2010.<sup>25</sup> Aunado a ello, el control de convencionalidad ha sido aplicado también en las resoluciones de supervisión de cumplimiento de sentencia relativas a los Casos Fermín Ramírez *vs.* Guatemala<sup>26</sup> y Raxcacó Reyes *vs.* Guatemala.<sup>27</sup>

---

14 Sentencia del 26 de septiembre del 2006, CorteIDH Serie C, No. 154, prs. 123 a 125, específicamente, pr. 124.

15 Sentencia del 24 de noviembre del 2006, CorteIDH Serie C, No. 158.

16 Sentencia del 29 de noviembre del 2006, CorteIDH Serie C, No. 162.

17 Sentencia del 20 de noviembre del 2007, CorteIDH Serie C, No. 169.

18 Sentencia del 12 de agosto del 2008, CorteIDH Serie C, No. 186.

19 Sentencia del 23 de noviembre del 2009, CorteIDH Serie C, No. 209.

20 Sentencia del 26 de mayo del 2010, CorteIDH Serie C, No. 213.

21 Sentencia del 24 de agosto del 2010, CorteIDH Serie C, No. 214.

22 Sentencia del 30 de agosto del 2010, CorteIDH Serie C, No. 215.

23 Sentencia del 31 de agosto del 2010, CorteIDH Serie C, No. 216.

24 Sentencia del 1 de septiembre del 2010, CorteIDH Serie C, No. 217.

25 Como lo señalamos antes, se trata de la Sentencia del 26 de noviembre del 2010, CorteIDH Serie C, No. 220.

26 Corte IDH. Caso Fermín Ramírez *vs.* Guatemala. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 marzo de 2008.

27 Corte IDH. Caso Raxcacó Reyes *vs.* Guatemala. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 marzo de 2008.

Cabe precisar que desde del Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros *vs.* Perú), la Corte Interamericana pasó de hablar de “una especie de control” de convencionalidad, a referirse a un “control liso y llano” de convencionalidad (Sagües, 2010: 120), y fue también desde esta segunda sentencia que la Corte especificó que el control de convencionalidad procedía de oficio, es decir, sin necesidad de que las partes tengan que invocarlo (Ferrer, 2010: 6).

A partir de la reforma a la CPEUM del 2011 en materia de Derechos Humanos, la doctrina del control de convencionalidad ha quedado incorporada a nuestro Derecho y, por tanto, todas las autoridades están obligadas a aplicar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a la par que la CPEUM. Es decir que todas y cada una de las autoridades de nuestro país, sobre todo las que ejercen facultades jurisdiccionales, pero no exclusivamente, deben incorporar a su marco normativo la Convención Americana o “Pacto de San José”, bajo la pena de que, en caso de violar alguna de las disposiciones de la Convención, sus actos sean declarados “inconvencionales”.

## 1.2 El bloque de constitucionalidad

En términos generales, el bloque de constitucionalidad es un concepto o categoría jurídica del Derecho constitucional comparado que se refiere al conjunto de normas que, en cada país, tienen jerarquía constitucional. Esto implica, que las normas constitucionales no son sólo aquellas que aparecen expresamente en la Carta Magna, sino también aquellas otras que, por una razón u otra, se estima que también deben tener jerarquía constitucional y que, pese a que no figuran expresamente dentro de la Constitución, sí conforman junto con ella, el “bloque de constitucionalidad” (Rodríguez Manzo, G., et al., 2013: 17 y 18).

El primer tribunal que utilizó la denominación *bloc de constitutionnalité* (bloque de constitucionalidad), fue el Consejo Constitucional Francés para referirse a un conjunto de normas a las que debería asignársele rango constitucional en el ordenamiento jurídico interno.<sup>28</sup>

---

28 En esta sección nos apoyaremos del magnífico texto del profesor colombiano Manuel Góngora-Mera. Cfr. Góngora-Mera, Manuel Eduardo; *Inter-American Judicial Constitutionalism. On the Constitutional Rank of Human Rights Treaties in Latin America through National and Inter-American Adjudication*; Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), San José de Costa Rica, 2011, 302 pp.

En la decisión No. 71-44 DC del 16 de julio de 1971, relativa a la libertad de asociación, el Consejo Constitucional Francés argumentó que el control de constitucionalidad de las leyes no sólo operaba respecto de la Constitución *stricto sensu*, sino también en relación con el preámbulo de la misma, de manera tal que este último no sólo debía tener significación moral, sino también un poder vinculante como parte de un “bloque de constitucionalidad”.

El Preámbulo de la Constitución Francesa de 1958 es muy breve, pero se refiere de manera expresa a dos textos fundamentales de la historia constitucional de Francia: La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, por un lado, y el preámbulo de la anterior Constitución Francesa de 1946, por el otro. En ese sentido, con la inclusión del preámbulo de 1958 al *bloc de constitutionnalité*, se incluyeron simultáneamente al control de constitucionalidad varias normas de fundamental importancia: 1. La Constitución *strictu sensu* (89 artículos); 2. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1789 (17 artículos); 3. El Preámbulo a la Constitución de 1946 (*principes particulièrement nécessaires à notre temps*), y 4. Los principios fundamentales de las leyes de la República. Cabe decir que esta multiplicidad de fuentes dentro del bloque de constitucionalidad, no implicó entonces ningún tipo de jerarquía formal entre ellas.

Como la Constitución Francesa de 1958 no tenía una Declaración de Derechos Humanos, esta decisión judicial de 1971 significó una verdadera revolución jurídica. Por un lado, implicó la inclusión de los Derechos Humanos desarrollados desde la Declaración de 1789, pero por la otra, amplió de manera muy importante el parámetro de control de constitucionalidad de las leyes del Parlamento y, como resultado, expandió el poder del Consejo Constitucional Francés frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa nación.<sup>29</sup>

Diez años más tarde, este concepto fue adoptado por el Tribunal Constitucional de España, pero con un sentido sensiblemente distinto, toda vez que, en contraste con la situación en Francia, donde se desarrolló como respuesta a la falta de una declaración de Derechos Humanos en la Constitución, en España más bien fue un instrumento para resolver

---

29 Hay que decir que, aunque el bloque de constitucionalidad fue una creación del Consejo Constitucional Francés, la doctrina fue desarrollada en el ámbito del Derecho administrativo de este mismo país, como reflejo de un concepto administrativo análogo denominado *bloc de legalité* [Maurice Hauriou, Louis Favoreu y George Vedel] (Góngora-Mera, 2011: 166).

los conflictos de competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas en que se divide el país.

En la nación ibérica, la doctrina del bloque de constitucionalidad también se utilizó como parámetro para el ejercicio del control de constitucionalidad, pero su contenido se limitó a normas nacionales con rango legal. En este sentido, en España el bloque de constitucionalidad se formó, junto con la Constitución Española, con los Estatutos de las Autonomías y con las Leyes Orgánicas que definen los límites en el poder de las instituciones generales y autonómicas, en virtud de que la Constitución no determina las competencias de las comunidades autónomas (como sí suele hacerlo en los sistemas federales), sino que remite esta distribución a los Estatutos de Autonomía y demás leyes del Estado.

A la par de España, la doctrina del bloque de constitucionalidad fue adoptada por la Corte Constitucional Italiana a través de la noción de la *norme interposte* (normas interpuestas), que se define como el conjunto de normas ordinarias con rango de ley que, por disposición expresa de la Constitución, obligan o limitan a otras normas, como parámetro de control constitucional. En este caso, al igual que en España, la doctrina se adoptó para resolver los conflictos de competencia entre el poder central del Estado y los entes regionales italianos.

La doctrina europea del bloque de constitucionalidad migró a América Latina en la década de los 90, pero con un sentido, una finalidad y un contenido sumamente distintos al europeo, lo que probablemente fue producto de la tendencia global de democratización, de respeto a los Derechos Humanos y de fortalecimiento de los tribunales constitucionales en el mundo, a raíz de la caída del Muro de Berlín.

Mientras que en Francia, España e Italia el bloque se integra principalmente con normas nacionales que son utilizadas por la Corte Constitucional como parámetro para el control de constitucionalidad, el bloque de constitucionalidad en América Latina se focaliza en la integración de las normas internacionales al Derecho interno y, sobre todo, en la colocación de las normas internacionales de Derechos Humanos al mismo nivel que la Constitución.

En nuestra región, la noción del bloque de constitucionalidad se adoptó sobre todo con la intención de introducir al orden jurídico nacional los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, junto con

otras normas internacionales, estándares y principios en esta materia. En términos generales, la adopción de esta doctrina está vinculada a la percepción regional de que la ley nacional constitucional sola, es insuficiente para la promoción de la justicia y para la realización efectiva de los derechos fundamentales ya reconocidos en el texto constitucional.<sup>30</sup>

Así, con el fin de compensar las deficiencias (o la falta de voluntad) en el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de Derechos Humanos por parte de los poderes Legislativo y Ejecutivo, algunos tribunales constitucionales de la región favorecieron esta tendencia, que a su vez aumenta la influencia de la Corte respecto de los otros poderes (aunque con diferente intensidad e impacto según las condiciones particulares de cada país).

De esta manera, en Latinoamérica el bloque de constitucionalidad se integra por las Constituciones nacionales y locales, por los tratados internacionales en Derechos Humanos y, dependiendo de cada país, por un conjunto de declaraciones, normas y/o principios internacionales diversos, todos ellos con rango constitucional, susceptibles de ser invocados en los juicios de control de constitucionalidad como parámetro de constitucionalidad. Por lo general, este conjunto de normas incluye la Constitución *strictu sensu*, las declaraciones internacionales de Derechos Humanos, como la Declaración Universal y la Declaración Americana, y los tratados de Derechos Humanos regionales y universales ratificados por los Estados.

Al día de hoy, la mayoría de países de América Latina han adoptado la doctrina del bloque que constitucionalidad en esta región. A saber, Panamá, Costa Rica, Colombia, Perú, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina (doctrinalmente, sobre todo), República Dominicana, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Brasil. El cuadro 2 muestra algunos de los años en que fue adoptado el bloque de constitucionalidad en países de América Latina.

---

30 Esta idea no es nueva. En un documento presentado ante la Asociación de Derecho Constitucional Alemán en 1977, el afamado profesor alemán Christian Tomuschat formuló el concepto de *völkerrechtliche Nebenverfassung* (Constitución Internacional Complementaria), para referirse a las varias maneras en que los tratados de Derechos Humanos influyen en el orden constitucional de la República Federal de Alemania y al carácter complementario de la protección internacional de los Derechos Humanos (haciendo hincapié en que los tratados de Derechos Humanos establecen un mínimo). En este sentido, los Tratados de Derechos Humanos que son elevados a la categoría de Constitución, devienen en “Constitución Internacional Complementaria” (Góngora-Mera, 2011: 161).

**Cuadro 2. Introducción de la doctrina del bloque de constitucionalidad en América Latina**

	País	Año
1	Panamá	1990
2	Costa Rica	1993
3	Colombia	1995
4	Perú	1996
5	Venezuela	1999
6	Ecuador	1998 y 2008
7	Bolivia	2009
8	Argentina	antes de 2011*
9	República Dominicana	antes de 2011*
10	Ecuador	antes de 2011*
11	Honduras	antes de 2011*
12	Nicaragua	antes de 2011*
13	Brasil	antes de 2011*
14	México	2011

(\*) No se pudo obtener la fecha exacta de su introducción al orden jurídico nacional, pero sí se conoce que ello ocurrió antes del 2011.

Fuente: Elaboración propia con base en las Constituciones de estos países.

Así pues, si bien el concepto fue desarrollado en Francia, España e Italia, ha tenido una amplia aceptación en Latinoamérica, aunque con un significado e implicaciones diversas. Cabe decir, asimismo, que la expansión de la doctrina del bloque de constitucionalidad no ha sido vertical sino horizontal. Esto es, en contraste con la expansión “de arriba hacia abajo” del control de convencionalidad, que ha sido promovido e impulsado directamente por la Corte Interamericana, cada país latinoamericano ha adoptado la doctrina del bloque de constitucionalidad en diferentes momentos y bajo diversos patrones de construcción, por lo que es posible hablar de una expansión horizontal y no jerárquica de esta doctrina en la región.

Con la reforma constitucional en Derechos Humanos aprobada en 2011, la doctrina del bloque de constitucionalidad quedó incorporada a nuestro orden jurídico y genera obligaciones para todas las autoridades del Estado.

Existen, pues, muchas maneras de *operacionalizar* la obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos. De entre ellas, las doctrinas del control de convencionalidad y del bloque de constitucionalidad destacan por ser las vías más directas para la aplicación cotidiana del Derecho internacional de los Derechos Humanos. Son, además, dos doctrinas cruciales en cuanto al control *a posteriori* del actuar estatal y del diseño e implementación de las políticas públicas, pues a través de ellas, es posible cuestionar judicialmente y eventualmente contener, la actividad estatal que viole los derechos fundamentales de las personas.

# 2

## El enfoque de los Derechos Humanos en la planificación del desarrollo y el diseño de políticas públicas

---

**E**l enfoque de Derechos Humanos para la planificación del desarrollo es un marco de referencia que coloca a los propios Derechos Humanos en el núcleo, tanto en un sentido esencial como operativo, de la planeación, implementación y evaluación de las políticas para el desarrollo. En otras palabras, es una manera de pensar y de gestionar las políticas públicas orientada al cumplimiento de las obligaciones más fundamentales del Estado.<sup>31</sup>

Los Derechos Humanos descansan sobre la dignidad inherente a cada ser humano. La dignidad implica en sí misma lo que significa *ser* humano. Es una afirmación del valor fundamental de toda persona que le otorga el derecho a ser respetado, simplemente por su humanidad inalienable, inherente a todo ser humano, sin distinciones de ningún tipo. Las acciones gubernamentales que busquen el desarrollo de la sociedad están obligadas a respetar estos derechos.

El enfoque de Derechos Humanos considera que el desarrollo económico no debe ser un determinante exclusivo de las acciones y planes a futuro de una nación. Tampoco debe fungir como justificación para que los programas, proyectos y actividades gubernamentales gestionen

---

31 Diversas agencias de Naciones Unidas han elaborado guías y materiales de apoyo para precisar, consensuar y tratar de estandarizar la aplicación del enfoque de Derechos Humanos. En este capítulo sintetizaremos los aspectos que consideramos más relevantes de la guía elaborada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Human Rights Based Approach to Development Planning, HRBA Toolkit to Development Planning*, Guía Práctica, (PNUD, 2011).

de cualquier manera los procesos multidimensionales de transformación pública. El enfoque de derechos propone moldear las relaciones entre las sociedades y los gobiernos mediante procesos que influyan positivamente, tomando como valor de referencia la dignidad de las personas, en todos los aspectos de la vida cotidiana.

Desde esta perspectiva, al planificar el desarrollo, el Estado debe preocuparse por llevar a cabo acciones que hagan efectivos los derechos fundamentales de su ciudadanía y en general, de todos los seres humanos sujetos a su jurisdicción. Por ejemplo, el Estado debe establecer: políticas públicas encaminadas a lograr la seguridad alimentaria para toda su población; acciones públicas que generen oportunidades de trabajo digno y bien remunerado; medidas estatales que ayuden a proteger los hogares contra riesgos naturales; procesos gubernamentales que aseguren la prestación de urgencias médicas, de protección civil y de seguridad pública estén disponibles en cualquier momento y para cualquier persona; políticas estatales que garanticen el acceso al agua potable y a la electricidad; medidas gubernamentales que provean a la ciudadanía de servicios de salud, de educación y de seguridad social de alta calidad.

La planificación del desarrollo, tradicionalmente, ha centrado su atención en los aspectos macroeconómicos de las reformas estructurales del Estado. Desde esta óptica, enfocada en el crecimiento económico, las medidas gubernamentales se concentran en elecciones tales como propugnar por la financiación equilibrada del gasto del Estado o aumentar el gasto del Estado; establecer la privatización de un sector de la economía o mantener la empresa pública; regular o desregular una rama del gobierno; permitir el libre comercio o proteger un mercado; preferir la inversión nacional o la extranjera, etcétera.

Este tipo de elecciones, que durante varias décadas fungieron como piedras angulares del desempeño gubernamental en materia de promoción del desarrollo, fueron consideradas, generalmente, como decisiones dependientes de inclinaciones ideológicas y económicas. Por esta razón, en los debates sobre la orientación del desarrollo parecían imperar las preferencias, las opiniones y los sesgos ideológicos teóricos-personales, por sobre cualesquiera otros parámetros decisores menos dependientes de posturas personales y, por ende, con un menor grado de subjetividad. Así, las decisiones más cruciales en torno a la promoción del desarrollo parecían fundamentarse, de manera desproporcionada, en planteamientos teóricos y preferencias personales.

El enfoque basado en Derechos Humanos implica un cambio radical en la toma de decisiones gubernamentales de promoción del desarrollo, donde los parámetros decisores, es decir las reglas de medida más importantes, derivan del marco normativo en materia de Derechos Humanos. En otras palabras, los fundamentos de estas decisiones deben provenir de las reglas y principios incluidos en bloque de constitucionalidad. Lo cual no representa otra toma de decisiones basadas en un planteamiento teórico o en preferencias personales, sino en la obligación de acatar el marco normativo vigente. Por ejemplo, la obligación plasmada en el Artículo 1º constitucional: “...Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

El enfoque de Derechos Humanos exige que las decisiones de planificación del desarrollo, y que en general las decisiones para la implementación de políticas públicas, se orienten hacia el logro de los objetivos propios de los Derechos Humanos. Se trata pues, de guiar estas decisiones hacia el fin último e inexcusable de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos. Independientemente de cuál postura teórica o ideológica quiera usarse como fundamento para la toma de decisiones del desarrollo, la regla última de medida para la evaluación de esta decisión, es el cumplimiento de las obligaciones emanadas del bloque de constitucionalidad.

Asimismo, el enfoque de Derechos Humanos es principalmente, un enfoque de bienestar. Se basa en gran medida en la discreción del Gobierno para identificar áreas prioritarias de necesidad y redistribuir los recursos, y parte del hecho de que no hay manera de separar los Derechos Humanos del mejoramiento económico y social: uno no significa nada sin el otro. Sólo pueden tener sentido si ambos se atienden de manera integrada.

Ahora bien, en la realidad, el enfoque de Derechos Humanos suele enfrentarse a cuestiones de poder, inequidad y discriminación en la planificación del desarrollo. A menudo, esto se manifiestan en lo que se ha denominado “captura del Estado”, es decir en la ‘captura’ de recursos estatales o de interés público por parte de actores en posiciones de poder, así como por leyes, reglamentos y políticas públicas establecidas para favorecer sus intereses.

Daniel Kaufmann (2005), del Instituto del Banco Mundial, realizó un estudio empírico sobre la relación entre el desarrollo socioeconómico y la situación de los derechos civiles y políticos. Este autor encontró que la supresión de libertades es adversa o perjudicial para el desarrollo socioeconómico: donde los derechos civiles y políticos son violados de manera cotidiana, la captura del Estado y los sesgos hacia intereses ilegítimos son significativamente mayores, y esta combinación conduce a un débil crecimiento económico y al incremento de la pobreza. Kaufmann encontró evidencia de que la magnitud de la captura del Estado y el sesgo hacia intereses ilegítimos, estaba relacionado con el grado de protección a las libertades civiles en un país. En particular, este autor encontró que en los países que muestran tendencias cuasiautoritarias, la extensión de la captura del Estado, por parte de unos pocos que pertenecen a élites económicas y políticas, es significativamente mayor que en los países donde el respeto a las libertades políticas y civiles es mayor. En el mismo sentido, en los países donde la captura del Estado es elevada, el desarrollo socioeconómico, incluyendo el crecimiento del ingreso y el desarrollo del sector privado, se encuentra inhibido o incluso detenido.

El enfoque basado en Derechos Humanos, para la planificación del desarrollo, busca la mejora constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos que la componen, sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios resultantes. Este enfoque apoya una economía que garantice el disfrute pleno, igualitario y universal de todos los Derechos Humanos; promueve un entorno político que garantice la inclusión y el respeto de todos los derechos de las personas; valora una sociedad que acoge la diversidad y que está socialmente cohesionada; y fortalece a una ciudadanía capaz de ejercer y reivindicar de manera responsable sus Derechos Humanos y gozar de una calidad de vida sustentable y acorde con la dignidad humana.

El enfoque basado en Derechos Humanos para la planificación del desarrollo es un marco que aplica normas, directrices y principios de Derechos Humanos a los parámetros y procesos de planificación del desarrollo, tal como lo explicita el cuadro 3.

Cuadro 3. El enfoque de Derechos Humanos para la planificación del desarrollo

Tipos de Derechos Humanos	Acciones gubernamentales a partir de las principales normas, directrices y principios			
	Contribuir directamente a la realización de los objetivos y normas de Derechos Humanos	Distribuir de forma equitativa y no discriminatoria los bienes y servicios públicos	Enfocarse consistentemente en la equidad de los resultados y en garantizar el cumplimiento de las obligaciones de Derechos Humanos	
Preferir estrategias que apliquen los siete principios listados abajo [PANTHER <i>principles</i> ] <sup>32</sup>	<b>Principales normas, directrices y principios</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Civiles</li> <li>• Políticos</li> <li>• Económicos</li> <li>• Sociales</li> <li>• Culturales</li> <li>• Ambientales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948)</li> <li>• Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1978)</li> <li>• Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (ONU, 1986)<sup>33</sup></li> <li>• Pacto de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad</li> <li>• Accesibilidad física</li> <li>• Accesibilidad económica</li> <li>• Transparencia y acceso a la información</li> <li>• Calidad</li> <li>• Seguridad</li> <li>• Aceptabilidad del derecho por su destinatario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Focalizarse en lograr el núcleo básico del Derecho Humano</li> <li>• Respetar el Derecho Humano</li> <li>• Proteger a grupos vulnerables</li> <li>• Proveer el Derecho Humano cuando ello sea necesario</li> <li>• Realizar progresivamente el derecho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación</li> <li>• Rendición de Cuentas</li> <li>• No Discriminación</li> <li>• Transparencia</li> <li>• Dignidad Humana</li> <li>• Empoderamiento</li> <li>• Estado de Derecho</li> </ul>

<sup>32</sup> El marco PANTHER fue desarrollado por la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) en 2006, y básicamente es un acrónimo que engloba estos siete principios, por su denominación en inglés: Participation, Accountability, Non-Discrimination, Transparency, Human Dignity, Empowerment y Rule of Law.

<sup>33</sup> Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. Ver: <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/rtd.pdf> (Consultada el 6 de diciembre de 2016).

Tipos de Derechos Humanos	Acciones gubernamentales a partir de las principales normas, directrices y principios		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer o CEDAW (ONU, 1946)</li> <li>• Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (ONU, 1965)</li> <li>• Convención contra la Tortura (ONU, 1984)</li> <li>• Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias (ONU-1990)</li> <li>• CPEUM</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicar reglas de Igualdad y no discriminación</li> <li>• Dar y recibir asistencia y cooperación internacional</li> </ul>	

Fuente: Adaptación de la figura 1 del *HRBA Toolkit to Development Planning* (2011).

El enfoque de Derechos Humanos implica una gran cantidad de obligaciones para las autoridades con respecto a la formulación e implementación de las políticas públicas. Los principios de eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad deben hacerse compatibles con los deberes gubernamentales derivados del reconocimiento de los Derechos Humanos; comenzando en las obligaciones básicas de respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos en cada una de las políticas públicas que se implementen, hasta la necesidad de identificar correctamente desde el diseño de la política, el núcleo de obligaciones en materia de derechos fundamentales.

Asimismo, debe hacerse un uso racional de los recursos de los que se disponen, a efecto de maximizarlos en beneficio del fin público perseguido, no discriminar a ninguna persona por las razones establecidas en la Constitución, respetar los Derechos Humanos; garantizar su correcto ejercicio, etcétera. El papel que juegan los Derechos Humanos en la implementación de políticas públicas se esquematiza y resume en el cuadro 4.

**Cuadro 4. El papel de los Derechos Humanos en las políticas públicas**

Obligaciones del Estado	<p><b>Respetar:</b> Los órganos del Estado no deben violentar Derechos Humanos, ni por acción, ni por omisión.</p> <p><b>Proteger:</b> El Estado debe evitar que los particulares violenten Derechos Humanos (empresas, sindicatos, grupos religiosos, grupos delincuenciales, etcétera).</p> <p><b>Garantizar:</b> Obliga a los Estados a organizar todo el aparato gubernamental de tal forma que las personas puedan ejercer sus derechos. Esta obligación se subdivide en cuatro:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Prevenir</li><li>• Investigar</li><li>• Sancionar</li><li>• Reparar</li></ul> <p><b>Promover:</b> Los órganos del Estado deben realizar acciones tendientes a conseguir la plena efectividad y respeto de los Derechos Humanos.</p>
-------------------------	---

*Continúa...*

Elementos básicos de los Derechos Humanos	<p><b>Disponibilidad:</b> El Estado debe garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos, presupuesto y cualquier otro medio para materializar los Derechos Humanos de las personas.</p> <p><b>Accesibilidad:</b> Las autoridades públicas son responsables de que los medios a través de los cuales se materializa un derecho, sean accesibles física y económicamente, a todas las personas sin discriminación alguna.</p> <p><b>Calidad:</b> El Estado es responsable de que los elementos a través de los cuales se materialice un derecho, cumpla con estándares de eficacia aceptables.</p> <p><b>Aceptabilidad:</b> Las autoridades públicas deben asegurarse de que el medio y contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho, sean aceptados por las personas a quienes están dirigidos. Ello está estrechamente relacionado con la adaptabilidad, la pertinencia y la adecuación cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política pública en cuestión.</p>
Principios constitucionales de aplicación	<p><b>Universalidad:</b> significa que los Derechos Humanos corresponden a todas las personas por igual, sin distinción alguna de ninguna naturaleza.</p> <p><b>Interdependencia:</b> implica que la afectación a un derecho tiene consecuencias sobre otros derechos</p> <p><b>Indivisibilidad:</b> significa que los derechos son complementarios.</p> <p><b>Progresividad:</b> quiere decir que una vez que un Estado ha reconocido un Derecho Humano, ya no puede desconocerlo, pues en sí mismo ello implica una transgresión a los Derechos Humanos. Únicamente puede avanzar en su cumplimiento y profundizar en su efectividad.</p>
Otros principios de aplicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación del núcleo de la obligación</li> <li>• Máximo uso de recursos disponibles</li> <li>• Igualdad y no discriminación</li> </ul>

Fuente: Elaborado con base en CPEUM; IBD, 2014:150; Vázquez y Delaplace, 2011.

Como se desprende de todo lo dicho hasta ahora, el enfoque basado en Derechos Humanos aleja las acciones del desarrollo del reino opcional de la caridad, y las lleva al obligatorio reino de la ley. Al anclar las políticas y programas en las normas nacionales e internacionales de Derechos Humanos, este enfoque remarca la responsabilidad estatal de cumplir con dichos derechos, en vez de hacer ver sus acciones como actividades de altruismo o benevolencia estatal.

El enfoque de Derechos Humanos establece deberes y obligaciones para el Estado, y subraya la importancia de prever mecanismos de rendición de cuentas en favor de los titulares de un derecho, lo cual también obliga al ente público a establecer los caminos adecuados para la posible reclamación, e incluso, reparación en caso de incumplimiento de estos deberes públicos. Este enfoque demanda que, independientemente de la meta pública que se persiga, las acciones gubernamentales deben buscar cumplir con las normas nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.

Desde esta perspectiva, esto es, desde el enfoque de Derechos Humanos en la planificación del desarrollo y el establecimiento de políticas públicas, intentaremos a continuación analizar algunos aspectos relevantes de las reformas estructurales impulsadas por el actual titular del Poder Ejecutivo Federal.



# 3

## Aspectos de Derechos Humanos relacionados con algunas de las reformas estructurales del Estado mexicano

---

A continuación, se muestran algunos ejercicios de análisis, aún rudimentario, de las políticas públicas contenidas en algunas de las reformas estructurales del Estado mexicano, vistas a través de la lente que provee el enfoque de Derechos Humanos.

Estos ejercicios tienen como principal objetivo motivar a futuro la realización de análisis profundos que, a la larga, permitan advertir la importancia de la promoción, el respeto, la protección y la garantía de los derechos fundamentales y que, asimismo, impulsen la planeación, diseño, implementación e incluso evaluación de las políticas públicas, con un enfoque de Derechos Humanos.

### 3.1 La Reforma Energética

La Reforma Energética ofrece al menos dos interesantes ejemplos de violación a los Derechos Humanos que llegan hasta el propio diseño de la política pública. Nos referimos a la introducción de *servidumbres legales* en la legislación secundaria de la reforma; y a la omisión de tomar en consideración los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. A estos dos temas nos avocaremos a continuación, después de presentar un breve resumen de los puntos centrales de esta importante reforma.

La reforma constitucional en materia energética fue publicada en el DOF el 20 de diciembre de 2013, tras ser anunciada como un paso rumbo a la

modernización del sector, sin privatizar las empresas públicas dedicadas a la producción y al aprovechamiento de los hidrocarburos y la electricidad.<sup>34</sup>

Esta reforma, conforme a lo expresado por el Poder Ejecutivo Federal, permitirá alcanzar diversas metas específicas que se materializarán en beneficios directos para la población. El cuadro 5 esquematiza los principales beneficios que, de acuerdo con sus impulsores, se espera obtener de la reforma.

**Cuadro 5. Beneficios esperados de la Reforma Energética, de acuerdo con el titular del Poder Ejecutivo federal**

Generales		Específicos
1	Fomento al desarrollo económico y social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajar las tarifas eléctricas</li> <li>• Bajar el precio al gas natural</li> <li>• Bajar el precio de algunos servicios y alimentos (no se especifica cuáles).</li> <li>• Crear 500 mil empleos formales, adicionales al 2018 y 2.5 millones más en 2025.</li> <li>• El PIB crecerá 1% adicional en 2018, y 2% en 2025.</li> </ul>
2	Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se podrá saber cuánto se les paga a las empresas de hidrocarburos y qué beneficios aportan.</li> <li>• Todas las rondas licitatorias de los contratos serán públicas y transmitidas en tiempo real a través de internet.</li> </ul>
3	Protección al medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se sustituirán las centrales eléctricas más contaminantes con tecnologías limpias y se fomentará la utilización de gas natural en la energía eléctrica.</li> <li>• La explotación de recursos naturales cumplirá con criterios de sustentabilidad, lo cual será vigilado por la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), órgano desconcentrado de la SEMARNAT.</li> </ul>
4	Protección a la industria energética pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemex y la CFE seguirán siendo empresas públicas bajo la figura de “Empresas Productivas del Estado”.</li> </ul>

34 Ver portal: <http://reformas.gob.mx/las-reformas> (Consultado el 8 de diciembre del 2016).

Generales		Específicos
5	Competitividad y eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La capacidad de producción petrolera aumentará de 2.5 millones de barriles diarios actuales a 3 millones en 2018, y a 3.5 millones en 2025.</li> <li>• La capacidad de producción de gas natural de México aumentará de 5,700 millones de pies cúbicos diarios actuales a 8 mil millones en 2018 y 10,400 millones en 2025.</li> <li>• Se lograrán tasas de restitución de reservas probadas de petróleo y gas natural superiores al 100%</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en los textos e infográficos del portal: <http://reformas.gob.mx/las-reformas> (consultado el 8 de diciembre del 2016).

Para lograr los objetivos generales de esta reforma, y muy especialmente, los beneficios concretos para la población a los que aludimos antes, el titular del Poder Ejecutivo Federal consideró necesario atender una amplia variedad de temáticas relacionadas con el sector energético. El cuadro 6 muestra de manera sintética los temas que, a nuestro entender, resultan medulares en el marco de esta reforma.

**Cuadro 6. Temas medulares de la Reforma Energética**

Temas	Comentarios
1 Contratos	<p>Se establecen las vías a través de las cuales los particulares podrán pactar con el Estado y con Pemex a efecto de participar en la extracción de hidrocarburos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratos de utilidad compartida</li> <li>• Contratos de producción compartida</li> <li>• Licencias</li> </ul>

Temas	Comentarios
2 Servidumbre legal	<p>Esta figura, tomada del derecho privado, comprende el derecho de tránsito de personas, de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria, bienes de todo tipo, instalación y mantenimiento de infraestructura, y la realización de todo tipo de obras y trabajos necesarios para las actividades amparadas por el contrato o licencia de exploración y extracción de hidrocarburos.</p> <p>Los propietarios de los terrenos tendrán derecho a recibir una contraprestación del contratista o licenciataria, que puede ir desde el 0.5% hasta el 3% de los beneficios obtenidos. Pero en caso de que el propietario y el contratista no lleguen a un acuerdo, el contratista podrá demandar al propietario ante un Juez de Distrito, la constitución de una “servidumbre legal de hidrocarburos”, o solicitar su constitución a la Secretaría de Economía (SE) a fin de obligar al propietario.</p>
3 Criterios para la adjudicación de licitaciones	<p>La SHCP será quien establezca ahora los criterios para la adjudicación de licitaciones y la celebración de contratos en materia de hidrocarburos. Por tanto, previsiblemente el criterio para la asignación de contratos y licitaciones será fundamentalmente el económico, en detrimento de otros como los técnicos, los de protección al medio ambiente u otros más.</p>
4 Fin al monopolio de la gasolina	<p>A partir de 2017, los particulares podrán vender gasolina con una marca propia, y en 2018 se liberará la importación de gasolina, con lo que Pemex perderá el monopolio en este sector.</p>
5 Contenido nacional en proyectos de extracción	<p>El porcentaje mínimo promedio de contenido nacional en proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos aumentará de forma gradual a partir de 25% en 2015, hasta llegar a 35% en 2025, debiéndose revisar cada 5 años. Este criterio es distinto para los proyectos de extracción en aguas profundas.</p>
6 Regulación de la inversión extranjera	<p>Las actividades de exploración y producción se consideran “estratégicas” para el Estado, de forma tal que sólo podrán llevarse a cabo por asignatarios (es decir Pemex) y por contratistas (esto es, particulares).</p>

Temas	Comentarios
7 Producción minera y producción de hidrocarburos	<p>La exploración y extracción de hidrocarburos tendrá preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo, incluyendo la minería. No obstante, las concesiones mineras que ya incluyan el derecho a explorar y/o extraer hidrocarburos, se mantendrán vigentes.</p> <p>En ese sentido, la Ley Minera (DOF 26/VI/1992) prevé ahora que cuando sea técnicamente posible la coexistencia de ambas actividades, la SENER y la SE se encargarán de implementar los mecanismos para facilitar la coexistencia de ambas actividades.</p>
8 Generación de energía eléctrica	<p>El Estado mantiene la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, sin perjuicio de que pueda celebrar contratos con particulares para que le vendan la energía eléctrica que generen.</p>
9 Generación de energía geotérmica	<p>Se crea la Ley de Energía Geotérmica (DOF 11/VIII/2014) con el objeto de regular la exploración y explotación de los recursos geotérmicos del subsuelo y aprovecharlos. La Ley de Aguas Nacionales (DOF 1/XII/1992) ahora establece que los interesados en explotar esta energía, deberán obtener una concesión para el uso y aprovechamiento de las aguas del subsuelo.</p>
10 Empresas Productivas del Estado	<p>Pemex y CFE se transforman en “empresas productivas del Estado”, aunque la ley sigue estipulando que continuarán siendo “propiedad exclusiva del gobierno federal”. Esto básicamente significa que tienen carácter empresarial y autonomía presupuestaria (diseñan su presupuesto), pero que mantienen un límite de deuda pública y remuneraciones controladas por el Estado.</p>
11 Régimen fiscal de Pemex	<p>Se modificó el esquema fiscal de Pemex, reduciéndose el número de derechos a pagar por esta empresa de 6 a 3. Sin embargo, Pemex ahora pagará ISR como cualquier otro contribuyente, además de un dividendo por sus ingresos después de impuestos, el cual será determinado por la SHCP.</p>
12 Derechos laborales en Pemex	<p>La transformación de Pemex no afectará directamente los derechos de los trabajadores en activo ni de sus jubilados y pensionados.</p>

Temas		Comentarios
13	Testigos sociales	Se introduce al sector este mecanismo, consistente en particulares “expertos” que se constituyen en observadores de las distintas etapas de contratación de Pemex y de CFE.
14	CNH y CRE	La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) tendrán mayores facultades como órganos reguladores, y tendrán autonomía presupuestal, pero seguirán adscritas a la Secretaría de Energía. La CNH licitará y suscribirá los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos. Además, ambas aumentan el número de Comisionados, de 5 a 7.
15	Medio Ambiente	Se crea la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), órgano desconcentrado de la SEMARNAT, con el objetivo de proteger las personas, el medio ambiente y las instalaciones del sector, y que tendrá a su cargo la regulación y supervisión de la seguridad industrial operativa, las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, y el control integral de residuos y emisiones contaminantes.
16	Fondo Mexicano del Petróleo	Se crea un fideicomiso a cargo de BANXICO que administrará el ahorro a largo plazo de los ingresos recibidos a partir de contratos, y que cuando éste supere el 3% del PIB nacional, recomendará a la Cámara de Diputados emplearlo en ahorro a largo plazo, pensión universal, proyectos de energía e infraestructura y 10% en becas.
17	Pasivos de Pemex y CFE serán deuda pública	El artículo 3o. transitorio del Dictamen de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley General de Deuda Pública dice que “el gobierno federal podrá asumir una porción de la obligación de pago de las pensiones y jubilaciones en curso, así como las que correspondan a los trabajadores en activo de Petróleos Mexicanos (...) siempre que, dentro de un año a partir de la entrada en vigor del decreto, Pemex alcance un acuerdo para modificar el contrato colectivo de trabajo” con el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM).

Fuente: Elaboración propia con base en la CPEUM y en la legislación secundaria relacionada con esta reforma.

Como puede inferirse del catálogo de objetivos y beneficios esperados, así como de la amplia variedad de temáticas, la Reforma Energética tiene muchas implicaciones en materia de Derechos Humanos. Desde la posible transgresión a diversos derechos económicos, sociales y culturales, con especial atención en derechos laborales y derechos de los pueblos indígenas, hasta la violación a algunos derechos civiles y ambientales. Empero, a fin de ejemplificar el enfoque de Derechos Humanos, en este documento nos concentraremos en los dos temas que anunciamos al inicio de este apartado, a lo cual nos avocaremos ahora.

### 3.1.1 Las servidumbres legales de la Reforma Energética

Con motivo de la reforma constitucional en materia energética, el Ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión un conjunto de 21 iniciativas que abarcan 9 leyes nuevas y 12 reformas legales.

En materia de Hidrocarburos se expidió la Ley de Hidrocarburos y se reformaron la Ley de Inversión Extranjera, la Ley Minera y la Ley de Asociaciones Público Privadas. En cuanto a la generación de energía eléctrica, se expidió la Ley de la Industria Eléctrica. En lo relativo a la geotermia, se expidió la Ley de Energía Geotérmica y se reformó la Ley de Aguas Nacionales. Por lo que hace a las ahora denominadas “empresas productivas del Estado”, se expidieron la Ley de Petróleos Mexicanos, así como la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reformaron la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. En lo tocante a los órganos reguladores en la materia, se expidió la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, y se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por último, se expidió también la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, así como la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, y se reformaron la Ley Federal de Derechos, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Deuda Publica.

Como se ve, se trata de una reforma constitucional y legal muy ambiciosa, que habrá de transformar de manera muy importante la forma en que se genera y comercializa la energía en nuestro país, así como lo ingresos que el Estado obtiene de ello.

De todas estas leyes secundarias, las nuevas Ley de Hidrocarburos y Ley de la Industria Eléctrica, ambas publicadas en el DOF el 11 de agosto del 2014, establecen en sus disposiciones un régimen particular de apropiación de la tierra que suscita no pocas dudas en cuanto a su compatibilidad con el respeto y protección a los derechos fundamentales. Tomaremos primero el caso de la Ley de Hidrocarburos para explicar con más detalle este mecanismo.

De acuerdo con el capítulo IV del Título Cuarto de la citada Ley de Hidrocarburos, denominado “Del Uso y Ocupación Superficial”, cuando un asignatario o un contratista requiere de un terreno específico para realizar actividades de exploración, extracción, transporte, vigilancia, almacenamiento de materiales, instalación o mantenimiento de infraestructura, o en general, cualquier actividad relacionada con la industria de los hidrocarburos, puede ocupar dicho inmueble a través de la figura de la *servidumbre legal de hidrocarburos*. Es decir, no tiene que comprarlo, sino que simplemente puede obligar al propietario a que tolere el uso de su terreno, a cambio del pago de una contraprestación cuyo monto no puede exceder un máximo establecido por la propia ley. En otros términos, cualquier predio que las empresas relacionadas con la industria de hidrocarburos decidan *motu proprio* que les es necesario para llevar a cabo actividades relacionadas con esta industria, lo pueden ocupar a través de esta figura jurídica y, además, lo que tienen que pagar al propietario a cambio de esta ocupación, se encuentra considerablemente limitado por la ley.

La servidumbre es una figura jurídica muy antigua que proviene del Derecho romano y que esencialmente consiste en un gravamen que se le impone a un inmueble, en beneficio de una persona distinta de su dueño. Esto es, implica un “no hacer” o “un tolerar” por parte del dueño, que se establece en beneficio de un tercero (arts. 1057 y 1058 del Código Civil Federal).

La Ley de Hidrocarburos establece que la servidumbre para realizar actividades de exploración y extracción de hidrocarburos puede ser negociada con el propietario (art. 100), pero que la contraprestación que se establezca, no puede exceder del 3% de los ingresos que en su caso tenga el asignatario o el contratista (Art. 101).

Además, la ley también dispone que este porcentaje máximo ya incluye tanto la renta por concepto de ocupación, como el pago por las afectaciones al predio, así como el pago por los daños y perjuicios que se puedan

causar al inmueble con motivo del proyecto, los cuales sólo podrán ser calculados en función de la actividad habitual de dicha propiedad. Esto quiere decir que los márgenes de la supuesta negociación entre el propietario afectado y el asignatario o contratista, en realidad se encuentran sumamente reducidos por la ley.

Pero hay más. Si dentro del plazo de seis meses contados a partir de que el asignatario o contratista le notificaron al dueño su deseo de ocupar el terreno propiedad de este último, el dueño del terreno no acepta las condiciones para el establecimiento de la servidumbre, el asignatario o contratista podrán “promover ante un Juez de Distrito o Tribunal Unitario Agrario competente la constitución [obligatoria] de la servidumbre legal de hidrocarburos” (art. 106), es decir, en contra de la voluntad del propietario, quien asimismo se verá obligado a aceptar la contraprestación por el uso de su terreno que disponga el juez federal, con base en “las metodologías, parámetros y lineamientos” de la Secretaría de Energía (Sener), las cuales, de acuerdo con el art. 101 de la Ley, pondrán “especial énfasis en promover la competitividad del sector”, y no en retribuir adecuadamente al propietario.<sup>35</sup> Y hay todavía más. Cuando el asignatario o el contratista tengan urgencia en ocupar la propiedad, la Ley de Hidrocarburos también establece que, si pasados 30 días contados a partir de que le fue notificada al propietario “la sugerencia de contraprestación”, el propietario no la acepta, la Sener podrá pedir a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) que constituya una servidumbre legal de hidrocarburos “por vía administrativa” (art. 108).

Esto es, la servidumbre para la industria de hidrocarburos se puede constituir a través de una *negociación* de dudosa libertad; o bien mediante imposición de un juez federal, o de plano, por mandato de una autoridad administrativa en sólo 30 días naturales.

Como se ve, el régimen que establece la Ley de Hidrocarburos para el uso y ocupación de bienes con objeto de realizar actividades relacionadas con la industria de los hidrocarburos, verdaderamente pone en entre

---

35 La forma de pago de la contraprestación por la servidumbre resulta también cuestionable pues de acuerdo con la LH, los pagos convenidos pueden cubrirse en efectivo, o mediante “compromisos para ejecutar proyectos en beneficio de la comunidad o localidad afectada”, o incluso efectuarse en especie, siempre que no sea contrarios a la ley (Art. 101, fracc. VII, LH). Esto hace suponer que el pago puede convertirse en cualquier objeto distinto al numerario, o en un mero *compromiso* de realizar a futuro un supuesto *proyecto* y, en cualquier caso, el propietario afectado se encuentra obligado a aceptarlo.

dicho el derecho de propiedad; bien sea privada, ejidal, comunal o de cualquier otro tipo.<sup>36</sup>

La servidumbre de la Industria de Hidrocarburos es prácticamente una expropiación encubierta pues, aunque doctrinariamente la servidumbre sólo tiene por efecto limitar el derecho de uso de la propiedad y no el derecho de propiedad mismo, en la Ley de Hidrocarburos no se establece un máximo de tiempo para la servidumbre, con lo cual puede durar indefinidamente. Además, el daño o afectación a las tierras después de la servidumbre puede ser tan grave, que ya no sea posible utilizar esas tierras para otro fin. Es decir, en los hechos, la servidumbre de la industria de hidrocarburos puede despojar a los propietarios de su legítimo derecho de propiedad, sin que sea por razones de “utilidad pública” y sin que exista una indemnización justa.

La Ley de la Industria Eléctrica también establece en el Capítulo VIII Del Uso y Ocupación Superficial del Título Segundo (arts. 71 a 89), un régimen jurídico similar al de la Ley de Hidrocarburos.

En este caso la ley expresamente dispone que “la industria eléctrica se considera de utilidad pública”, por lo que “Procederá la ocupación o afectación superficial o la constitución de servidumbres necesarias para prestar el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, y para la construcción de plantas de generación de energía eléctrica” (art. 71), con la particularidad de que la ocupación de los terrenos en los que se vayan a realizar construcciones eléctricas, indudablemente tendrá que ser permanente.

36 Es verdad que el artículo 118 de Ley de Hidrocarburos establece que los proyectos públicos o privados en la industria de Hidrocarburos deben atender “los principios de sostenibilidad y respeto a los Derechos Humanos de las comunidades y pueblos en las regiones en los que se pretendan desarrollar” y que, en otra parte, la ley se refiere a “los derechos que la Constitución, las leyes y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, reconocen a las comunidades indígenas” (art. 100, ult. pr.). Igualmente es cierto que la ley también dispone que previo al otorgamiento de una Asignación, o de la celebración de un Contrato, la SE y la SEGOB deberán realizar “un estudio de impacto social respecto del área objeto de la asignación o el contrato” (art. 119). Sin embargo, no se encuentra establecido en la ley el carácter vinculatorio de la consulta a las comunidades, ni tampoco la obligatoriedad del estudio de impacto social, ni mucho menos el derecho de que las comunidades, los ejidatarios o los propietarios privados se opongan de alguna forma. Además, en ningún sitio se establece que la violación a alguna de estas disposiciones puede impedir, limitar o revocar la constitución de una servidumbre legal. Lo único que se señala es que una servidumbre establecida “de común acuerdo” (no así la que se constituye por vía judicial o administrativa) se puede llegar a anular si, y sólo si, el asignatario o contratista han realizado conductas abusivas, discriminatorias o que busquen influir indebidamente en la decisión de los propietarios de los terrenos, en el entendido de que para que esto sea así, primero, debe ocurrir “en más de una ocasión”, y segundo, debe probarse fehacientemente ante un Juez Federal (art. 114).

Puede decirse que “Usaron el carácter estratégico, otrora prerrogativa de estas actividades, para la obtención de tierra que en caso de serles negada pueden obtener bajo un virtual despojo. Esto es usar a modo el carácter estratégico de estas actividades para imponer la actividad energética sobre otras actividades con la fuerza constitucional como respaldo” (Vargas, R. 2015).

El efecto de estas normas puede ser verdaderamente nocivo y violatorio de Derechos Humanos básicos, a más de que “el riesgo de ruptura social es muy grande” (Vargas, R. 2015), pues en estas normas jurídicas se establece un mecanismo autoritario y prácticamente confiscatorio de bienes, que puede ser aplicado a los grupos vulnerables de la población, como las comunidades rurales constituidas por personas de bajos ingresos, indígenas y/o campesinos. “En la ley aprobada está la permisividad para que ocurra el despojo y el abuso” (Vargas, R. 2015).

De acuerdo con el enfoque de Derechos Humanos en la planificación del desarrollo que expusimos antes, las normas de la Ley de Hidrocarburos y de la Ley de la Industria Eléctrica que tiene por objeto dotar a los asignatarios y contratistas de los terrenos necesarios para la explotación privada del petróleo, el gas y la generación de energía eléctrica en el territorio nacional a través de la constitución de servidumbres legales, se encuentran muy alejadas del cumplir el artículo primero constitucional.

Se trata de normas que no contribuyen a la realización de los objetivos y normas de Derechos Humanos; que no tiene por finalidad distribuir equitativamente bienes o servicios públicos; que no están pensadas para respetar ningún Derecho Humano, proteger algún grupo vulnerable, promover algún derecho fundamental, realizar progresivamente algún Derecho Humano, o al menos, aplicar reglas de igualdad o no discriminación. Se trata de normas que directamente benefician a un grupo minoritario en perjuicio de otros. En suma, se trata de normas que por sí mismas, violan Derechos Humanos, lo que obliga a repensarlas y preferentemente reformarlas, antes de que generen daños de difícil reparación.

### 3.1.2 Empresas y Derechos Humanos

La Reforma Energética implica la transformación de las empresas públicas que durante muchas décadas se encargaron de la generación de energía en México, así como la apertura de este sector a la inversión privada, tanto nacional como extranjera. En ese sentido, la Reforma Energética debió haber sido planeada desde su diseño, de forma tal que las

empresas públicas —en su nueva estructura—, y las nuevas empresas privadas que ahora se dedicarán a la generación de energía en México, no transgredan Derechos Humanos. En virtud de ello, cobra relevancia referirse aquí a la relación entre las empresas y el respeto a los Derechos Humanos, tema que, pese a su enorme importancia, suele ser frecuentemente relegado o inclusive ignorado.

Hace tiempo que se sabe que las empresas pueden repercutir de manera profunda en los Derechos Humanos, y que estas repercusiones pueden ser tanto positivas como negativas. Son positivas cuando, por ejemplo, generan bienes o prestan servicios que mejoran la calidad de vida de las personas. En cambio, son negativas cuando, *vr. gr.*, destruyen el medio ambiente o violan los derechos de sus trabajadores. Las empresas también pueden ser cómplices de las vulneraciones de los Derechos Humanos cometidas por terceros. Ello ocurre cuando, por ejemplo, indirectamente emplean a las instituciones de seguridad y justicia para reprimir las protestas sociales en su contra; o cuando facilitan a los gobiernos información sobre sus clientes, que los gobiernos después utilizan para perseguir a los disidentes políticos.

Pese a la importancia de estas afectaciones, por lo general los tratados internacionales de Derechos Humanos no imponen obligaciones jurídicas directas a las empresas, sino que dejan a los Estados la responsabilidad de promulgar y hacer cumplir las leyes que puedan tener por efecto hacer cumplir los Derechos Humanos a las empresas. Pero hace tiempo que se debate sobre cuál es la responsabilidad de las empresas privadas con respecto a los Derechos Humanos.

Ello llevó a que, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, se elaboraran los llamados Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos,<sup>37</sup> cuyo objetivo es aclarar, en la medida de lo posible, las distintas funciones y responsabilidades que las empresas y los Estados deben asumir para hacer frente al impacto negativo de la actividad empresarial en los Derechos Humanos.

Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos son un conjunto de 31 principios dirigidos a los Estados y a las empresas, en los que se aclaran los deberes y responsabilidades de unos y otras con respecto a la protección y respeto de los Derechos Humanos en el con-

---

37 Consultables en: [https://issuu.com/hchr/docs/guidingprinciplesbusinessshr\\_sp/8?ff=true](https://issuu.com/hchr/docs/guidingprinciplesbusinessshr_sp/8?ff=true)

texto de las actividades empresariales, y al acceso a un remedio eficaz para las personas y grupos afectados por dichas actividades.

Estos principios fueron redactados, en colaboración con diversas organizaciones de la sociedad civil, por John Ruggie, profesor de la Universidad de Harvard y quien fue representante especial del secretario general de la ONU para el tema de los Derechos Humanos y las empresas del 2005 al 2011. Cabe decir que este puesto fue creado *ex profeso* a solicitud de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, ante la preocupación creciente que suscitaban las consecuencias de las actividades empresariales para los Derechos Humanos y ante la falta de claridad con respecto a las responsabilidades de las empresas en esta materia, y se extinguió con la culminación de la redacción de los principios.

Los principios fueron presentados en junio del 2011 al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, quien los hizo suyos en la Resolución 17/4 del 16 de junio de 2011 (OACNUDH, 2011: iv). Se crearon con la intención de aclarar y explicar las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de Derechos Humanos ya existentes, muchas de las cuales son jurídicamente vinculantes para los Estados.

Los Principios Rectores sobre las empresas y los Derechos Humanos descansan en tres premisas:

1. Todos los Estados tienen el deber de proteger a las personas que se encuentren en su jurisdicción frente a los abusos contra los Derechos Humanos cometidos por las empresas.
2. Las empresas tienen la responsabilidad de respetar los Derechos Humanos, es decir, evitar vulnerar los derechos de los demás en cualesquiera lugares donde realicen sus actividades e independientemente del tamaño que tengan o el sector al que pertenezcan, y de hacer frente a las consecuencias que se manifiesten. Esta responsabilidad existe tanto si los Estados cumplen sus obligaciones como si no.
3. En caso de abuso, las víctimas deben poder acceder a remedios efectivos a través de mecanismos de reclamación judiciales y no judiciales.

Esto implica que el Estado debe asegurarse a través de todos los medios a su alcance, que las empresas sean respetuosas de las leyes y los Derechos Humanos, a más de prever las sanciones necesarias en caso de incumplimiento.

## Empresas y Derechos Humanos

“Las empresas deben respetar los Derechos Humanos. Esto significa que deben abstenerse de infringir los Derechos Humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los Derechos Humanos en los que tengan alguna participación”.

Regla 11 de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

Los Principios citados establecen que cuando la participación de una empresa está controlada por el Estado, las violaciones a Derechos Humanos cometidas por esa empresa pueden implicar una violación de las obligaciones del Estado de acuerdo con el Derecho internacional (OACNUDH, 2011:8). Por ese motivo los Estados deben supervisar la actuación de las empresas.

Además de las obligaciones del Estado, los Principios establecen deberes específicos que delimitan la responsabilidad de las empresas de respetar los Derechos Humanos; es decir, abstenerse de violar derechos y asumir las consecuencias negativas que tenga su participación como empresa sobre estos derechos.

### La responsabilidad de las empresas de respetar los Derechos Humanos

“La responsabilidad de respetar los Derechos Humanos exige que las empresas:

a. Eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los Derechos Humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan;

Traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los Derechos Humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos.”

“Para cumplir con su responsabilidad de respetar los Derechos Humanos, las empresas deben contar con [...]:

a. Un compromiso político de asumir su responsabilidad de respetar los Derechos Humanos;

b. Un proceso de diligencia debida en materia de Derechos Humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los Derechos Humanos;

Unos procesos que permitan reparar todas las consecuencias negativas sobre los Derechos Humanos que hayan provocado o contribuido a provocar.”

Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos

A propósito de la responsabilidad de las empresas en materia de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos visitó México en agosto y septiembre de 2016, a fin de observar el impacto de las actividades empresariales en el ámbito de los Derechos Humanos y la actuación del Estado al respecto.

En la Declaración derivada de su visita, el Grupo de Trabajo concluyó que “las principales preocupaciones sobre violaciones de Derechos Humanos vinculadas a la empresa están relacionadas con un ejercicio inadecuado de debida diligencia por parte del gobierno y las empresas en el diseño e implementación de proyectos a gran escala” (Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre empresas y Derechos Humanos, 2016) incluyendo proyectos en el sector de energía que afectan a comunidades indígenas.

En sus conclusiones, el Grupo de Trabajo también destacó que en México existe un nivel crítico de violencia, inseguridad e impunidad y que, además, el país enfrenta altos niveles de pobreza y que hay grandes disparidades en cuanto a la distribución del ingreso. Además, el Grupo de Trabajo saca a relucir algunas *verdades incómodas* como, por ejemplo, el contexto en el que viven los jornaleros y peones, cuya situación califica de *dramática*, pues señala que de los 2.4 millones de jornaleros y peones, 800 mil no reciben remuneración alguna, y 750 mil solamente ganan el salario mínimo. Además, pone de manifiesto que en México el trabajo infantil continúa siendo un factor que provoca gran preocupación, pues 2.8 millones de niños y niñas trabajan, de los cuales, más de 1 millón son menores de 15 años, y 900 mil no van a la escuela. El Grupo de Trabajo hizo mención especial de los sectores mineros, de construcción y desarrollo turísticos, señalando que, con frecuencia, son los que más afectan a las comunidades de escasos recursos y a los pueblos indígenas, sin que el Estado se encargue de vigilar, controlar o al menos remediar esta situación (Corcuera, 2016).

En sus conclusiones, el Grupo de Trabajo indicó también que el principio *due diligence* (diligencia debida) de revisión o vigilancia, está en el núcleo de los *Principios* como una medida preventiva de los daños que las empresas pudieran provocar al violar Derechos Humanos. Y observó que en México no existe una política coherente, ni un marco legal apropiado, respecto de la revisión y vigilancia que debe hacerse a las empresas en esta materia “Lo señalado por el Grupo de Trabajo es fundamental, en el sentido de que es necesario que las empresas se sometan a auditorías externas para que se pueda determinar si sus prácticas se encuentran alineadas a los principios sobre la responsabilidad de las empresas en materia de Derechos Humanos de la ONU” (*Idem*).

## La debida diligencia en materia de Derechos Humanos

“Debe abarcar las consecuencias negativas sobre los Derechos Humanos que la empresa haya provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades, o que guarden relación directa con sus operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales;”

“Variará de complejidad en función del tamaño de la empresa, el riesgo de graves consecuencias negativas sobre los Derechos Humanos y la naturaleza y el contexto de sus operaciones;”

“Debe ser un proceso continuo, ya que los riesgos para los Derechos Humanos pueden cambiar con el tiempo, en función de la evolución de las operaciones y el contexto operacional de las empresas.”

### Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos

En especial, señala el Grupo de Trabajo, no se atienden adecuadamente las quejas de violaciones a Derechos Humanos y no hay reparación efectiva al alcance de las víctimas.

Uno de los casos documentados sobre empresas y Derechos Humanos es el proyecto de parque eólico en Oaxaca, en donde el Grupo de Trabajo advirtió que no se realizó un proceso de consulta adecuado a las comunidades indígenas para la ampliación de dicho proyecto en los municipios de El Espinal y Juchitán de Zaragoza (Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, 2016). En general, el Grupo de Trabajo observó situaciones de conflicto en donde priva la desconfianza hacia las instituciones del Estado, se presentan pérdidas para los inversores y se cometen violaciones a Derechos Humanos.

La reforma estructural en materia energética era una ocasión inmejorable para ajustar el marco legal en esta materia, proponer nuevas prácticas acordes con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, y generar una política pública energética coherente con el respeto y protección a los derechos fundamentales. Dada su magnitud e importancia, la Reforma Energética constituyó una oportunidad inigualable para introducir a la legislación y a las prácticas gubernamentales, estos importantes principios. No obstante, ello continuará siendo parte de la agenda pendiente del Estado.

## 3.2 La Reforma al Sistema de Justicia Penal

En junio del 2016 entró en vigor la reforma constitucional en materia de justicia penal que implicó modificaciones a diez artículos de la CPEUM

(del 16 al 22), y que sentó las bases para el tránsito en todo el territorio nacional, de un modelo de justicia inquisitiva a uno acusatorio (DOF, 18 de junio de 2008).

El sistema de justicia penal acusatorio establecido ahora en la CPEUM es oral; sus principios procesales son la publicidad, la inmediación, la contradicción, la continuidad y la concentración (cuadro 7), y se fundamenta en el predominio de los derechos fundamentales de víctimas e imputados, al crear nuevos mecanismos procesales como los servicios previos al juicio, los medios alternativos de resolución de controversias, las suspensiones condicionales del proceso a prueba y los procedimientos especiales.

**Cuadro 7. Los Principios del Sistema de Justicia Penal Acusatorio**

<b>Publicidad</b>	Este principio implica que el proceso debe ser público. Sobre todo, que se debe permitir el acceso de la ciudadanía a las audiencias, a fin de que cualquiera pueda observar la forma en que los jueces administran justicia penal.
<b>Inmediación</b>	Se refiere a la obligación del juez de estar presente durante todo el juicio y de que, ante él, se desahoguen todas las pruebas. Debido a este principio, el juez no puede delegar en ningún otro funcionario el desarrollo ni la dirección del juicio.
<b>Contradicción</b>	Quiere decir que las partes y sus abogados o representantes, son quienes deben debatir en el juicio, sin que el juez pueda auxiliar a ninguno de ellos. Este principio implica que el Juez debe mantenerse imparcial en todo momento, y que no debe suplir las deficiencias de ninguna de las partes.
<b>Continuidad</b>	Dado que el proceso acusatorio se desarrolla a través de varias audiencias, el principio de continuidad tiene como fin permitir que, al concluir una audiencia, pueda comen-zarse inmediatamente con el desahogo de la siguiente. Esto tiene por objeto dar celeridad al proceso.
<b>Concentración</b>	Este principio implica que las pruebas, preferentemente, se deben desahogar en una sola audiencia. Ello también permite dar celeridad al proceso.

Fuente: Elaboración propia.

La parte medular de esta reforma se encuentra en el artículo 20 constitucional, donde se contienen los principios procesales antes referidos, así como los derechos esenciales, tanto de las víctimas, como de los imputados. Es ahí donde se establece el principio de presunción de inocencia, el

derecho a guardar silencio, el derecho que tiene una persona a saber de qué se le acusa, así como las nuevas garantías judiciales de las víctimas, tales como su derecho a intervenir en el juicio e impugnar las omisiones del ministerio público, su derecho a la reparación del daño, a la protección de su seguridad personal, al resguardo de su identidad y de sus datos personales, etcétera.

En contraste con lo anterior, la reforma en materia de justicia penal también estableció un sistema de excepción que flexibiliza los derechos del acusado y privilegia los esquemas precondenatorios de proceso penal, al incluir formas de privación de la libertad que implican la imposición de penas sin que exista una sentencia condenatoria. Esto es, la Reforma al Sistema de Justicia, al mismo tiempo que fortaleció los Derechos Humanos de las víctimas y los procesados, también facultó al Estado a ampliar su poder de castigar discrecionalmente, lo cual quedó plasmado en la incorporación al texto constitucional de figuras que han sido severamente cuestionadas desde la perspectiva de los Derechos Humanos, tales como el arraigo, la prisión preventiva oficiosa, los cateos *express* y la intervención de comunicaciones.

Se trata de una reforma compuesta de dos partes que en realidad resultan incompatibles y que, sin embargo, fueron aprobadas conjuntamente. En este trabajo ejemplificaremos el enfoque de Derechos Humanos con dos de estas figuras que atacan directamente el Derecho Humano a la libertad personal: el arraigo y la prisión preventiva oficiosa.

### 3.2.1 El arraigo penal y su impacto en los Derechos Humanos

En términos generales, el arraigo es una medida cautelar dictada por un juez a petición de parte, cuando existe temor fundado de que se ausente u oculte la persona contra quien pretenda entablarse o se haya entablado una demanda. Tiene por objeto impedir que el arraigado abandone el lugar del juicio sin dejar un apoderado que pueda contestar la demanda, seguir el proceso y responder de la sentencia que se dicte.

En el Derecho penal mexicano, el arraigo es una medida cautelar cuyo objetivo consiste en asegurar la disponibilidad del inculcado durante la investigación previa. Básicamente es una providencia precautoria que se emplea en las investigaciones penales, y que permite mantener a una persona detenida hasta por 80 días, con objeto de que la autoridad pueda reunir pruebas en su contra. Así, el objetivo del arraigo penal no es determinar si una persona es culpable o no, sino disponer de su libertad

a fin de obtener información para poder someterla a juicio. En otras palabras, el arraigo permite que, en lugar de investigar para detener a una persona, primero se le detenga y después se investigue si es culpable de algún delito (Cantú, S. y Gutiérrez, 2016).

Esta figura jurídica se introdujo al Derecho mexicano en los años 80, al establecerse en el Código Penal Federal como una medida precautoria que funcionaría a petición del ministerio público con objeto de que la persona señalada como probable responsable de la comisión de un delito no se sustrajera a la acción de la justicia (DOF, 4 de enero de 1984).

En 1999, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver una Contradicción de Tesis entre dos Tribunales Colegiados, declaró inconstitucional el artículo 133 bis del Código Federal de Procedimientos Penales que entonces permitía el arraigo, pues consideró que tenía como consecuencia la afectación y restricción no válidas de la libertad personal. La Corte dijo que esta disposición obligaba a la persona en contra de quien se prepara el ejercicio de la acción penal, a permanecer en un domicilio bajo la vigilancia de la autoridad investigadora y persecutora, lo que “trae como consecuencia la inmovilidad de su persona en un inmueble, por lo tanto, es un acto que afecta y restringe la libertad personal”.<sup>38</sup>

En 2003 al resolver una Acción de Inconstitucionalidad sobre el Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, el Pleno de la Suprema Corte volvió a pronunciarse sobre la inconstitucionalidad del arraigo, señalando que éste viola la garantía de libertad personal consagrada en los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 de la CPEUM, así como la libertad de tránsito establecida en el artículo 11 del mismo texto constitucional federal.<sup>39</sup>

---

38 Véase: ARRAIGO DOMICILIARIO, ORDEN DE. AFECTA LA LIBERTAD PERSONAL. [J]; 9ª. Época; 1a Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, noviembre de 1999; pág. 55. 1a./J. 78/99 Registro No. 192 829.

39 Véase: ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD PERSONAL QUE CONSAGRAN LOS ARTÍCULOS 16, 18, 19, 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. [TA]; 9ª. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, febrero de 2006; pág. 1170., P. XXII/2006, Registro No. 176030, y ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA LIBERTAD DE TRÁNSITO CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. [TA]; 9ª. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, febrero de 2006; p. 1170., P. XXIII/2006, Registro No. 176029.

En este último asunto, la Corte Suprema señaló de manera expresa que entonces, la CPEUM sólo permitía por excepción la afectación a la libertad personal del gobernado y en plazos muy breves, de 36, 48 y máximo 72 horas, por lo que el artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua que permitía el arraigo penal hasta por 30 días, era abiertamente inconstitucional dado que “no obstante que la averiguación todavía no arroja datos que conduzcan a establecer que en el ilícito tenga probable responsabilidad penal una persona, se ordena la privación de su libertad personal hasta por un plazo de 30 días, sin que al efecto se justifique tal detención con un auto de formal prisión en el que se le den a conocer los pormenores del delito que se le imputa, ni la oportunidad de ofrecer pruebas para deslindar su responsabilidad”.<sup>40</sup>

Ahora bien, pese a lo que expresa y reiteradamente ya había señalado el Alto Tribunal mexicano, el 18 de junio del 2008 se *constitucionalizó* y se amplió el arraigo, al incorporarlo al último párrafo del artículo 16 constitucional, y extenderlo hasta el plazo de 80 días.

De acuerdo con el actual artículo 16 de la CPEUM, el ministerio público puede ordenar que una persona presuntamente vinculada con delitos de delincuencia organizada, sea arraigada durante 40 días, con la posibilidad de duplicar ese periodo hasta llegar a un total de 80 días.

Pese a su incorporación al texto constitucional, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación nuevamente ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la figura del arraigo, esta vez, en específico respecto del arraigo local, a propósito de la constitucionalidad de las pruebas obtenidas mediante su uso. La Corte se pronunció sobre este tema en cinco sentencias de amparo resueltas entre abril y septiembre del 2014, lo que a la postre dio lugar a una jurisprudencia, hoy plenamente vigente, en la que se establece que “Dada la inconstitucionalidad de una orden de arraigo emitida por un juez local (...) el juez penal de la causa deberá considerar [sólo] aquellas pruebas que no hubieran podido obtenerse a menos que la persona fuera privada de su libertad personal mediante el arraigo”, debiendo excluir del juicio todas las demás pruebas.<sup>41</sup>

---

40 *Idem.*

41 Véase: ARRAIGO LOCAL. EFECTOS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA MEDIDA EMITIDA POR EL JUEZ. EXCLUSIÓN DE PRUEBAS DIRECTA E INMEDIATAMENTE RELACIONADAS. [J]; 10ª. Época; 1a Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, Tesis: 1a./J. 5/2015 (10a.), p. 1225, Registro No. 2 008 403.

Esto es, la propia Corte, pese a sus limitadas facultades en virtud de la *constitucionalización* del arraigo en 2008, de una forma u otra ha seguido insistiendo en que se trata de una medida contraria a los Derechos Humanos que coarta el derecho a la libertad, y ha limitado el efecto probatorio de las pruebas obtenidas durante el arraigo. Ello reitera el principio que dice que se debe investigar para detener, y no al revés, detener para investigar.

En el cuadro 8 se muestran las disposiciones jurídicas constitucionales y federales, actualmente vigentes en nuestro país, en materia de arraigo.

Cuadro 8. Disposiciones jurídicas relativas al arraigo en México

Constitución Política Estados Unidos Mexicanos	<p><b>Artículo 16</b> [...] La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculgado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días</p>
Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	<p><b>Artículo 12.-</b> El Juez de control podrá decretar el arraigo, a solicitud del Ministerio Público de la Federación, tratándose de los delitos previstos en esta Ley, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, para la protección de personas, de bienes jurídicos o cuando exista riesgo fundado de que el imputado se sustraiga de la acción de la justicia. El arraigo no podrá exceder de cuarenta días, y se realizará con la vigilancia de la autoridad del agente del Ministerio Público de la Federación y la Policía que se encuentre bajo su conducción y mando inmediato en la investigación. La duración del arraigo podrá prolongarse siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen, sin que su duración total exceda de ochenta días.</p>

**Artículo 12 Bis.-** La petición de arraigo o su ampliación deberá ser resuelta por la autoridad judicial de manera inmediata por cualquier medio que garantice su autenticidad, o en audiencia privada con la sola comparecencia del agente del Ministerio Público de la Federación, en un plazo que no exceda de las seis horas siguientes a que se haya recibido.

En la solicitud, se deberán expresar las modalidades de lugar, tiempo, forma, así como las autoridades que lo ejecutarán.

**Artículo 12 Ter.-** La resolución judicial que ordena el arraigo deberá contener cuando menos:

- I. El nombre y cargo del Juez de control que lo autoriza y la identificación del proceso en el cual se ordena;
- II. Los datos de identificación de la persona que estará sujeta a la medida de arraigo;
- III. Hechos que la ley señale como delitos, por los cuales se realiza la investigación;
- IV. El motivo del arraigo, debiendo especificar si es necesario para el éxito de la investigación, para la protección de personas, de bienes jurídicos, o si existe riesgo fundado de que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia;
- V. El día, la hora y lugar en que iniciará la ejecución de la medida de arraigo, y
- VI. Las autoridades que realizarán la ejecución del arraigo.

Si la resolución se emite o registra por medios diversos al escrito, los puntos resolutivos de la orden de arraigo deberán transcribirse y entregarse al agente del Ministerio Público de la Federación.

**Artículo 12 Quáter.-** En caso de que el Juez de control niegue la orden de arraigo o su ampliación, el agente del Ministerio Público de la Federación, podrá subsanar las deficiencias y solicitar nuevamente la orden.

La negativa a la solicitud o ampliación de arraigo admite la apelación, la cual debe ser resuelta en un plazo no mayor de doce horas contadas a partir de que se interponga.

**Artículo 12 Quintus.-** El agente del Ministerio Público de la Federación, notificará la resolución a la persona sujeta al arraigo así como a su defensor. De la misma forma procederá al fenecimiento de la medida.

<p>Código Penal Federal</p>	<p><b>Artículo 178.-</b> Al que desobedeciere el mandato de arraigo domiciliario o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica, dictados por autoridad judicial competente, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de diez a doscientos días multa. (art. 178)</p> <hr/> <p><b>Artículo 215.-</b> Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes: [...] VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de reinserción social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, o centros de arraigo que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada, arraigada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente</p>
<p>Código Federal de Procedimientos Penales</p>	<p><b>Artículo 2o.-</b> Compete al Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales. En la averiguación previa corresponderá al Ministerio Público: [...] III. Solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo que resulten indispensables para la averiguación previa, así como las órdenes de cateo que procedan;</p>

*Continúa...*

Código Federal de  
Procedimientos  
Penales

**Artículo 133 Bis.-** La autoridad judicial podrá, a petición del Ministerio Público, decretar el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Corresponderá al Ministerio Público y a sus auxiliares vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido.

El arraigo domiciliario se prolongará por el tiempo estrictamente indispensable, no debiendo exceder de cuarenta días. El afectado podrá solicitar que el arraigo quede sin efecto, cuando considere que las causas que le dieron origen han desaparecido. En este supuesto, la autoridad judicial escuchará al Ministerio Público y al afectado, y resolverá si debe o no mantenerse.

**Artículo 205.-** Cuando por la naturaleza del delito o de la pena aplicable el imputado no deba ser internado en prisión preventiva y existan elementos para suponer que podrá sustraerse a la acción de la justicia, el Ministerio Público podrá solicitar al juez, fundada y motivadamente, o éste disponer de oficio, con audiencia del imputado, el arraigo de éste con las características y por el tiempo que el juzgador señale, sin que en ningún caso pueda exceder del máximo señalado en el artículo 133-bis o bien tratándose de la averiguación previa o bien en el proceso por el término constitucional en que este deba resolverse.

**Artículo 256.-** Cuanto tuviere que ausentarse del lugar en que se practiquen las diligencias alguna persona que pueda declarar acerca del delito, de sus circunstancias o de la persona del inculpado, el tribunal, a solicitud de cualquiera de las partes, procederá a examinarla desde luego si fuere posible; en caso contrario, podrá arraigar al testigo por el tiempo que sea estrictamente indispensable para que rinda su declaración. Si resultare que la solicitud fue infundada y por lo mismo indebido el arraigo, el testigo podrá exigir al que lo solicitó que lo indemnice de los daños y perjuicios que le haya causado.

**Artículo 367.-** Son apelables en el efecto devolutivo:

[...]

- VII. Los autos que nieguen el cateo, las medidas precautorias de carácter patrimonial, el arraigo del indiciado o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica;

Ley Orgánica de la  
Procuraduría General de la República

**Artículo 4.-** Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

- I. Investigar y perseguir los delitos del orden federal. El ejercicio de esta atribución comprende:
  - A) En la averiguación previa:  
[...]
  - h) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como, en su caso y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte;  
[...]
  - B) Ante los órganos jurisdiccionales:  
[...]
  - b) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes, los exhortos o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente;

**Fuente:** Elaboración propia, de acuerdo con las leyes federales vigentes al 4 de octubre de 2016.

Ahora bien, independientemente de que el arraigo cuente con una base constitucional desde 2008, ello no implica que esta figura haya dejado de ser contraria a los tratados internacionales en Derechos Humanos suscritos por nuestro país, mismos que, de acuerdo con la reforma constitucional del 2011 en materia de Derechos Humanos, forman parte del bloque de constitucionalidad al que nos referimos al inicio de este trabajo. Debido a ello, han sido muchas ya las ocasiones en que nuestro país ha sido objeto de observaciones y recomendaciones por parte de las organizaciones internacionales.

Desde el año 2011, la Relatora Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados había advertido que el arraigo “es el resultado del mal funcionamiento del sistema de investigación y procuración de justicia, pues coloca los incentivos en dirección contraria al fortalecimiento de la capacidad investigativa de la autoridad”. En este sentido, la relatora señaló que el arraigo es una figura “intrínsecamente

contraria al modelo oral acusatorio que México ha aprobado para su sistema procesal penal.” (Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, 2011).

En el mismo tenor, en 2014 el Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de la ONU expresó que el hecho de que una persona esté detenida hasta por 80 días, sin cargos en su contra, sin ser llevada ante un juez y sin las garantías jurídicas necesarias, facilita la comisión de actos de tortura y malos tratos. De igual manera, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de la ONU, señaló en 2011, además, que durante el arraigo hay escaso o nulo contacto con los familiares, lo cual puede vincular al arraigo a casos de desaparición.

Insistentemente, se ha señalado que el arraigo viola el derecho al debido proceso, a la presunción de inocencia y a la libertad y seguridad personales. Precisamente por ello, es que México ha recibido al menos 15 recomendaciones internacionales en las que se conmina al Estado a eliminar esta figura de la legislación mexicana.

En el cuadro 9 se muestran las recomendaciones que los organismos internacionales de Derechos Humanos han formulado al Estado mexicano en relación con el arraigo.

Cuadro 9. Recomendaciones internacionales al Estado mexicano en materia de arraigo

Autor y Documento	Derechos Humanos violados	Recomendación
1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Situación de los Derechos Humanos en México” OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15 2015-12-31	<u>Derecho a la integridad personal</u> Tortura (Derecho a no ser sometido a) Tratos o penas crueles, inhumanos y/o degradantes (Derecho a no ser sometido a) Derecho a la libertad y seguridad personales Detención arbitraria (Derecho a no ser sometido a)	Eliminar el arraigo y la flagrancia equiparada del ordenamiento jurídico mexicano

Autor y Documento	Derechos Humanos violados	Recomendación
<p>2</p> <p>Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa” 2015</p>	<p><u>Derecho a la libertad y seguridad personales</u> Detención arbitraria (Derecho a no ser sometido a)</p>	<p>Derogar la disposición constitucional que consagra el arraigo</p>
<p>3</p> <p>Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes ONU “Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez” A/HRC/28/68/Add.3 2014-12-29</p>	<p><u>Derecho a la integridad personal</u> Tortura (Derecho a no ser sometido a) Tratos o penas crueles, inhumanos y/o degradantes (Derecho a no ser sometido a) Derecho a la libertad y seguridad personales Detención arbitraria (Derecho a no ser sometido a)</p>	<p>Eliminar definitivamente el arraigo, así como figuras similares en lo federal o estatal</p>

Autor y Documento	Derechos Humanos violados	Recomendación
4 Consejo de Derechos Humanos ONU "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal" A/HRC/25/7 2013-12-11	<p><u>Derecho a la integridad personal</u> Tortura (Derecho a no ser sometido a)</p> <p>Derecho a la libertad y seguridad personales Detención arbitraria (Derecho a no ser sometido a)</p>	<p>Abolir la práctica del arraigo, según lo recomendado por el Comité Contra la Tortura (recomendación de Francia)</p> <p>Abolir el arraigo penal a nivel federal y estatal, ya que es contrario a las normas internacionales de Derechos Humanos (Recomendación de Alemania)</p>
5 Consejo de Derechos Humanos ONU "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal" A/HRC/25/7 2013-12-11	<p><u>Derecho a la libertad y seguridad personales</u> Detención arbitraria (Derecho a no ser sometido a)</p> <p>Derechos de las personas privadas de su libertad Derecho a condiciones dignas y salubres de detención Otros derechos de las personas privadas de su libertad</p>	<p>Adoptar tan pronto como sea posible, medidas eficaces para poner las condiciones de detención de conformidad con las normas internacionales, en particular para reducir el hacinamiento y abolir la figura del arraigo y promover medidas no privativas de libertad (recomendación de Austria)</p>
6 Consejo de Derechos Humanos ONU "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal" A/HRC/25/7 2013-12-11	<p><u>Derecho a la libertad y seguridad personales</u> Detención arbitraria (Derecho a no ser sometido a)</p> <p>Otros componentes del derecho a la libertad y seguridad</p>	<p>Eliminar la práctica del arraigo a nivel federal y estatal y asegurar que todas las detenciones se lleven a cabo legalmente y se registren en una base de datos nacional a la que tendrán acceso todas las partes (Bélgica)</p>

Autor y Documento	Derechos Humanos violados	Recomendación
<p>7</p> <p>Consejo de Derechos Humanos ONU “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal” A/HRC/25/7 2013-12-11</p>	<p><u>Derecho a la integridad personal</u> Tortura (Derecho a no ser sometido a) Tratos o penas crueles, inhumanos y/o degradantes (Derecho a no ser sometido a) Derecho a la libertad y seguridad personales Detención arbitraria (Derecho a no ser sometido a) Derecho al debido proceso legal Derecho al acceso a la justicia y la protección judicial Derecho a la presunción de inocencia Derecho a ser notificado sin demora de los cargos que se le imputan</p>	<p>Establecer órganos especializados para investigar y enjuiciar las denuncias de violaciones flagrantes de los Derechos Humanos cometidas en el marco del arraigo (Bélgica).</p>
<p>8</p> <p>Comité Contra la Tortura, ONU “Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptada por el Comité en su 49º período de sesiones” CAT/C/MEX/CO/5-6 2012-11-23</p>	<p><u>Derecho a la integridad personal</u> Tortura (Derecho a no ser sometido a) <u>Derecho a la libertad y seguridad personales</u></p>	<p>A la luz del párrafo 2 del artículo 2 de la Convención, el Comité reitera su recomendación de que el Estado parte elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal.</p>

Autor y Documento	Derechos Humanos violados	Recomendación
<p>9</p> <p>Relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados            “Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados”            A/HRC/17/30/Add.3            2011-04-18</p>	<p><u>Derecho a la libertad y seguridad personales</u></p>	<p>El arraigo debería desaparecer del sistema de justicia penal en México</p>
<p>10</p> <p>Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias            “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias”            A/HRC/19/58/Add.2            2011-12-20</p>	<p><u>Derecho a no ser sometido a desaparición forzada</u></p>	<p>El Grupo de Trabajo recomienda que se elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal para prevenir casos de desaparición forzada.</p>

Autor y Documento	Derechos Humanos violados	Recomendación
<p>11</p>	<p>Comité de Derechos Humanos “Examen de los informes presentados por los Estados Parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos]” CCPR/C/MEX/CO/5 2010-04-07</p> <p><u>Derecho a la libertad y seguridad personales</u></p>	<p>A la luz de la decisión de 2005 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la inconstitucionalidad del arraigo penal y su clasificación como detención arbitraria por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, el Estado parte debe adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal.</p>

Autor y Documento	Derechos Humanos violados	Recomendación
<p>12</p> <p>Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) “Informe sobre la visita a México del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” CAT/OP/MEX/R.1 2009-05-27</p>	<p><u>Derecho a la integridad personal</u> Tortura (Derecho a no ser sometido a) Tratos o penas crueles, inhumanos y/o degradantes (Derecho a no ser sometido a) <u>Derecho a la libertad y seguridad personales</u></p>	<p>El SPT insta al Estado Parte a que examine las recomendaciones de las que ha sido objeto en lo que respecta a la figura del arraigo por parte de los distintos mecanismos de Naciones Unidas mencionados anteriormente. En línea con las recomendaciones que se hicieron al Estado parte durante el Examen Periódico Universal y desde el carácter preventivo de su mandato, el SPT recomienda al Estado parte que elimine la figura del arraigo ya que es una situación fuera del control judicial que se constituye en un riesgo de sufrir torturas y malos tratos</p>
<p>13</p> <p>Consejo de Derechos Humanos ONU Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal A/HRC/11/27 2009-10-05</p>	<p><u>Derecho a la libertad y seguridad personales</u></p>	<p>Evaluar la utilización del “arraigo” [detención breve] (recomendación de Irlanda)</p>

Autor y Documento	Derechos Humanos violados	Recomendación
<p>14</p> <p>Consejo de Derechos Humanos ONU Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal A/HRC/11/27 2009-10-05</p>	<p><u>Derecho a la libertad y seguridad personales</u></p>	<p>Erradicar la práctica del “arraigo” (recomendación de Nueva Zelanda y Suiza) a la mayor brevedad (recomendación de Nueva Zelanda)</p>
<p>15</p> <p>Comité Contra la Tortura Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 19 de la Convención [Contra la Tortura] CAT/C/MEX/CO/5 2007-02-06</p>	<p><u>Derecho a la integridad personal</u> Tortura (Derecho a no ser sometido a) Tratos o penas crueles, inhumanos y/o degradantes (Derecho a no ser sometido a) <u>Derecho a la libertad y seguridad personales</u></p>	<p>El Estado Parte debe, a la luz de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, garantizar que la figura del arraigo desaparezca tanto en la legislación como en la práctica, a nivel federal, así como a nivel estatal.</p>

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con recomendacionesdh.mx, consultada por última vez el 3 de octubre de 2016.

Como puede verse, el Estado mexicano lleva más de 10 años recibiendo informes y recomendaciones sobre la eliminación del arraigo. Sin embargo, no sólo no se ha eliminado, sino que se le otorgado un mayor estatus normativo al incorporarlo al texto constitucional.

El arraigo es una medida que ha logrado institucionalizarse en nuestro país debido a la falta de capacidades de los órganos de investigación penal, pues resulta más fácil *detener para investigar* que realizar investigaciones efectivas y respetuosas de los Derechos Humanos, antes de proceder a una detención. El costo de esta elección, en términos de

detenciones arbitrarias, tortura y otras violaciones graves a los Derechos Humanos, es muy alto. Por ello, se esperaría que pronto fuese eliminado de nuestro orden jurídico y para siempre.

### 3.2.2 La prisión preventiva oficiosa desde una perspectiva de Derechos Humanos

El tema de la prisión preventiva comenzó a discutirse en América Latina en los 80. El inicio de estas discusiones coincide con la aparición en 1983, del estudio *El Preso sin Condena en América Latina y el Caribe*, realizado por cuatro eminentes juristas latinoamericanos, Eugenio Raúl Zaffaroni, Luis Paulino Mora, Elías Carranza y Mario Houed Vega, con el apoyo del ILANUD y de las Naciones Unidas.

Este primer estudio constató que, en la región, la mayoría de las personas que se encontraban privadas de su libertad estaban esperando a que se les dictara una sentencia; es decir que la mayoría eran presos sin condena.

A partir de entonces, se comenzaron a realizar una gran cantidad de estudios empíricos y trabajos doctrinarios que siguieron poniendo en evidencia prácticas incorrectas de la prisión preventiva en toda Latinoamérica y un uso excesivo de esta medida cautelar.<sup>42</sup>

42 Entre otros: Asencio Mellado, José M. (2005). La Regulación de la Prisión Preventiva en el Código Procesal Penal del Perú. En *El Nuevo Proceso Penal, Estudios Fundamentales*. Cubas, V., Doig, Y., Quispe, F. (coords.). Lima: Palestra Editores. Bovino, A. Contra la Inocencia. *Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica*, 17(23), 11- 29. Camaño Viera, D. (2006). Límites normativos de la duración de la prisión preventiva, *Revista de Derecho Penal*, 16. Carbonell, M. (2012). *La Reforma Penal que México Necesita*. Monterrey: IIJ-UNAM, Renace, Red Nacional de Organizaciones Civiles de apoyo a los Juicios Orales y Debido Proceso. Centro de Estudio de Justicia de las Américas. (2 de agosto de 20120). *Estudio de La Prisión Preventiva con el Código Procesal Penal peruano*. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/35288799/Estudio-de-La-Prision-Preventiva-con-el-Codigo-Procesal-Penal-peruano> Centro de Estudio de Justicia de las Américas. (2008). *Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina: Evaluación y Perspectivas*. Santiago de Chile. Centro de Estudio de Justicia de las Américas. (2009). Un análisis del impacto de la reforma procesal penal en la materia. En *Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina: Evaluación y Perspectivas*. Santiago de Chile. Césano, José D. (2005). Cesación de la Prisión Preventiva. En *El Nuevo Proceso Penal, Estudios Fundamentales*; Cubas, V., Doig, Y., Quispe, F. (coords.). Lima: Palestra Editores. De la Barreda Solórzano, L. Racionalizar la Prisión Preventiva. Propuesta del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI). Consultable en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2680/21.pdf> DPLF Due Process of Law Fundation; *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*; Washington, D.C. Consultable en: <http://www.idl.org.pe/sites/default/files/publicaciones/pdfs/Estudio%20independencia%20judicial%20insuficiente,%20prision%20preventiva%20deformada.pdf> Granados Peña, J. *El Principio de la Excepcionalidad de la Prisión Preventiva y su apli-*

Tres décadas después, el tema sigue siendo de primera importancia. En diciembre del 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA aprobó en Washington el Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas,<sup>43</sup> el cual fue preparado por la Relatoría de las Personas Privadas de Libertad de la propia Comisión, con la participación y colaboración de un importante número de organizaciones de la sociedad civil.<sup>44</sup>

El informe de la Comisión Interamericana señala que la aplicación arbitraria e ilegal de la prisión preventiva es un problema crónico en América Latina; que en los últimos años, se han promovido en la región políticas equivocadas que aumentan el uso de esta medida cautelar pretendiendo dar con ello respuesta a las demandas sociales de seguridad; que además, existen tendencias preocupantes en materia de regulación que

---

*cación práctica en Colombia.* Consultable en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/pdf/JaimeGranados.pdf>

Ippólito, F. La Detención Preventiva. (abril-junio de 1996). *Revista de Derecho Constitucional*, 19. Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Disponible además en: <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/slv-detencion-preventiva.pdf>

Llobet, J. *La Prisión Preventiva (límites constitucionales)*. (1997). San José de Costa Rica: Imprenta y Litografía Mundo Gráfico. Nogueira Alcalá, H. (2005). Consideraciones sobre el derecho fundamental a la presunción de inocencia. *Ius et Praxis*, 11(1). Sánchez Romero, C. (diciembre 1997). La Prisión Preventiva en un Estado de Derecho. *Ciencias Penales*, 9(14). Tavolari, R. (2005). *Instituciones del Nuevo Proceso Penal. Cuestiones y casos*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica. Vial Álamos, J. (2002). Las Medidas Cautelares Personales en el Nuevo Proceso Penal. *Revista Chilena de Derecho*, 29(2). Villadiego Burbano, C. *Estrategias para racionalizar el uso de la prisión preventiva en América Latina: Mecanismos para evaluar la necesidad de la cautela*. Consultable en: [http://www.cejamericas.org/congreso10a\\_rpp/CVILLADIEGO\\_Estrategiaspararacionalizarelusodelaprisionpreventiva.pdf](http://www.cejamericas.org/congreso10a_rpp/CVILLADIEGO_Estrategiaspararacionalizarelusodelaprisionpreventiva.pdf)

Zepeda Lecuona, G. (2009). *Los Mitos de la Prisión Preventiva en México; Open Society Institute* (2<sup>a</sup> edición). México 2004. Recuperado de <http://investigacionpolitica.iteso.mx/wp-content/uploads/2012/04/Zepeda.pdf>

43 OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13. Consultables en: <http://www.cidh.org>.

44 Sobre este particular, ver *Uso abusivo de la prisión preventiva en las Américas*; presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Centro de Estudios para la Justicia y la Seguridad Ciudadana (CERJUSC) Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos (CIDDDH), la *Due Process of Law Foundation* (DPLF), la Fundación Construir, la Fundación Paz Ciudadana, el Instituto de Defensa Legal (IDL), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), el Instituto de Justicia Procesal Penal y la Rede Justiça Criminal, en el 146° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington, DC, 1 de noviembre de 2012). Consultables en: <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=27&ved=0CEkQFjAGOBQ&url=http%3A%2F%2Fwww.adc.org.ar%2Fdownload.php%3FfileId%3D690&ei=sjOMUobjGJOA2AXXiYHYC&usq=AFQjCNHmKWoLW04RaUC-3ZLrT4htwRkPug&bvm=bv.56643336,d.b2I>

incorporan normas que conducen a un uso abusivo de la prisión preventiva, y que el uso excesivo de la detención preventiva, es un factor determinante de la mala calidad de la administración de justicia, y por tanto, directamente relacionado con la democracia. Textualmente, el informe de la Comisión concluye que:

El uso no excepcional de la prisión preventiva es uno de los problemas más graves y extendidos que enfrentan los Estados miembros de la OEA en cuanto al respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad. El uso excesivo o abusivo de esta medida es uno de los signos más evidentes del fracaso del sistema de administración de justicia, y es una situación inadmisibles en una sociedad democrática, en la que se respete el derecho de todo ciudadano a la presunción de inocencia.

Efectivamente, el uso de la prisión preventiva es el elemento que, de manera más clara, da cuenta del buen o mal funcionamiento de un sistema procesal penal; prácticamente todas las distorsiones del sistema de justicia penal, se expresan en el funcionamiento de esta medida cautelar. Debido a ello, la prisión preventiva se ha convertido en el tema central del debate sobre la justicia penal y su eficiencia (Riego, 2010).

En México, más del 40% de los presos en las cárceles son presos en prisión preventiva, como lo han puesto de manifiesto los estudios llevados a cabo por Guillermo Zepeda con el apoyo de *Open Society Justice Initiative*. Las últimas estadísticas disponibles del Sistema Penitenciario Nacional, elaboradas en el mes de agosto del 2014, arrojan, asimismo, los datos siguientes:<sup>45</sup>

Al mes de agosto del 2014, teníamos un total de 257,807 personas en reclusión penitenciaria. Esto quiere decir que más de un cuarto de millón de seres humanos estaban confinados en cárceles mexicanas.

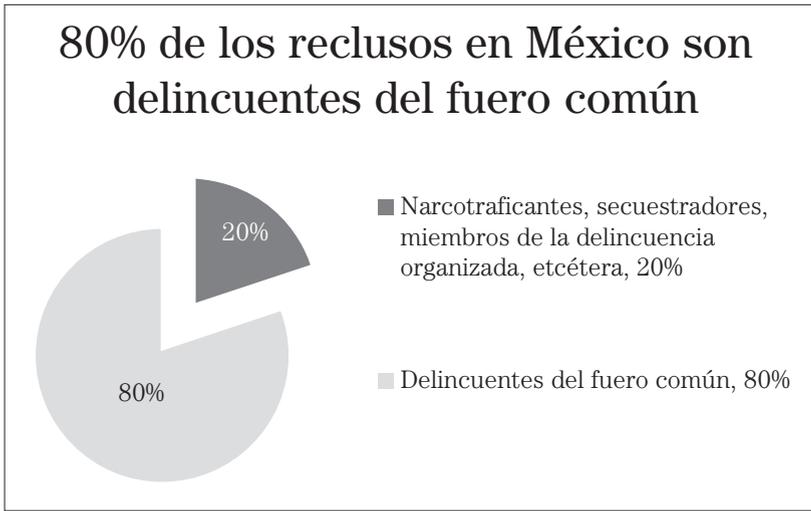
De ellos, 208,052 están presos por delitos del fuero común y 49,755 por delitos del fuero federal lo que, en números cerrados, más o menos equivale a una proporción de 80% de prisioneros del fuero común y 20% del fuero federal (ver gráfica 1). Eso quiere decir que la gran mayoría de las

---

45 Consultable en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Cln7dQh5xkkJ:www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary%3FnodeId%3D/BEA%2520Repository/1350346//archivo+%&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx> (consultada por última vez el 29 de octubre del 2015). Estas son las estadísticas más recientes a las que pudimos tener acceso.

personas en situación de cárcel no son parte de la delincuencia organizada, ni tampoco grandes narcotraficantes, ni menos aún temibles secuestradores, sino delincuentes menores del fuero común.

Gráfica 1. Reclusos del fuero común y del fuero federal



Fuente: Elaboración propia con información de las Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional de agosto del 2014, realizadas por la CNS, el OADPRS y la SEGOB.

Los datos de estas estadísticas señalan, asimismo que, de los 208,052 reclusos del fuero común, 121,416 están cumpliendo su sentencia y 86,636 están en prisión preventiva; en tanto que, de los 49,755 reclusos del fuero común, 23,810 cuentan con sentencia y 25,945 todavía están esperándola. Estos datos son verdaderamente reveladores de la anómala situación que existe hoy día en las cárceles, y que es bastante peor para los presos del fuero federal.

Como se ve, al mes de agosto del 2014, más del 43% de la población carcelaria total en México está en la cárcel esperando a que le dicten una sentencia, que puede ser tanto absolutoria como condenatoria; es decir que, en los hechos, el uso de la prisión preventiva en nuestro país no es excepcional.

Pero a nivel federal el problema es todavía mayor, pues en este caso, 25,954 de los 49,755 reclusos federales, son presos en prisión preventi-

va; es decir que en el fuero federal tenemos poco más del 52% de presos en prisión preventiva (ver cuadro 10).

**Cuadro 10. Presos sin condena en México (2014)**

Total de reclusos en prisión preventiva	43%
Reclusos del fuero federal en prisión preventiva	52%

Fuente: Elaboración propia con información de las Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional de agosto del 2014, realizadas por la CNS, el OADPRS y la SEGOB.

Ahora bien, pese a que la prisión preventiva como tal, no está prohibida expresamente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la CorteIDH ha derivado de la Convención una rica jurisprudencia en torno a la prisión preventiva, la cual es aplicable a nuestro derecho en virtud tanto de las doctrinas del bloque de constitucionalidad y del control de convencionalidad. Estos criterios derivan fundamentalmente de dos normas convencionales que regulan la prisión preventiva indirectamente: el artículo 7.3 de la Convención que establece que “Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios”, y el artículo 8.2 que dispone que “Toda persona inculpada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”.

Con base en estas dos normas convencionales, la CorteIDH ha establecido al menos, cinco reglas o principios fundamentales que disponen claramente que la prisión preventiva (1) constituye una medida excepcional; (2) debe ser proporcional; (3) debe ser necesaria; (4) no puede estar determinada por el tipo de delito, y (5) no puede estar determinada por la gravedad del delito. La explicación de estos principios y los criterios jurisprudenciales en los que se han emitido, pueden verse en el cuadro 11.

**Cuadro 11. Los Principios Básicos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre Prisión Preventiva**

	Principio	Contenido	Fundamento Jurisprudencial
1	La prisión preventiva constituye una medida excepcional	Esta es la regla más importante sobre la prisión preventiva, y también la más elemental. Sobre este punto la CorteIDH ha dicho que dado que “la prisión preventiva es la medida más severa que se le puede aplicar al imputado de un delito, motivo por el cual su aplicación debe tener un carácter excepcional”. La regla debe ser la libertad del procesado mientras se resuelve sobre su responsabilidad penal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte IDH. Caso <i>Tibi vs. Ecuador</i>. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 106.</li> <li>• Corte IDH. Caso <i>Barreto Leiva vs. Venezuela</i>. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206., párr. 121.</li> <li>• Corte IDH. Caso <i>Acosta Calderón vs. Ecuador</i>. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 74.</li> <li>• Corte IDH. Caso <i>Palamara Iribarne vs. Chile</i>. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135., párr. 197.</li> <li>• Corte IDH. Caso <i>López Álvarez vs. Honduras</i>. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 67.</li> </ul>

	Principio	Contenido	Fundamento Jurisprudencial
2	La prisión preventiva debe ser proporcional	<p>Este principio se desdobra en 5 reglas básicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Debe existir una relación entre la medida cautelar determinada y el fin que se persigue con ella, de manera que el sacrificio impuesto al reo no sea exagerado o desmedido.</li> <li>2. El Estado debe evitar que la medida de coerción procesal sea igual o incluso, más gravosa que la pena que puede esperar el procesado en caso de condena.</li> <li>3. No se debe autorizar la privación cautelar de la libertad, en supuestos en los que no sería posible aplicar la pena de prisión.</li> <li>4. La prisión preventiva debe cesar cuando se ha excedido la duración razonable de dicha medida y, por último,</li> <li>5. Una persona considerada inocente, no debe recibir igual o peor trato que una persona condenada.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte IDH. Caso Barreto Leiva <i>vs.</i> Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 122.</li> </ul>

	Principio	Contenido	Fundamento Jurisprudencial
3	La prisión preventiva debe ser necesaria	<p>Este principio involucra el cumplimiento forzoso de tres requisitos, a efecto de que sea posible imponer la medida cautelar de prisión preventiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que existan indicios claros que permitan suponer la culpabilidad del procesado;</li> <li>• Que sea necesaria para asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones, y</li> <li>• Que sea absolutamente indispensable para que el procesado no eluda la acción de la justicia.</li> </ul> <p>Sólo cuando se den estos tres supuestos, es que podrá imponerse a un indiciado la medida de prisión preventiva.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte IDH. Caso Palamara Iribarne <i>vs.</i> Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párrs. 198 y 135.</li> </ul>
4	La prisión preventiva no puede estar determinada por el tipo de delito	<p>Este principio establece que no se puede limitar el derecho a la libertad personal únicamente en virtud del delito que se le imputa a una persona.</p> <p>El principio es especialmente importante para México pues la CPEUM contiene un catálogo de delitos “<i>graves</i>” que automáticamente, ameritan prisión preventiva, lo que contradice este principio.</p> <p>De hecho, la Constitución Mexicana es la única de todo el Continente Americano que cuenta con un catálogo de esta naturaleza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte IDH. Caso Suárez Rosero <i>vs.</i> Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párrs. 97, 98 y 99.</li> </ul>

	Principio	Contenido	Fundamento Jurisprudencial
5	La prisión preventiva no puede estar determinada por la gravedad del delito	De acuerdo con la jurisprudencia de la CorteIDH, la gravedad del delito que se le imputa a una persona, en ningún caso constituye una justificación válida o suficiente para imponerle a una persona esta medida, pues la prisión preventiva no es una sanción, sino únicamente una medida cautelar. Lo contrario implica castigar a una persona mucho antes de que se determine siquiera si es culpable o no.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte IDH. Caso López Álvarez <i>vs.</i> Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 69.</li> <li>• Corte IDH. Caso Bayarri <i>vs.</i> Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, párr. 74.</li> </ul>

Aunado a todo lo ya señalado, el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por México en el marco de la Organización de las Naciones Unidas el 23 de marzo de 1981, dispone que “... La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general...”.

Asimismo, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (conocidas también como Reglas de Tokio), adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990, establecen literalmente lo siguiente:

Artículo 6. (...) 6.1 En el procedimiento penal sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso, teniendo debidamente en cuenta la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y de la víctima. 6.2 Las medidas sustitutivas de la prisión preventiva se aplicarán lo antes posible. La prisión preventiva no deberá durar más del tiempo que sea necesario para el logro de los objetivos indicados en la regla 6.1 y deberá ser aplicada con humanidad y respeto por la dignidad del ser humano. 6.3 El delincuente tendrá derecho a apelar ante

una autoridad judicial u otra autoridad independiente y competente en los casos en que se imponga prisión preventiva.

Esto quiere decir que, además de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, existe un Tratado Internacional y una resolución expresa de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, que comprometen jurídicamente al Gobierno de México a emplear la prisión preventiva sólo de manera *excepcional*.

Empero, a pesar de todos estos instrumentos internacionales, criterios jurisprudenciales y principios interamericanos respecto de la prisión preventiva, el 10 de junio del 2008 se reformó la CPEUM para incluir en el segundo párrafo del artículo 19 lo siguiente:

El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Habida cuenta de lo ya señalado, es posible afirmar que la Constitución Mexicana transgrede abiertamente las normas internacionales en materia de prisión preventiva, incorporadas a nuestro orden jurídico por virtud de la reforma del 2011 en materia de Derechos Humanos, pero ¿por qué?

¿Por qué el Estado mexicano, pese a todos los tratados internacionales que ha firmado en la materia y pese a su sometimiento al sistema interamericano, conscientemente aprueba una nueva norma que viola la jurisprudencia interamericana? Porque en México no confiamos en nuestro sistema de justicia. Porque todavía tenemos la creencia de que ésta es la única manera de que una persona sujeta a proceso penal no se fugue, con lo cual, se le carga al ciudadano la ineficiencia, la desorganización y la corrupción gubernamental.

También porque ante los reclamos de paz social y seguridad pública, las autoridades prefieren dar una respuesta simple y efectista: cárcel inmediata para cualquier sospechoso.

Sin duda, la prisión preventiva oficiosa sigue siendo una salida más fácil, más simple, más rápida y mucho menos costosa, que mejorar nuestro sistema de justicia penal.

Sin embargo, si se legitima esa lesión a los derechos de los ciudadanos, si se permite el uso no excepcional de la prisión preventiva y se descarta el derecho que tiene todo ser humano a la libertad y a la presunción de inocencia, en el fondo se renuncia a tener un sistema de justicia penal medianamente aceptable, decoroso, digno, y con ello, a vivir en un Estado de Derecho y en una sociedad que pueda llamarse democrática.

No hay duda de que el mejoramiento del sistema de justicia penal es uno de los retos más importantes que tienen frente así nuestro país; solamente ello permitirá disminuir de manera efectiva y duradera la impunidad y la violencia y, sobre todo, sentar las bases para la construcción de una sociedad más justa y democrática.

### 3.3 La Reforma Hacendaria

La Reforma Hacendaria, publicada en el DOF el 31 de octubre de 2014, se impulsó con el propósito de incluir mecanismos de control para transparentar y hacer más eficiente el gasto público, y promover la rendición de cuentas; impulsar la economía, a través de estimular la inversión y el empleo; crear impuestos con responsabilidad social para proteger la salud de la población y el medio ambiente, y simplificar el pago de impuestos, con la eliminación de gravámenes y el uso de nuevas tecnologías para facilitar el cumplimiento fiscal.<sup>46</sup> Básicamente, lo que se buscó fue lograr un sistema tributario más justo, simple y transparente; acelerar el crecimiento económico y la creación de empleos, y crear un Sistema de Seguridad Social Universal.

Para lograr estos objetivos, se diseñó una estrategia compuesta por cinco bloques: Política hacendaria, Egresos, Ingresos, Política Social y Federalismo, divididos en nueve elementos, tal como aparecen en el cuadro 12 (Clavellina, et al., 2016).

Cuadro 12. Objetivos y elementos de la Reforma Hacendaria

Objetivos		Elementos de la reforma
I.	Política Hacendaria	1. Hacienda pública responsable
II.	Egresos	2. Mejorar la calidad del Gasto

46 Consultable en: <http://reformas.gob.mx/las-reformas> (Consultado el 5 de diciembre del 2016).

III.	Ingresos	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Fortalecimiento de la capacidad financiera del Estado</li> <li>4. Mejorar la equidad</li> <li>5. Facilitar el cumplimiento en el pago de impuestos</li> <li>6. Inducir la formalidad</li> <li>7. Nuevo Régimen Fiscal de Pemex</li> </ol>
IV.	Política Social	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Establecimiento de un sistema de seguridad social universal</li> </ol>
V.	Federalismo	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Promoción del Federalismo</li> </ol>

Fuente: Clavellina, et al., 2016.

Ahora bien, los objetivos generales preconizados por el Ejecutivo federal han tenido un impacto muy distinto en cuanto a su efectividad. Hay algunos en los que las medidas anunciadas por la reforma ya se han tomado, otros en que las medidas han sido parciales y otros más en los que no se ha ejecutado ninguna acción todavía. Asimismo, hay algunas medidas que, si bien ya se han adoptado, quizá no sean las idóneas para conseguir la finalidad buscada.

El alcance de esta reforma en cuanto a sus fines específicos es complejo dado que, por un lado, no es posible aislar sus efectos del contexto que implican todas las reformas estructurales en su conjunto. Y por el otro lado, porque los supuestos básicos sobre los que se elaboraron las primeras estimaciones de los alcances de la Reforma Hacendaria por parte del Gobierno Federal, tales como crecimiento económico, mayor producción y exportación y mayor precio del petróleo, no se cumplieron (Clavellina, et al., 2016). Una aproximación a los resultados y alcances de algunos de los fines más importantes de esta reforma, puede apreciarse en el cuadro 13.

**Cuadro 13. Fines específicos y alcances de la Reforma Hacendaria**

Fines	Alcance
Crear un sistema de seguridad social universal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualmente se encuentra operando un programa de pensión para adultos mayores de 65 años; sin embargo, la Ley de Pensión Universal todavía no ha sido aprobada por el Congreso de la Unión.</li> <li>• Sin perjuicio de la necesidad que existe de contar con dicha ley, antes debe analizarse la forma en que se financiará el Seguro de Desempleo, pues los recursos económicos que generó esta Reforma Hacendaria, al parecer ya fueron utilizados.</li> </ul>

Fines	Alcance
<p>Lograr un sistema tributario más justo, simple y transparente</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se eliminaron algunos regímenes especiales y exenciones fiscales (régimen de consolidación fiscal, régimen simplificado, REPECOS, régimen especial de sociedades de inversión en bienes raíces y deducción inmediata de la inversión en activos fijos); sin embargo, se crearon muchos otros nuevos (régimen fiscal opcional, régimen de coordinados, régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, régimen de incorporación fiscal, impuesto a los dividendos y ganancias en la Bolsa), y otros más.</li> <li>• El ISR se hizo más progresivo en la parte alta de la base recaudatoria de las personas físicas; sin embargo, es un efecto de menor impacto que aún podría mejorarse.</li> <li>• En general, se aprecia debilidad en la evolución de los ingresos fiscales, lo que ha dado lugar a que la deuda pública haya aumentado notablemente en los últimos años.</li> <li>• Debido a todo ello, es posible que el nivel de la recaudación del Estado mexicano siga siendo complejo y muy limitado, y que el déficit público continúe aumentando.</li> </ul>
<p>a. Promover más formalidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con el fin de promover la formalidad en la contratación laboral, se creó el Régimen de Incorporación y se otorgaron subsidios a la seguridad social de los trabajadores.</li> <li>• No obstante, las empresas a las que van dirigidos estos beneficios son las que presentan una mayor extinción (liquidación, disolución, quiebra, etcétera), por lo que sería deseable complementar estas acciones con otros programas que eleven la competitividad y la productividad de los establecimientos mercantiles. Con ello se fomentaría la generación de empleo formal, además de obtenerse otros beneficios.</li> </ul>
<p>b. Reducir el consumo de alimentos y bebidas de alto contenido calórico</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los nuevos impuestos a los alimentos y bebidas de alto contenido calórico; a los combustibles y a los plaguicidas, intentan acometer el problema del elevado consumo de estos productos.</li> <li>• El problema es que estos nuevos impuestos no inciden en las causas del problema y, por el contrario, crean nuevas cargas fiscales y administrativas para los contribuyentes.</li> <li>• Los impuestos a los refrescos y alimentos chatarra no atacan el problema de la obesidad, y sobre todo de la obesidad infantil, porque no afectan los malos hábitos alimenticios.</li> <li>• Los impuestos a los combustibles y plaguicidas, por su parte, no están encaminados a solucionar el problema de la baja cultura de cuidado al medio ambiente, o de la mala infraestructura del agua potable, entre otros.</li> <li>• En esa virtud, es difícil que sólo con estas medidas fiscales se alcance el objetivo de reducir el consumo de dichos productos.</li> </ul>

Fines	Alcance
<p>Promover el federalismo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aunque la reforma estableció nuevas fórmulas que premian el esfuerzo recaudatorio de las Entidades Federativas, ello no garantiza que éstas eleven sus esfuerzos recaudatorios.</li> <li>• Esto es así, debido al enorme costo político que les representa a los poderes locales, aumentar la carga fiscal de la entidad. En esa medida, sería deseable que se crearan otras prevenciones a fin de promover el federalismo fiscal en el país.</li> <li>• La centralización del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE) también ha sido polémica. Si bien se ha dicho que el FONE permite avanzar en cuanto a la distribución y uso de recursos entre la Federación y las entidades, se ha cuestionado por su opacidad; su falta de efectividad y, sobre todo, porque implica menores responsabilidades para las entidades federativas.</li> <li>• En cuanto a las modificaciones a los mecanismos de operación del Sistema de Protección en Social en Salud (SPSS), la fiscalización sobre los recursos federales transferidos a las entidades sí aporta mayor certeza respecto de las erogaciones, particularmente las que se refieren a la compra de insumos y medicamentos. Sin embargo, es difícil que por sí solos, estas modificaciones impliquen mayor calidad en la prestación de los servicios de salud en el país.</li> </ul>
<p>Promover la calidad del gasto</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En esencia, en este rubro la reforma buscó alinear los programas y procesos de las dependencias estatales, con la planeación nacional. No obstante, se observan escasos avances en cuanto a la duplicidad de programas sociales, ineficiencia en el gasto público y mala asignación de recursos presupuestarios en los tres niveles de gobierno.</li> </ul>

Fuente: Elaborado con base en Clavellina, et al., 2016.

Una importante pregunta que podemos hacernos respecto de esta reforma desde el enfoque de Derechos Humanos, es cómo impacta al gasto público social. Esto tiene la mayor relevancia, habida cuenta de que el sistema tributario de una nación debe orientarse a generar los mecanismos adecuados para hacer el mejor uso posible de los recursos disponibles y preferentemente, redistribuir dichos recursos para apoyar a las poblaciones vulnerables. Sin duda, el destino del gasto social tiene un peso fundamental en toda estructura pública, pues de él depende la atención a las poblaciones que usualmente sufren violaciones a Derechos Humanos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales, culturales e incluso ambientales.

La Reforma Hacendaria ciertamente no involucró de manera directa la distribución del gasto público federal, es decir, no incluyó las reglas de elaboración del Presupuesto de Egresos Federal (PEF), sin embargo, el diagnóstico realizado para llevar a cabo esta reforma sí tomó en consideración los componentes del gasto público y específicamente señaló que la capacidad financiera del Estado mexicano para atender las necesidades prioritarias de la población se ha visto reducida. Asimismo, precisó que “se ha traducido en niveles de gasto que no son suficientes para cubrir las necesidades de la población en áreas estratégicas, como la seguridad social y la salud... [lo que] impacta negativamente sobre el bienestar de las familias.”<sup>47</sup>

Asimismo, específicamente respecto de los programas sociales, el diagnóstico de la Reforma Hacendaria puso de manifiesto que mientras el promedio de gasto en este rubro en los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) alcanza el 20.4% del PIB, en México apenas llega al 7.4%.

En esa tesitura, el gasto público dedicado a los programas sociales constituye un tema al que la Reforma Hacendaria debería haber dedicado especial atención, razón por la cual nos avocaremos a ello a continuación.

### 3.3.1 El principio de progresividad y los programas sociales

De acuerdo con todo lo que hemos dicho hasta ahora, la Reforma Hacendaria debería estar diseñada en coherencia con los principios de progresividad, no regresividad, uso máximo de recursos disponibles, satisfacción de niveles mínimos y no discriminación contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).<sup>48</sup> En ese sentido, en la nueva política fiscal propuesta por la Reforma Hacendaria, los recursos destinados a garantizar derechos sociales como salud, educación, vivienda, alimentación, etcétera, no

---

47 Reforma de la Hacienda Pública, Gobierno de la República, México 2014. Consultable en: [http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_DE\\_LA\\_REFORMA\\_HACENDARIA.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_HACENDARIA.pdf) (Consultado el 20 de diciembre del 2016).

48 Alejandro Villagomez, investigador del CIDE, advirtió sobre la importancia de incluir los Derechos Humanos en la discusión de la reforma fiscal desde el año 2013. Véase su columna “Reforma fiscal y Derechos Humanos” publicada en *El Universal* el 20 de noviembre de 2013.

49 El Coneval estima que se trata de *programas fuertemente prioritarios* cuando los bienes o servicios que entrega el programa se consideran entre los flujos monetarios y no monetarios que recibe el hogar para calcular el ingreso.

sólo deberían incrementarse progresivamente, sino que en ningún caso deberían disminuir.

Un organismo que ha dedicado consistentemente sus esfuerzos al estudio de los programas sociales destinados a derechos sociales es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). A propósito del presupuesto para el siguiente año, el Coneval realizó el documento Consideraciones para el proceso presupuestario 2017, publicado en mayo de 2016, en donde se hizo un análisis de los programas presupuestarios que buscan garantizar el acceso a los siete derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social: educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación.

El Coneval clasificó estos programas de acuerdo con su grado de prioridad con miras al presupuesto 2017, e identificó 25 programas *fuertemente prioritarios*;<sup>49</sup> entre ellos, el Programa de Inclusión Social PROSPERA, el Seguro Popular, el Programa de Empleo Temporal, el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas y el Programa de Apoyo a la Vivienda, entre otros (Coneval, 2016).

Ahora bien, si se comparan los montos asignados a estos programas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 (PEF 2016) y en el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017 (PPEF 2017) se pueden observar importantes disminuciones. Por ejemplo, el programa PROSPERA, Programa de Inclusión Social a cargo de SEDESOL, tuvo una asignación de 46.8 millones de pesos (mdp) en el PEF 2016, mientras que en el PPEF 2017 tiene asignados 46.7 mdp. Transformados a pesos reales, la variación real porcentual de PROSPERA entre 2016 y 2017 es de una disminución de 3.38% (cuadro 14).

Cuadro 14. Presupuesto destinado a programas fuertemente prioritarios que contribuyen al acceso efectivo de derechos sociales. Coneval, 2016

DEPENDENCIA Programa prioritario, según Coneval	Derecho Humano implicado, según Coneval	Destino de los recursos, según el PEF y el PPEF	Montos asignados pesos corrientes			Variación real
			PEF 2016 <sup>a</sup>	PPEF 2017 <sup>b</sup>	PEF 2016 pesos reales <sup>c</sup>	
SEDESOL Programa PROS- PERA Programa de Inclusión Social	Educación No discriminación		46,804,407,932	46,723,508,964	48,356,656,609	-3.38%
SEDATU Programa de Apoyo a la Vivienda	Vivienda	Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas	1,552,899,868	1,249,391,483	1,604,401,145	-22.13%
		Erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres	1,186,957,614	964,001,184	1,226,322,568	-21.39%
		Recursos para la atención de grupos vulnerables	334,402,196	268,663,137	345,492,505	-22.24%
		Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes	671,144,374	539,206,247	693,402,597	-22.24%
		Prevención del delito	879,230,323	706,385,243	908,389,630	-22.24%



DEPENDENCIA Programa prioritario, según Coneval	Derecho Humano implicado, según Coneval	Destino de los recursos, según el PEF y el PPEF	Montos asignados pesos corrientes			Variación real
			PEF 2016 <sup>a</sup>	PPEF 2017 <sup>b</sup>	PEF 2016 pesos reales <sup>c</sup>	
SEDATU Programa de Infraestructura	Vivienda	Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas	689,407,744	299,146,431	712,271,664	-58.00%
		Erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres	1,065,000,819	462,693,545	1,100,321,127	-57.95%
		Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático	2,417,935,953	1,035,439,629	2,498,125,791	-58.55%
STPS Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	Trabajo	Prevención del delito	3,419,652,281	1,492,315,037	3,533,063,623	-57.76%
		Erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres	613,406,121	326,300,000	633,749,479	-48.51%
IMSS Atención a la salud	Salud	Erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres	6,206,866,117	6,283,733,990	6,412,714,244	-2.01%
		Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes	1,812,404,906	1,839,141,656	1,872,512,559	-1.78%
		Recursos para la atención de niños, niñas y adolescentes	68,144,100,483	68,948,654,358	70,404,071,167	-2.07%

DEPENDENCIA Programa prioritario, según Coneval	Derecho Humano implicado, según Coneval	Destino de los recursos, según el PEF y el PPEF	Montos asignados pesos corrientes		Variación real
			PEF 2016 <sup>a</sup>	PPEF 2017 <sup>b</sup>	
SALUD Seguro Popular	Salud	Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas	3,669,962,237	3,875,026,983	2.20%
		Programa Especial Concurrente para desarrollo rural sustentable	29,944,100,000	30,986,500,000	0.00%
		Recursos para la atención de niños, niñas y adolescentes	30,737,807,537	30,741,769,470	-3.20%
SAGARPA Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades	Medio Ambiente	Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable	1,989,400,000	1,989,000,000	-3.23%
		Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas	1,233,039,675	1,261,604,280	-0.97%
CDI Programa de Apoyo a la Educación Indígena	Educación No discriminación	Desarrollo de los Jóvenes	124,282,212	124,656,470	-2.92%
		Atención de Niñas, Niños y Adolescentes	1,082,341,204	1,085,600,516	-2.92%



DEPENDENCIA	Derecho Humano implicado, según Coneval	Destino de los recursos, según el PEF y el PPEF	Montos asignados pesos corrientes			Variación real
			PEF 2016 <sup>a</sup>	PPEF 2017 <sup>b</sup>	PEF 2016 pesos reales <sup>c</sup>	
SEDESOL Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	Educación No discriminación	Igualdad entre hombres y mujeres	289,309,266	241,204,991	298,904,087	-19.30%
SEP Educación inicial y básica comunitaria	Educación No discriminación	Recursos para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes  Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas  Atención de Niñas, Niños y Adolescentes	75,503,429	83,081,719	78,007,469	6.50%
			494,704,789	494,704,591	511,111,467	-3.21%
			4,407,080,291	4,407,078,524	4,553,239,272	-3.21%

<sup>a</sup> PEF 2016: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016

<sup>b</sup> PPEF 2017: Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017

<sup>c</sup> Deflactado con el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto 2017=100, con una variación anual de 3.3%.

Fuente: Elaborado con información de: Coneval (2016). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016 (DOF, 27/11/2015) y Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017 (disponible en <http://ppef.hacienda.gob.mx/>)

Las autoras agradecen el apoyo de Sandra Maya y Alejandra Huerta, investigadoras del IBD, quienes colaboraron en la realización de este cuadro.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, de los 25 programas sociales considerados *fuertemente prioritarios* por Coneval sólo dos -el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, en la parte relativa a la atención a niñas, niños y adolescentes jornaleros, y el Seguro Popular en materia de desarrollo integral de los pueblos indígenas-, presentan ligeros aumentos presupuestales. En concreto, el programa adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) proyecta tener un incremento presupuestal anual del 6.50% en relación con el gasto del año anterior, en tanto que el Seguro Popular perteneciente a la Secretaría de Salud considera, en esa parte, sólo un aumento del 2.20% en el año. Como se ve, ninguno de estos dos aumentos es significativo y, muy probablemente, tampoco sea suficiente para resolver los problemas sociales vinculados con dichos programas.

Pero lo grave es que, en 22 de los 25 programas sociales *fuertemente prioritarios*, se presentan disminuciones en el presupuesto público que en algunos casos alcanza casi el 60% del presupuesto que se les destinó en el año inmediato anterior, y sólo en uno de ellos no se observa aumento o disminución en el presupuesto asignado, este es el Seguro Popular en la parte relativa al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable que, en pesos reales, entre 2016 y 2017 tendrá una variación presupuestal de 0.0%.

De acuerdo con el PPEF 2017, el presupuesto que se proyecta asignar al Programa de Infraestructura para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas disminuirá en un 58%; en tanto que el presupuesto correspondiente al Programa de Infraestructura para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático se verá reducido en un 58.55%

En otros términos: más del 90% de los programas sociales federales considerados como *fuertemente prioritarios* por Coneval, técnicamente incumple con el principio de progresividad establecido en el tercer párrafo del artículo 1o. de la CPEUM vigente.

Si bien la lista de programas incluidos en la tabla anterior no es exhaustiva, se ha demostrado que los programas citados ofrecen buenos resultados para acceder a ciertos derechos y, a pesar de eso, se propone disminuir su presupuesto (Merino y Vilalta, 2014). Por ese motivo, no se debe dejar de insistir en la importancia de diseñar una política fiscal

que cumpla con los principios de Derechos Humanos contenidos en el artículo primero de la Constitución.

En el marco internacional de los Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC) ha señalado que la realización de los derechos sociales es paulatina y que, si bien deben considerarse “*las restricciones derivadas de la limitación de los recursos*”, esto no obsta para que se cumplan con ciertas obligaciones mínimas, tales como:

- a. Comprometerse a garantizar que los derechos se ejerzan sin discriminación
- b. Ofrecer recursos judiciales para los derechos que se consideran justiciables en el orden jurídico nacional
- c. Proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo
- d. Vigilar el grado de cumplimiento, o incumplimiento, de los DESC
- e. Asumir que las medidas legislativas no agotan las obligaciones de los Estados parte.

(Comité DESC, Observación General No. 3)

En ese sentido, la escasez de recursos no es un obstáculo para que el Estado mexicano demuestre que ha realizado el mejor de los esfuerzos para asegurar el disfrute más amplio de los DESC, y esta consideración debería estar claramente estipulada en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

“Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.”

Comité DESC, Observación General No. 3

Es claro que lo que se decida en el PEF de un año particular, no es un resultado directo de la Reforma Hacendaria, sin embargo, sí puede considerarse como un resultado último e indirecto de esta reforma. En ese sentido, el ejercicio aquí realizado puede considerarse como una suerte de evaluación última de los efectos indirectos de la Reforma Hacendaria.

### **3.4 La Reforma Educativa**

La Reforma Educativa (DOF, 26 de febrero de 2013) es un ejemplo emblemático de una polémica o controversia social en torno a la contraposición de dos derechos fundamentales, el derecho a la educación y el derecho al trabajo. Esta reforma, aunque fue diseñada desde una perspectiva de garantía y protección del derecho a la educación, durante su aprobación se ha cuestionado en virtud de la posible afectación a los derechos de los trabajadores de la educación que conlleva. Esta controversia ya ha sido resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), pero vale la pena reseñarla brevemente por representar un debate social reciente en torno a la oposición de dos derechos fundamentales.

Por principio, cabe recordar que la Reforma Educativa tuvo un fuerte componente de evaluación del desempeño de los profesores. En síntesis, esta reforma constitucional estableció las siguientes medidas (Ramírez, 2013:11):

- La obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.
- El ingreso al servicio docente y la promoción a cargos directivos mediante concursos de oposición que garanticen la “idoneidad de conocimientos y capacidades que correspondan” a cada función, así como la sujeción del reconocimiento, los estímulos y la permanencia en el servicio a la evaluación obligatoria.
- La creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.
- El fortalecimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) mediante el otorgamiento de su autonomía constitucional y la ampliación de sus facultades, incluidas la de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y la de normar las acciones de evaluación que realicen las autoridades federales y locales.

- Un mandato al Poder Legislativo y a las autoridades que correspondan, según sus facultades, para que fortalezcan la autonomía de gestión de las escuelas, amplíen el número de escuelas de tiempo completo, refuercen el sentido formativo de la evaluación, instituyan un sistema nacional de información y gestión educativa y prohíban el consumo en las escuelas de alimentos “que no favorezcan la salud de los educandos”.

El derecho a la educación fue reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, artículo 26, y desde ese entonces, ha sido retomado por diversos instrumentos internacionales de observancia obligatoria para el Estado mexicano. Por ejemplo, este derecho también se incluyó en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en la Convención de los Derechos del Niño.<sup>49</sup> En la redacción original de la Declaración Universal, el derecho a la educación incluye lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos (Art. 26, párr. 1).

La Reforma Educativa representó una ampliación en el reconocimiento de este derecho, toda vez que comprendió la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior como obligatorias, esto con un marcado énfasis en la *calidad* que debe alcanzar el sistema educativo mexicano. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece ahora lo siguiente:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias [...]

49 Otros instrumentos internacionales que también abordan el derecho a la educación son: Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) (artículos 26 y 27), el Convenio núm. 107 relativo a la Protección e Investigación de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes de la OIT (artículos 21 al 26) y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 10). El marco nacional e internacional de una lista bastante exhaustiva de Derechos Humanos se puede consultar en: CDHDF, 2008.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos [...]

IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior [...]” (énfasis añadido; Artículo 3º).

El diseño de la Reforma Educativa consideró, entonces, ampliar el goce del derecho a la educación al incluir el nivel medio superior como obligatorio. También puede decirse, que la ampliación de este derecho incluyó además la *calidad* de la educación, esto no sólo de manera enunciativa, sino que se crearon mecanismos con el objetivo declarado de garantizar *servicios educativos de calidad*. En este sentido, la Reforma Educativa puede considerarse como un avance desde la perspectiva de los Derechos Humanos —una discusión muy distinta, que por limitaciones de espacio y tiempo no es posible abordar en el presente trabajo, es el financiamiento de la ampliación de este derecho y el desempeño de los mecanismos supuestamente garantes de la *calidad* del servicio educativo—.

Así que, en abstracto, los dos ejes torales de la reforma al artículo 3º constitucional aprobada en febrero de 2013 responden a una necesidad objetiva y se orientan en la dirección correcta. Afirmo lo anterior a partir de la premisa jurídica con la que comencé este texto: la educación de calidad es un derecho humano que debe ser efectivamente garantizado por el Estado. El sistema educativo nacional, en su conjunto, constituye la garantía primaria de dicho derecho. Por lo mismo, las reglas para su cabal funcionamiento —más allá de consideraciones de índole técnica o política— tienen una relevancia constitucional indiscutible, con un sentido práctico sobresaliente. (Salazar, 2013:144).

El aspecto controversial de esta reforma se encuentra en haber concentrado de manera desproporcionada, y por diseño legislativo, los mecanismos de garantía de la *calidad* educativa en la evaluación del profesorado. A continuación, se reseña esta controversia.

### 3.4.1 Evaluación docente y calidad educativa

El sistema de evaluación docente establecido con la Reforma Educativa puede considerarse de *alto impacto* en el sentido que determina cada paso de la trayectoria laboral de los profesores, en comparación con los sistemas de otros países que tienen un menor impacto en las carreras profesionales de los docentes y cumplen funciones de corte más informativo. Los pasos de la carrera profesional que dependen de las evaluaciones en el sistema mexicano son los siguientes (Ramírez y Torres, 2016:2-3):

- El ingreso al servicio profesional docente pero sujeto a ratificación después de dos años de trabajo.
- La promoción a funciones de dirección, asesoría técnico-pedagógica o supervisión, también sujeta a ratificación después de dos años (excepto funciones de supervisión).
- La posibilidad de obtener incentivos y estímulos; incremento de horas de trabajo para los que no tienen plaza y el acceso al nuevo programa de estímulos económicos para aquellos que sí la tienen.
- La propia permanencia en el empleo, sujeta a ratificación cada cuatro años.
- La determinación de los contenidos de actualización para todos los profesores, así como de las necesidades de tutoría para los maestros de nuevo ingreso o que están en servicio pero que obtuvieron niveles ‘insuficientes’ en las primeras evaluaciones.

Dada la importancia que tienen ahora las evaluaciones en la vida laboral de los profesores, el tipo de evaluación que se hace de su desempeño debe de ser lo más coherente, sensata, integral y apropiada que sea posible. No obstante, las evaluaciones ya realizadas han dejado mucho que desear:

“... la evaluación del desempeño se ha realizado con tres instrumentos que, por las características que se conocen hasta el momento, no permiten conocer las prácticas pedagógicas o de dirección y gestión de los sujetos evaluados. Pese a las limitaciones de la información disponible (no se conocen reactivos de las pruebas de opción múltiple, ni muestras de las ‘evidencias de enseñanza’ ya calificadas) es razonable concluir que la evaluación del desempeño realizada en el marco de

la reforma 2013 no ofrece un diagnóstico acerca de la práctica docente sino una imagen difusa —‘nivel de desempeño’— respecto a la información técnica y disciplinaria así como del conocimiento de la legislación educativa y normas escolares que poseen los sustentantes” (Ramírez y Torres, 2016:18)

Se ha criticado la evaluación educativa que se hace en México, y considero que con razón, pues ésta se ha realizado mucho más con el propósito de exigir cuentas y premiar o incentivar —o castigar, que es lo mismo, porque a quien no se le premia o incentiva se le castiga— que para mejorar [...] En cuanto a la evaluación del desempeño docente, para que ésta cumpla con el propósito de mejorar la calidad de la educación es necesario diseñar un sistema paralelo de formación permanente de los docentes [...] De otra forma, evaluar el desempeño docente carece de sentido e incluso puede ocasionar efectos perversos (no deseados y negativos) (Schmelkes, 2013:111-112).

Debido al alto impacto que tienen las evaluaciones sobre la vida laboral docente y dadas las deficiencias de las mismas, varios grupos del magisterio se han inconformado frente a diversas disposiciones de la Reforma Educativa. Las disposiciones que han causado mayor resistencia se encuentran en la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), en particular en sus artículos 52, 53 y en los transitorios octavo y noveno, en donde se establecen los criterios de la evaluación (cuadro 15).

Durante el año 2014 se presentaron diversos amparos,<sup>50</sup> en contra de estas disposiciones, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por considerar que se violaban derechos y principios relativos al derecho al trabajo. Estos amparos fueron rechazados por la SCJN argumentando que no había tales violaciones (cuadro 16).<sup>51</sup> De acuerdo con las tesis de la SCJN, la evaluación del desempeño docente favorece la calidad de la educación en aras del interés superior del niño: “si bien el Estado tiene la obligación de respetar la libertad de los docentes para organizarse en defensa de sus intereses, también lo es que ningún interés particular puede estar por encima del interés público, que en el caso es el de ofrecer una educación de calidad” (SCJN, Amparo en revisión 295/2014).

50 Amparos: 295/2014. Abel Enrique Canul Ceballos y otros, 311/2014. Alejandro Enrique Gómez Aybar y otros, 317/2014. Marco Antonio Wan Mejía y otros, 298/2014 María de los Ángeles Núñez Torres y otros, 316/2014. Sandra Luz Vences Peralta y otros.

51 SCJN, Jurisprudencia, consultado el 28 de septiembre de 2016. Consultable en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx>  
TEPJF, Jurisprudencia y Tesis: Sistema de consulta, consultada el 14 de octubre de 2016. RTe-cuperado de <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/jurisprudencia-y-tesis>

**Cuadro 15. Principales normas relativas a la evaluación al desempeño docente en la Ley General del Servicio Profesional Docente**

Disposición	Contenido
Artículo 52	La evaluación del personal docente es obligatoria.
Artículo 53	Los docentes tendrán tres oportunidades para acreditar la evaluación, aunque en cada oportunidad deberán inscribirse a programas de regularización.
Artículo Octavo Transitorio	El personal docente con nombramiento definitivo que no acredite la evaluación en tercera oportunidad será readscrito.
Artículo Noveno Transitorio	El personal docente con nombramiento provisional que no acredite la evaluación en tercera oportunidad será separado de su cargo.
Artículos Octavo y Noveno Transitorios	El personal docente que se niegue a ser evaluado o que no se incorpore a los programas de regularización será separado de su cargo.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

**Cuadro 16. La evaluación al desempeño docente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)**

Derecho Humano presuntamente violado	Argumentos de los maestros	Argumentos de la SCJN
Derecho a la estabilidad en el empleo	La evaluación docente pone en riesgo el trabajo de los maestros: “el derecho de los servidores del Estado a la estabilidad en sus puestos, constituye el patrimonio básico de los mismos y de sus familiares” La LGSPD deja la puerta abierta a la discrecionalidad de las autoridades para terminar la relación laboral.	“la estabilidad en el empleo debe entenderse como el derecho que tiene el trabajador a conservarlo, hasta la terminación de la relación laboral, de manera natural. Sin embargo, esa estabilidad, no se traduce, de manera automática, en permanencia indefinida y para siempre, porque en todo caso tendrá que atenderse a los requisitos de permanencia que se prevén para continuar en la labor docente o de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión, previstos en la Ley del Servicio Profesional”

Derecho Humano presuntamente violado	Argumentos de los maestros	Argumentos de la SCJN
Principio de progresividad en su aspecto negativo de no regresividad	Sobre la progresividad se señala que se “violentan los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad previstos en el artículo 1º constitucional al anular Derechos Humanos laborales de los docentes”	El grado de tutela para el ejercicio del derecho a la estabilidad en el empleo no se disminuye [es decir, no es regresivo] cuando se limita su ejercicio por una causa justificada, como lo es garantizar el interés superior del menor a obtener una educación de calidad [Tesis P/J. 34/2015 (10a.)]
Derecho a la libertad en el trabajo	Se afecta la libertad en el trabajo porque su permanencia está sujeta a evaluaciones obligatorias	La evaluación “no impide a los docentes dedicarse al trabajo que decidan, la de emplear la forma, el tiempo y el lugar de trabajo que estimen conveniente; ni la de reunirse o asociarse con quien deseen, y el hecho de que se sometan a un proceso de evaluación, tiene como finalidad que los docentes se encuentren mejor preparados para impartir la educación.”
Derecho a la irretroactividad (docentes con nombramiento definitivo)	La LGSPD viola el artículo 14 de la CPEUM según el cual: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.”	La LGSPD respeta la permanencia en el servicio de los docentes con nombramiento definitivo. El personal que no pase la tercera evaluación no será separado de la función pública, sino que será readscrito o bien, se le ofrecerá el retiro voluntario. [Tesis P/J 36/2015 (10a.)]. La ley en este caso no es retroactiva porque los docentes no pierden el nombramiento definitivo.

Derecho Humano presuntamente violado	Argumentos de los maestros	Argumentos de la SCJN
Derecho a la irretroactividad (docentes con nombramiento provisional)	La LGSPD viola el artículo 14 de la CPEUM según el cual “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.”	La LGSPD establece un nuevo supuesto (pasar las evaluaciones) para obtener la misma consecuencia (la obtención del nombramiento definitivo). [Tesis P/J 37/2015 (10a.)]. La ley en este caso no es retroactiva porque los docentes aún no cuentan con el nombramiento definitivo.
Derecho de audiencia	“El cese por no aprobar las evaluaciones sería automático, sin que previamente sea oído el docente y porque la impugnación de dicha sanción sería en primer término ante la propia autoridad y en segundo, ante autoridades de carácter administrativo”	“no será un tribunal administrativo quien conocerá de las controversias derivadas de la aplicación de las leyes reclamadas, dado que, en términos del numeral 83 de la Ley General del Servicio Profesional Docente las relaciones de trabajo del personal con las autoridades educativas y organismos descentralizados se regirán por la legislación laboral aplicable y, el personal que sea separado de su encargo con motivo de la aplicación de esa ley podrá impugnar la resolución respectiva ante los órganos jurisdiccionales competentes en materia laboral.”
Derecho a la libertad sindical	“se anula la intervención del sindicato en los procesos de observación de las evaluaciones.”	“el hecho de que se someta a los docentes a un proceso de evaluación no demerita en forma alguna su libertad sindical, puesto que ello únicamente atiende al hecho de que se deben mejorar los estándares de educación, sin que por ello se dejen desprotegidos los derechos del magisterio”

Fuente: Elaboración con base en el Amparo en revisión 295/2014 y la jurisprudencia de la SCJN, consultada el 28/09/2016.

Se tiene entonces que, a juicio de la SCJN, el sistema de evaluación y la realización de las mismas, en general, no suponen violaciones a los derechos laborales de los profesores. Con lo cual quedó resuelta la controversia jurídica en torno a la posible afectación en materia de Derechos Humanos que pudiera implicar esta reforma. Así, desde esta perspectiva y considerando sólo los derechos y principios involucrados en los amparos rechazados por la SCJN, puede decirse que la Reforma Educativa tuvo un diseño adecuado bajo el enfoque de Derechos Humanos.

Una discusión aparte es que las protestas públicas no han disminuido a partir de las resoluciones de la SCJN, al contrario, se han intensificado hasta llegar a tener consecuencias fatales (especialmente en los enfrentamientos ocurridos en junio de 2016 en Nochixtlán, Oaxaca). Por este motivo, otro análisis posible bajo el enfoque de Derechos Humanos de las consecuencias de esta reforma podría incluir el estudio de las protestas desatadas y las violaciones a Derechos Humanos durante su contención y represión. También cabe señalar que las resoluciones de la SCJN se refieren al acto general de evaluar y no califican las particularidades de las evaluaciones realizadas, de tal manera que no puede decirse que las críticas específicas a las evaluaciones hayan sido superadas o que carezcan de fundamentos. En este sentido y con el objetivo de encontrar soluciones que verdaderamente repercutan en la mejora de la *calidad* de la educación, será necesario revisar a detalle y corregir los propios mecanismos de evaluación. Por este motivo cabe cuestionar, con el fin de avanzar el derecho a la educación de *calidad*, el propio *diseño de la reforma* y responder, entre otras, las siguientes preguntas (Ramírez y Torres, 2016:21):

- ¿Es necesaria la periodicidad de la evaluación —cada cuatro años— para la permanencia establecida actualmente en la ley? ¿De qué manera tal frecuencia y tales evaluaciones contribuirán a sostener un trabajo de calidad en las aulas, escuelas y zonas escolares?
- ¿Es sostenible técnicamente el gran número de procesos de evaluación que deben realizarse cada año? ¿Es posible con la capacidad técnica instalada evaluar con justicia, rigor y profundidad el trabajo de más de 300 mil profesionales de la educación, cada año y desde instancias centrales?
- ¿Cuáles han sido las ventajas y limitaciones de la actual distribución de facultades y responsabilidades para la evaluación docente? ¿Por qué la instancia que se encarga de administrar el Servicio Profesional

Docente se encarga también de determinar contenidos e instrumentos de evaluación, mientras que la institución experta en el campo (el INEE) solamente tiene funciones normativas y de supervisión?

### 3.5 La Reforma Político-Electoral

La Reforma Político-Electoral (DOF, 10 de febrero de 2014) se focalizó en cuatro asuntos centrales: 1) temas electorales, 2) construcción de gobierno y régimen político, 3) autonomía de órganos de Estado y 4) ampliación de derechos políticos (Cfr. Castellanos, 2016).

Las reformas en *temas electorales* incluyen, entre otras medidas, la desaparición del Instituto Federal Electoral (IFE) y la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) que además de organizar las elecciones federales asume facultades en el ámbito local (Castellanos, 2016). Los cambios relativos a “construcción de gobierno y régimen” implican la introducción de la figura del gobierno de coalición y la reelección de los senadores hasta por dos años consecutivos. En cuanto a la “autonomía de órganos de Estado”, la reforma otorga autonomía al Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y a la Procuraduría General de la República (PGR), que se transformaría en Fiscalía General de la República. Finalmente, la “ampliación de los derechos políticos” se refiere a la consulta popular, las candidaturas independientes y la introducción de la paridad de género en la definición de candidaturas al Congreso de la Unión (Castellanos, 2016).

Como en todas las otras reformas estructurales abordadas, existen muchos Derechos Humanos involucrados en esta reforma, tales como el derecho al voto, el derecho a ser votado, el acceso a la justicia electoral, entre muchos más. De todos los derechos fundamentales involucrados, aquí abordaremos el relativo a la introducción de la paridad de género en el ámbito electoral y sus implicaciones para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

#### 3.5.1 Paridad de género en el ámbito electoral

El derecho político de las mujeres a ser postuladas para cargos de elección popular se encuentra protegido en varios instrumentos internacionales de Derechos Humanos de observancia obligatoria para el Estado mexicano. Entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (véase el cuadro 17).

**Cuadro 17. El derecho a ser elegida en elecciones públicas, de acuerdo con instrumentos internacionales de Derechos Humanos suscritos por México**

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25	Todos los ciudadanos tienen derecho a <i>“Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”</i>
Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 23 1, b)	Todos los ciudadanos tienen derecho a <i>“Votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”</i>
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 7, a)	<i>“Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:</i> a. <i>Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;”</i>
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, art. 2o.	<i>“Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna”</i>

Fuente: Elaboración propia.

Estos instrumentos internacionales constituyen el punto de partida para el ejercicio de la paridad de género en el ámbito electoral en nuestro país, tema que ha logrado una gran institucionalización en la legislación nacional, pero que aún debe verse fortalecido en las prácticas partidistas y en la propia percepción de los votantes.

La Reforma Político-Electoral de 2014 obligó a los partidos políticos a integrar sus candidaturas a legisladores federales y locales con el 50% de hombres y 50% de mujeres. Esta medida forma parte de un proceso progresivo de institucionalización de la equidad de género en la definición de candidaturas en México que inició en 1993, cuando se modificó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con el propósito de alentar a los partidos políticos a promover una mayor inclusión de las mujeres en la postulación a cargos de elección popular.

Actualmente, el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional, dispone que: "... Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática (...) y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales". Derivado de ello, la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) publicada en el DOF el 23 de mayo del 2014, establece en el artículo 232, inciso 3, que "Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal".

A lo anterior, se suma la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en materia de paridad de género, misma que ha permitido definir con mayor precisión el alcance del derecho político de las mujeres a ser candidatas a cargos de decisión; por ejemplo: a) en el ámbito municipal, b) mediante la paridad vertical (en un mismo ayuntamiento) y la paridad horizontal (en diferentes ayuntamientos), c) en las cuotas de representación proporcional y d) en los órganos de dirección partidista. Al respecto véase el cuadro 18.

**Cuadro 18. Principales criterios jurisprudenciales del TEPJF sobre paridad de género**

Datos de Identificación	Criterio Jurisprudencial
<p>Tesis 8/2015, Quinta Época, Jurisprudencia (Electoral)</p>	<p><b>INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.</b></p> <p>La interpretación sistemática, funcional y progresiva sustentada en el principio <i>pro persona</i>, en su vertiente <i>pro actione</i>, de los artículos 1º, 2 y 4, en correlación con el 17, párrafo segundo; 35, fracciones I y II, 41, base I, segundo párrafo y base VI, y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1, 2, 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 3, 14, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; I, II y III, de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; permite afirmar que cuando se trata de impugnaciones relacionadas con medidas vinculadas al derecho fundamental de paridad de género cualquiera de ellas cuenta con interés legítimo para solicitar su tutela. Esto debido a que la paridad de género produce un impacto colateral en la esfera jurídica de las mujeres, ello genera el interés legítimo para acudir a juicio, tomando en cuenta, en primer lugar, su pertenencia al grupo colectivo a favor del cual se pretende la instauración de la medida alegada; y en segundo, el perjuicio real y actual que genera en las mujeres al pertenecer al grupo que histórica y estructuralmente ha sido objeto de discriminación, incluso cuando la norma no confiere un derecho subjetivo o la potestad directa de reclamarlo.</p>

Datos de Identificación	Criterio Jurisprudencial
Tesis 7/2015, Quinta Época, Jurisprudencia (Electoral)	<p>PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.</p> <p>La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por los artículos 1°, 2, 4, 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el contexto de los artículos 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; permite afirmar que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde de un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de las mujeres.</p>

Datos de Identificación	Criterio Jurisprudencial
<p>Tesis 6/2015, Quinta Época, Jurisprudencia (Electoral)</p>	<p>PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.</p> <p>La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por el principio pro persona, reconocido en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lleva a considerar que la inclusión del postulado de paridad en el artículo 41 de la norma fundamental, tratándose de candidaturas a legisladores federales y locales, se enmarca en el contexto que delinean los numerales 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; esquema normativo que conforma el orden jurídico nacional y que pone de manifiesto que la postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad. En ese sentido, el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.</p>

Datos de Identificación	Criterio Jurisprudencial
Tesis XXVI/2015, Quinta Época, Jurisprudencia (Electoral)	<p>PARIDAD DE GÉNERO. DEBE CUMPLIRSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN.</p> <p>De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 4° y 41, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 4; 24, párrafo 1, inciso r); 37, párrafo 1, inciso e); 51, párrafo 1, inciso a), fracción V, y 73, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos; 1, 23 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 4, 5, 13 y 14, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, se deriva que el principio de paridad de género previsto desde el ámbito constitucional y convencional, debe ser garantizado en la postulación de candidaturas a cargos de dirección partidista, al constituir los partidos políticos entidades cruciales para la participación política de las mujeres, en tanto que son una de las alternativas que hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de ahí la exigencia de materializar su inclusión en los órganos de representación partidaria. Lo anterior, porque su fomento resulta determinante para establecer condiciones de competencia paritaria, lo cual se erige como un presupuesto imprescindible para lograr la igualdad sustantiva en el ejercicio del poder público, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, desde el interior de los órganos partidarios.</p>

Datos de Identificación	Criterio Jurisprudencial
<p>Tesis XLI/2013, Quinta Época, Jurisprudencia Electoral</p>	<p>PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA).</p> <p>De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1° y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas; 8 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, así como 17 y 19 del Código Electoral de esta entidad federativa, se advierte que el derecho de acceso a cargos de elección popular, debe ejercerse en condiciones de igualdad y bajo una perspectiva de equidad de género, aunado a que, los ayuntamientos deben integrarse de manera paritaria, esto es, con igual número de mujeres y hombres. En ese contexto, la autoridad electoral, al realizar la asignación de regidurías, debe dotar de eficacia a los principios democráticos de equidad de género e igualdad de oportunidades en el acceso a la representación política, por lo que, está facultada para remover todo obstáculo que impida la plena observancia de la paridad de género en la integración de los ayuntamientos.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el buscador de jurisprudencia del TEPJF en el portal de la SCJN: <http://sjf.scjn.gob.mx/iusElectoral/paginas/Tesis.aspx>, a partir del tema “paridad de género”.

Como se puede observar, la inclusión política de las mujeres en las candidaturas ha tenido un importante proceso de consolidación en el marco jurídico pues ha pasado de ser sólo un propósito de buenas intenciones de los partidos políticos, a constituirse en una obligación de incluir a candidatas mujeres en puestos de elección popular, en todos los niveles de gobierno, e incluso órganos de dirección partidista. En este sentido, la normativa relativa a la paridad de género; si bien es perfectible, ha conseguido un nivel importante en México.

Ahora bien, la participación política de las mujeres ha sido un tema reiterado en la Sociología y Ciencia Política mexicanas. En un estudio publicado por el CIDE, Diego Reynoso y Natalia D’Angelo (2006) observan que más allá de los cambios normativos, hay una “tendencia histórica a un incremento paulatino y constante” de mujeres electas desde 1952

(Reynoso y D'Angelo, 2006:279). Al respecto véanse los cuadros 19 y 20, y las gráficas 2 y 3.

**Cuadro 19. Diputados por legislatura según sexo, 1952-2015**

Legislatura	Periodo	Total	Hom- bres	Muje- res	Porcentaje de hom- bres	Porcen- taje de mujeres
XLII	1952 a 1955	162	161	1	99.38%	0.62%
XLIII	1955 a 1958	160	156	4	97.50%	2.50%
XLIV	1958 a 1961	162	154	8	95.06%	4.94%
XLV	1961 a 1964	185	176	9	95.14%	4.86%
XLVI	1964 a 1967	210	197	13	93.81%	6.19%
XLVII	1967 a 1970	210	198	12	94.29%	5.71%
XLVIII	1970 a 1973	197	184	13	93.40%	6.60%
XLIX	1973 a 1976	231	212	19	91.77%	8.23%
L	1976 a 1979	236	215	21	91.10%	8.90%
LI	1979 a 1982	400	368	32	92.00%	8.00%
LII	1982 a 1985	400	358	42	89.50%	10.50%
LIII	1985 a 1988	400	358	42	89.50%	10.50%
LIV	1988 a 1991	500	442	58	88.40%	11.60%
LV	1991 a 1994	499	455	44	91.18%	8.82%
LVI	1994 a 1997	496	424	72	85.48%	14.52%
LVII	1997 a 2000	500	413	87	82.60%	17.40%
LVIII	2000 a 2003	500	416	84	83.20%	16.80%
LIX	2003 a 2006	498	374	124	75.10%	24.90%
LX	2006 a 2009	500	371	129	74.20%	25.80%
LXI <sup>a</sup>	2009 a 2012	486	332	154	68.31%	31.69%
LXII <sup>b</sup>	2012 a 2015	498	311	187	62.45%	37.55%

Nota: Los datos proporcionados son con base en las curules ocupadas.

<sup>a</sup> En la Legislatura LXI quedaron 14 curules vacías, en virtud de que éstos solicitaron licencia un poco antes de concluir la legislatura y no se reincorporaron.

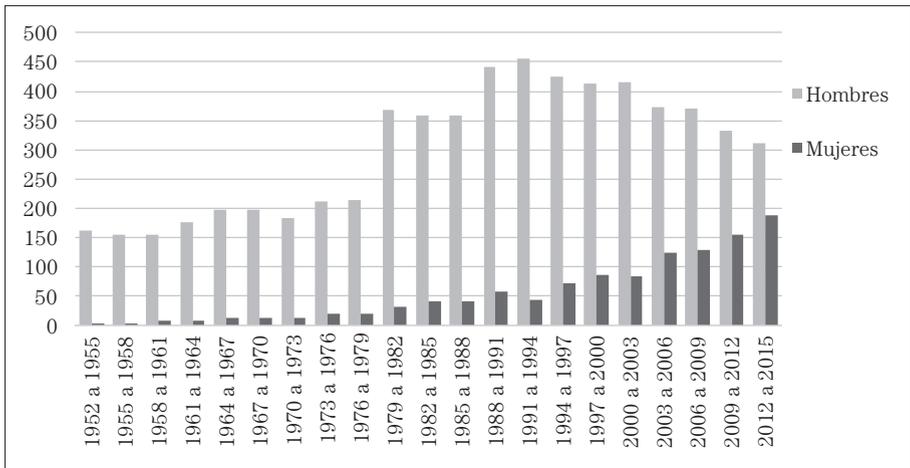
<sup>b</sup> La composición actual es de 498 diputados, ya que dos legisladores solicitaron licencia. Cifras al mes de agosto.

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sissept/default.aspx?t=mgob03&s=est&c=22183>  
Consultada el 14/10/16

Fuente: Inegi, Diputados por legislatura según sexo.

De manera gráfica, el cuadro anterior se ve de la siguiente manera:

Gráfica 2. Diputados por legislatura según sexo, 1952-2015



Fuente: Inegi. Diputados por legislatura según sexo, consultado el 14/10/16. Consultable en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mgob03&s=est&c=22183>

La gráfica anterior permite apreciar que la participación femenina ha aumentado progresiva y consistentemente en la Cámara de Diputados; sin embargo, el incremento todavía no alcanza el nivel suficiente para considerar que la participación por sexo en este órgano legislativo es paritaria. La integración sigue siendo mayoritariamente masculina y la diferencia entre un sexo y el otro aún es sustancial.

Cuadro 20. Senadores por legislatura según sexo, 1964 a 2015

Legislatura	Periodo	Total	Hombres	Mujeres	Porcentaje de hombres	Porcentaje de mujeres
XLVI y XLVII	1964 a 1970	58	55	3	94.83%	5.17%
XLVIII y XLIX	1970 a 1976	60	54	6	90.00%	10.00%
L y LI	1976 a 1982	64	56	8	87.50%	12.50%

Legislatura	Periodo	Total	Hombres	Mujeres	Porcentaje de hombres	Porcentaje de mujeres
LII y LIII	1982 a 1988	64	44	20	68.75%	31.25%
LIV	1988 a 1991	64	54	10	84.38%	15.63%
LV	1991 a 1994	64	62	2	96.88%	3.13%
LVI	1994 a 1997	128	115	13	89.84%	10.16%
LVII	1997 a 2000	128	108	20	84.38%	15.63%
LVIII	2000 a 2003	128	105	23	82.03%	17.97%
LIX a	2003 a 2006	127	96	31	75.59%	24.41%
LX	2006 a 2009	128	102	26	79.69%	20.31%
LXI b	2009 a 2012	126	96	30	76.19%	23.81%
LXII c	2012 a 2015	128	84	44	65.63%	34.38%

Nota: Los datos son proporcionados con base en los escaños ocupados.

<sup>a</sup> La legislatura concluyó con 125 senadores, toda vez que tres senadores solicitaron licencia y no se reincorporaron.

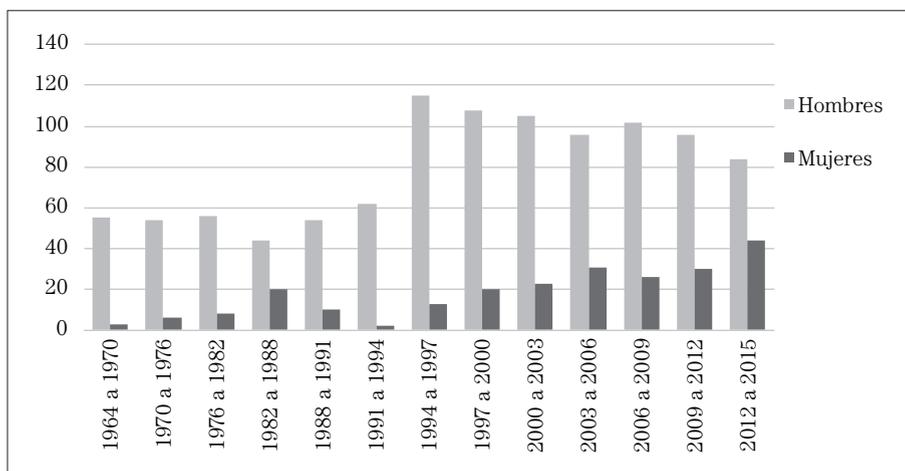
<sup>b</sup> La legislatura concluyó con 126 senadores, en virtud de que dos senadores solicitaron licencia y no se reincorporaron.

<sup>c</sup> Cifras al mes de julio.

Fuente: Inegi, "Senadores por legislatura según sexo, 1964 a 2015" en [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censos/gobierno/cuadros/senadores\\_01.htm](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censos/gobierno/cuadros/senadores_01.htm)  
Consultada el 14/10/2016

En el caso de la Cámara de Senadores, la participación femenina porcentualmente ha sido menor, sin embargo, existe una tendencia de crecimiento a partir del 1994, que a la fecha alcanza el 34.38%. La representación esquemática de este cuadro puede apreciarse en la gráfica 3.

Gráfica 3. Senadores por legislatura según sexo, 1964 a 2015



Fuente: Inegi. Diputados por legislatura según sexo, consultado el 14/10/16. Consultable en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mgob03&s=est&c=22183>

Diversos investigadores (Reynoso Y D'Angelo, 2006; Palma y Cerva, 2014; Caminotti y Freidenberg, 2016) coinciden en que las reformas electorales que incluyen el tema de las cuotas de género influyen en una mayor presencia de mujeres en cargos de elección popular. Sin embargo, advierten, no cualquier reforma es efectiva, sino sólo aquellas que establecen obligaciones claras para los partidos y sanciones en caso de incumplimiento (*Idem*). Al mismo tiempo, según Esperanza Palma y Daniela Cerva, un elemento que ha influido en la mayor inclusión política de las mujeres ha sido su capacidad para construir alianzas y presionar a los partidos políticos (Palma y Cerva, 2014:299).

Por otro lado, se han identificado diversos obstáculos para la efectividad de las cuotas de género, entre ellos, las propias prácticas de los partidos políticos (Palma y Cerva, 2014) y el sesgo de los votantes (Penadés y Sánchez, 2014); es decir, la tendencia de los electores a preferir a hombres que a mujeres aun cuando ambos candidatos tengan características similares (*Idem*).

En cuanto a las prácticas de los partidos políticos, Palma y Cerva demostraron que en el proceso electoral de 2012 los partidos políticos colocaron a mujeres en distritos perdidos, dejándolas en clara desventaja para la competencia (Palma y Cerva, 2014:308). De acuerdo con las in-

vestigadoras, los partidos que más mujeres lanzaron a distritos perdidos fueron la coalición PRD/Partido del Trabajo/Movimiento Ciudadano, que de 120 mujeres candidatas, 79 fueron colocadas en distritos perdidos; seguido del PAN, que de 119 mujeres candidatas, 66 fueron colocadas en distritos perdidos y luego del PRI que, de 125 candidaturas femeninas, sólo 49 mujeres fueron ubicadas en distritos perdidos (*Idem*).

Otro obstáculo para la efectividad de la paridad de género es el sesgo de los votantes. Penadés y Sánchez (2014) estudiaron las elecciones de 2012 y concluyeron que los hombres obtienen ventaja electoral sobre las mujeres, pero descartan que esto se deba a la experiencia de los candidatos o a la selección que los partidos hicieron de las candidatas; en su lugar, concluyen que son los votantes quienes prefieren hombres que a mujeres en puestos de elección popular. Los autores citados, sin embargo, no alcanzan a abundar en los motivos de esta preferencia.

Pese a estos obstáculos, las cuotas de género persisten en sus beneficios. Penadés y Sánchez demostraron que la experiencia legislativa de las mujeres, que fueron postuladas en distritos uninominales en 2012, fue un factor que disminuyó la ventaja de género. Es decir, las cuotas de género permiten que las mujeres tengan experiencia legislativa, lo que podría contribuir a disminuir la ventaja de género de los hombres en las elecciones (Penadés y Sánchez, 2014). De ahí la importancia de insistir en el perfeccionamiento de la regulación legal en la materia, con objeto de alcanzar la paridad de género, especialmente en lo referido a las sanciones a los partidos políticos, pues éstas han demostrado ser más influyentes para lograr la representación de las mujeres en los distintos ámbitos de elección y puestos de decisión relevantes para el país.



**E**l enfoque de Derechos Humanos es una perspectiva de análisis del actuar público que permite someter a juicio el cumplimiento del fin último de todo Estado de Derecho: el bienestar de su población.

Los seres humanos hemos constituido sociedades organizadas a través de Estados y hemos aceptado someternos al control público, a cambio de obtener seguridad jurídica y bienestar social. En ese sentido, el respeto a los derechos fundamentales de los seres humanos constituye un elemento básico de toda construcción estatal, y es también el parámetro que permite determinar el grado de cumplimiento de una estructura gubernamental, del fin último para el que fue constituida, así como su grado de legitimidad.

El presente trabajo ha apuntado a exponer los aspectos básicos de este enfoque, proponiendo los elementos que deben tomarse en consideración al emprender cualquier reforma o mejora del orden jurídico, o iniciar el diseño de cualquier nueva política pública.

Se ha insistido a lo largo de este documento, sobre la importancia de que las acciones gubernamentales que busquen el desarrollo de un Estado respeten los derechos fundamentales de la población e influyan positivamente en toda la construcción social, y tomen como valor de referencia la dignidad de las personas.

Para ejemplificar esta perspectiva de análisis, tomamos como punto de partida cinco de las reformas estructurales impulsadas a partir del 2012 por el actual titular del Poder Ejecutivo Federal, las cuales fueron promovidas con la intención manifiesta de transformar al país, elevar la productividad, fortalecer y ampliar los derechos, y afianzar el régimen democrático y las libertades. De acuerdo con sus impulsores, éstos fueron los objetivos que se pretendieron lograr al emprender todas y cada una de estas reformas estructurales.

En relación con la Reforma Energética, que abarcó un conjunto de 21 iniciativas en las que se aprobaron 9 leyes nuevas y 12 reformas legales, analizamos las implicaciones jurídicas y en materia de Derechos Humanos de las nuevas servidumbres legales establecidas en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de la Industria Eléctrica, y observamos la omisión de la reforma de integrar al orden jurídico nacional, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, aprobados en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

En materia de justicia, analizamos a detalle las figuras jurídicas del arraigo y de la prisión preventiva oficiosa introducidas a nuestro texto constitucional desde junio del 2008, y ampliamente utilizadas por las instituciones de procuración de justicia y de seguridad pública, tanto de la Administración Pública Federal anterior como de la actual. Ello, con la intención de comprender su mecanismo de operación y su incidencia en el funcionamiento cotidiano de la justicia penal, así como sus efectos sobre tres cuestiones básicas: la impunidad, la efectividad de la persecución de los delitos y la violación de derechos fundamentales en el país. A este respecto, en este trabajo se examinó la jurisprudencia internacional que establece las normas básicas sobre la prisión preventiva, y asimismo, se hizo referencia a todas las recomendaciones que numerosos organismos internacionales han formulado a nuestro país en relación con la figura del arraigo.

En materia hacendaria, se analizó el impacto del presupuesto de egresos en las políticas sociales, con objeto de apreciar el grado de cumplimiento del principio de progresividad. Para ello, se comparó el Presupuesto de Egresos actual con el proyecto de Presupuesto de Egresos del año próximo, específicamente en lo que corresponde a la ministración de fondos para los programas sociales que el Coneval ha calificado como *fuertemente prioritarios*, de lo cual se obtuvieron conclusiones interesantes.

En síntesis, que el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017, no parece cumplir con el principio de progresividad en materia de gasto social, con todo lo que ello implica.

En materia educativa, la reforma estructural se analizó desde la perspectiva de dos de los Derechos Humanos en pugna, esto es: los derechos laborales de los trabajadores al servicio de la educación, y el interés superior de la niñez. Ello se hizo con la finalidad de poner de manifiesto que no siempre es fácil elegir la protección de un derecho frente a la desprotección de otro, y asimismo, para evidenciar que pese a que el más alto tribunal de nuestro país se pronuncie en última instancia y defina con determinación cuál de estos derechos debe prevalecer, ello no implica que se resuelva toda la problemática suscitada. Así de difíciles son las decisiones públicas en materia de Derechos Humanos, y así de importantes.

Por último, se analizó aquí la Reforma Político-Electoral en lo que corresponde específicamente a la paridad de género, lo que permitió advertir que sí existe un aumento, no suficiente pero sí consistente, en cuanto a la participación de las mujeres en los órganos legislativos federales.

Esperamos con lo anterior, haber contribuido a visibilizar la importancia de la protección y respeto a los Derechos Humanos en toda construcción estatal y en cualquier actuar de las autoridades públicas, y a promover que siempre que se quieran llevar a cabo grandes transformaciones del Estado o simplemente diseñar nuevas políticas públicas en cualquier área del gobierno, antes que cualquier otra cosa, se tome en consideración el respeto a los Derechos Humanos de la población.



## Fuentes de consulta

---

### Fuentes bibliográficas y hemerográficas

- Álvarez-Icaza, E. (2010). *La institucionalización de los Derechos Humanos. Reflexiones en torno a la sociedad civil y los organismos públicos de Derechos Humanos*, "Los grandes problemas de México", tomo XVI Cultura e Identidades. México: El Colegio de México.
- Andrade, J., Domínguez M., Huerta A., Lugo M. (2016). *Análisis de la reforma financiera*. México: IBD-Senado de la República.
- Asencio Mellado, José M. *La Regulación de la Prisión Preventiva en el Código Procesal Penal del Perú*. En *El Nuevo Proceso Penal, Estudios Fundamentales*; CUBAS, Víctor; DOIG, Yolanda; QUISPE, Fany (Coord.), Palestra Editores, Lima, Perú, 2005.
- Bovino, A. *Contra la Inocencia*. (2005). Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica, 17(23), 11-29.
- Calcaneo, M. y Rivera, G. (2014). ¿Cómo se ejercen los recursos públicos en México? El caso de la CNDH. Revista Nexos.
- Camaño Viera, D. (2006). *Límites normativos de la duración de la prisión preventiva*. Revista de Derecho Penal, 16.
- Caminotti, M., y Freidenberg F. (2016). *Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, LXI(228).
- Cantú Martínez, S. y Gutiérrez Contreras, Juan C. (2016). *Arraigo Made in México: la herramienta penal del modelo de seguridad y su impacto en los Derechos Humanos*. México: CMDPDH; I(dh)reas, Ubijus.
- Carbonell, M. y Salazar Ugarte, P. (coord.). (2011). *La reforma constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*. México: IJ-UNAM.
- Carbonell, M. (2012). *La Reforma Penal que México Necesita*. Monterrey, México: IJ-UNAM, Renace, Red Nacional de Organizaciones Civiles de apoyo a los Juicios Orales y Debido Proceso.
- Carnoy, M. (2000). *El trabajo flexible en la era de la información*. Madrid: Alianza Editorial.

- Carranza, E., Houed, M., Mora, Luis P. y Zafaroni, Eugenio R. (1983). *El preso sin condena en América Latina y el Caribe: estudio comparativo estadístico y legal de treinta países y propuestas para reducir el fenómeno*. San José de Costa Rica: Naciones Unidas, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD).
- Castellanos, R. (2016). *La reforma político-electoral 2014*. México: IBD-Senado de la República.
- CDHDF. (2008). Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a Derechos Humanos. México: CDHDF.
- Centro de Estudio de Justicia de las Américas. ; *Estudio de La Prisión Preventiva con el Código Procesal Penal peruano*; 02 de agosto de 2010, disponible en: <http://es.scribd.com/doc/35288799/Estudio-de-La-Prision-Preventiva-con-el-Codigo-Procesal-Penal-peruano>
- Centro de Estudio de Justicia de las Américas. (2008). *Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina: Evaluación y Perspectivas*.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina. Evaluación y Perspectivas*, 2. Lorenzo, L., Riego, C. y Duce, M. (coord. y edit.), pp. 171 y ss.
- Centro de Estudio de Justicia de las Américas, CEJA; *Un análisis del impacto de la reforma procesal penal en la materia en: Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina: Evaluación y Perspectivas*. Santiago de Chile, 2009.
- Césano, José D. (2005). *Cesación de la Prisión Preventiva*. En *El Nuevo Proceso Penal, Estudios Fundamentales*. Cubas, V., Doig, Y., Quispe, F. (coord.). Lima, Perú: Palestra Editores.
- Chávez Galindo, R. (2009). *El conflicto Presa La Parota*. Estado del Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de Guerrero; Programa Universitario México Nación Multicultural-UNAM y Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Guerrero. Recuperado de [http://www.nacionmulticultural.unam.mx/edespig/diagnostico\\_y\\_perspectivas/RECUADROS/CAPITULO%2010/3%20el%20conflicto%20presa%20la%20parota.pdf](http://www.nacionmulticultural.unam.mx/edespig/diagnostico_y_perspectivas/RECUADROS/CAPITULO%2010/3%20el%20conflicto%20presa%20la%20parota.pdf)
- Clavellina, J., Maya, S., Morales G. y Ramírez, L. *Retos para el éxito de la reforma hacendaria*. México: IBD-Senado de la República, 2016.
- Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil al Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU. (2016). México: Empresas y Derechos Humanos. Recuperado de <http://reddtd.org.mx/?p=6900>
- Corcuera, S. *Empresas y Derechos Humanos*. (19 noviembre, 2016). El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/santiago-corcuera/nacion/2016/11/19/empresas-y-derechos-humanos>
- De la Barreda Solórzano, L. Racionalizar la Prisión Preventiva. Propuesta del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI). Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2680/21.pdf>
- Del Río, J., Rosales, M., Ortega, V. y Maya, S. (2016). *Análisis de la reforma energética*. México: IBD-Senado de la República.

- DPLF. (2013). *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*. Recuperado de <http://www.idl.org.pe/sites/default/files/publicaciones/pdfs/Estudio%20independencia%20judicial%20insuficiente,%20prision%20preventiva%20deformada.pdf>
- Elizondo Mayer-Serra, C, y Magaloni, A. (2010). *Nuestros caros defensores de los Derechos Humanos: el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Cuaderno de debate, 3, Serie: Uso y abuso de recursos públicos.
- Estévez, A. *Transición a la democracia y Derechos Humanos en México: la pérdida de la integridad del discurso*. (junio 2007). Andamios, Revista de Investigación Social, 3(6), 7-32.
- Ferrer Mac-Gregor, E. (2011). *Interpretación Conforme y Control Difuso de Convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*. En Carbonell, M. y Salazar, P. (coord.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma* (pp. 339-429). México: IJJ-UNAM.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Voto Razonado en relación con la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, de 26 de noviembre de 2010* Corte IDH Serie C. No. 220, p. 8. Este voto fue publicado bajo el título Reflexiones sobre el Control Difuso de Convencionalidad. A la luz del Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, XLIV(131), 917-967.
- Galindo, C. y Ramírez, S. (2016). *Reforma a la Justicia Penal: del silencio de los expedientes a los juicios orales y públicos*. México: IBD-Senado de la República.
- Góngora-Mera, Manuel E. (2011). *Inter-American Judicial Constitutionalism. On the Constitutional Rank of Human Rights Treaties in Latin America through National and Inter-American Adjudication*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG).
- González Placencia, L. *Reformas estructurales: avances y desafíos*. Ponencia presentada en la mesa VII sobre la reforma constitucional de Derechos Humanos en el Senado de la República, Ciudad de México. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/ibd/content/foros/reformas\\_estructurales.php](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/foros/reformas_estructurales.php)
- Granados Peña, J. El Principio de la Excepcionalidad de la Prisión Preventiva y su aplicación práctica en Colombia. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/pdf/JaimeGranados.pdf>
- UNDP. (2011). *Human Rights Based Approach to Development Planning, HRBA Toolkit to Development Planning*. Recuperado de [http://www.ph.undp.org/content/philippines/en/home/library/democratic\\_governance/publication\\_1.html](http://www.ph.undp.org/content/philippines/en/home/library/democratic_governance/publication_1.html) (Consultado el 6 de diciembre de 2016).
- Ippólito, F. *La Detención Preventiva*. (abril a junio de 1996). Revista de Derecho Constitucional, 19. Recuperado de <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/slv-detencion-preventiva.pdf>
- Kaufmann, D. (2004). *Human Rights and Development: Towards mutual reinforcement*. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/humanrights.pdf>
- Llobet, J. (1997) *La Prisión Preventiva (límites constitucionales)*. San José de Costa Rica: Imprenta y Litografía Mundo Gráfico.

- Martínez J. y Cabestany, G. (2016). *Diseño e implicaciones de la reforma laboral de 2012*. México: IBD-Senado de la República.
- Martínez, J. (2015). *Diseño y alcance de la reforma laboral de 2012 en México*. Recuperado de [http://aeet-jel.es/sites/default/files/comunicaciones/martinezsoria\\_2015.pdf](http://aeet-jel.es/sites/default/files/comunicaciones/martinezsoria_2015.pdf)
- Merino, M., y Vilalta C. (2014). *Desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano*. México: Ediciones CONAPRED.
- Nogueira Alcalá, H. (2005). *Consideraciones sobre el derecho fundamental a la presunción de inocencia*. *Ius et Praxis*, 11(1).
- Palma, E. y Cerva, D. (julio-diciembre, 2014). *La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres. El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012*. *Política y gobierno*, XXI(2), pp. 291-325.
- Penadés, A. y Sánchez S. (enero-junio, 2011). *Ventaja de género en los distritos uninominales: las elecciones en México de 2012*, *América Latina hoy*, 66, pp. 95-114.
- Ramírez, R. y Torres, C. (2016). *La evaluación del desempeño docente: de lo prometido a lo realizado*. Reporte de temas estratégicos 34, IBD-Senado de la República.
- Ramírez, R. (2016). *Reforma en materia educativa. Una valoración global*. México: IBD-Senado de la República.
- Reynoso, D. y D'Angelo, N. (2006). *Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México*. *Política y gobierno*, XIII(2), pp.279-313.
- Riego, C. (2010). *Una nueva agenda para la prisión preventiva en América Latina*. Recuperado de <http://www.sistemasjudiciales.org/nota.mfw/86>
- Rodríguez Manzo, G. Arjona Estévez, Juan C., y Fajardo Morales, Z. (2013). *Bloque de Constitucionalidad en México*. Serie: Reforma DH, Metodología para la Enseñanza de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos. México: SCJN, CDH- DF; OACNUDH, etcétera.
- Ruiz, C., *Reforma laboral y debilidad institucional*. (2005). *Economía UNAM*, 2(5), pp. 41-55.
- Sagües, Néstor P. (2010). *Obligaciones Internacionales y Control de Convencionalidad*. *Revista Estudios Constitucionales*, 8(1), pp. 117-136.
- Salazar Ugarte, P. (coord.). (2014). *La reforma constitucional sobre Derechos Humanos. Una guía conceptual*. México: IBD, Senado de la República.
- Samaniego, N. *Fuentes de financiamiento para un seguro de desempleo ¿Qué caminos trazar?*, conferencia presentada en el Seminario Internacional del Seguro de Desempleo, Fundación Friedrich Ebert, 29 de septiembre de 2010, México.
- Sánchez Romero, C. (1997). *La Prisión Preventiva en un Estado de Derecho*. *Ciencias Penales*, 9(14).
- Schmelkes, S. (2014). *Derecho a la educación, el derecho a una educación de calidad*. Informe, México INEE.
- Tavolari, R. (2005). *Instituciones del Nuevo Proceso Penal. Cuestiones y casos*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica.

- Tomasovsky, K. (2014). *Indicadores del derecho a la educación*. Revista IIDH, 40, pp. 341-388.
- Vargas, R. *Reforma energética. De servicio público a modelo de negocios*. Política y cultura, 43, pp. 125-145.
- Vázquez, D., y Delaplace, D. (2011). *Políticas públicas con perspectiva de Derechos Humanos: Un campo en construcción*. Sur, 8(14), pp. 35-65.
- Velasco Yañez, D. (mayo-agosto, 2015). *El sistema ombudsman más caro del mundo... ¿y el más ineficiente?* Espiral, 22(63), pp. 185-220.
- Vial Álamos, J. (2002). *Las Medidas Cautelares Personales en el Nuevo Proceso Penal*. Revista Chilena de Derecho, 29(2).
- Villadiego Burbano, C. (2010). Estrategias para racionalizar el uso de la prisión preventiva en América Latina: Mecanismos para evaluar la necesidad de la cautela. Recuperado de [http://www.cejamericas.org/congreso10a\\_rpp/CVILLADIEGO\\_Estrategiaspararacionalizarelusodelaprisionpreventiva.pdf](http://www.cejamericas.org/congreso10a_rpp/CVILLADIEGO_Estrategiaspararacionalizarelusodelaprisionpreventiva.pdf)
- Villagómez, A. (20 de noviembre de 2013). *Reforma fiscal y Derechos Humanos*. El Universal.
- Zepeda Lecuona, G. *Los Mitos de la Prisión Preventiva en México; Open Society Institute* (2a ed.). 2009. Recuperado de <http://investigacionpolitica.iteso.mx/wp-content/uploads/2012/04/Zepeda.pdf>

## Otras fuentes

### Informes

- Informe de la Misión a México del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias 2012. Recuperado de <http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2015/10/08-Informe-Desapariciones-forzadas-o-involuntarias-Grupo-ONU.pdf>  
<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31518#.VzYC7f96M8>
- Informe del Relator Especial sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de la Organización de las Naciones Unidas. Juan E. Méndez (2014). Recuperado de [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1425291.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1425291.pdf)
- Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de País. México. Situación de los Derechos Humanos en México. (2015). Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf> (Consultado el 5 de diciembre del 2016).
- Informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. (2016 – 2o. Informe). Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/310287401/Informe-Ayotzinapa-II-pdf>
- Informe Mundial 2016, Human Rights Watch. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/world-report/2016/country-chapters/285507>

- Informe Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México, Open Society, Justice Initiative. (2016). Recuperado de <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>
- Informe Anual de Amnistía Internacional México. (2015). Recuperado de <http://www.sinembargo.mx/23-02-2016/1628018>
- Documentos del Sistema Internacional de Derechos Humanos
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Situación de los Derechos Humanos en México* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15.
- Comité Contra la Tortura. (2007) *Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 19 de la Convención* CAT/C/MEX/CO/5.
- Comité Contra la Tortura. ONU. (2012). *Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptada por el Comité en su 49º período de sesiones*, CAT/C/MEX/CO/5-6.
- Comité de Derechos Humanos. (2010). *Examen de los informes presentados por los Estados Parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto*, CCPR/C/MEX/CO/5.
- Comité DESC. *Observaciones generales*. Recuperado de [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html)
- Consejo de Derechos Humanos ONU. (2013). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen, El Universal*, A/HRC/25/7.
- Consejo de Derechos Humanos ONU. (2009). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen, El Universal*, A/HRC/11/27
- Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. (2011). *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, A/HRC/19/58/Add.2
- Grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre empresas y Derechos Humanos. (2016). *Declaración del Grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre empresas y Derechos Humanos al final de su visita a México Ciudad de México, 7 de septiembre de 2016*.
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*.
- OACNUDH (2011). *Principios rectores sobre las empresas y los Derechos Humanos*, HR/PUB/11/04
- Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes ONU. (2014). *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez*, A/HRC/28/68/Add.3
- Relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. (2011). *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17/30/Add.3

Subcomité para la Prevención de la Tortura. (2009). *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CAT/OP/MEX/R.1

*Uso abusivo de la prisión preventiva en las Américas*; presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por: la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Centro de Estudios para la Justicia y la Seguridad Ciudadana (CERJUSC) Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos (CIDDDH), la Due Process of Law Foundation (DPLF), la Fundación Construir, la Fundación Paz Ciudadana, el Instituto de Defensa Legal (IDL), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), el Instituto de Justicia Procesal Penal y la Rede Justiça Criminal, en el 146° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington, DC, 1 de noviembre de 2012). Recuperado de <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=27&ved=0CEkQFjAGOBQ&url=http%3A%2F%2Fwww.adc.org.ar%2Fdownload.php%3FfileId%3D690&ei=sjOMUobjGJOA2AXXiYHYCg&usq=AFQjCNHmKw0Iw04RaUC3ZLrT4htwRKpug&bvm=bv.56643336,d.b2I>

Resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH. Caso Alfonso Martín del Campo Dodd *vs.* México. Excepciones Preliminares. Sentencia de 03 de septiembre de 2004. Serie C No. 113. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/>

Corte IDH. Caso Castañeda Gutman *vs.* México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/>

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 No. 205. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/>

Corte IDH. Caso Radilla Pacheco *vs.* México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/>

Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros *vs.* México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/>

Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra *vs.* México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/>

Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores *vs.* México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/>

- Corte IDH. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre *vs.* México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 273. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/> (Consultado el 6 de diciembre de 2016).
- Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang *vs.* Guatemala resuelto por la CorteIDH en el 2003, Sentencia del 25 de noviembre de 2003, CorteIDH Serie C, No. 101, pr. 27. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/> (Consultado el 6 de diciembre de 2016).
- Corte IDH. Caso Tibi *vs.* Ecuador, del 2004, Sentencia del 7 de septiembre del 2004, CorteIDH Serie C, No. 114, pr. 3. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/>
- Corte IDH. Caso Vargas Areco *vs.* Paraguay, del 2006, Sentencia del 26 de septiembre del 2006, CorteIDH Serie C, No. 155, prs. 6 y 12. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/> (Consultado el 6 de diciembre de 2016).
- Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros *vs.* Perú); Sentencia del 24 de noviembre del 2006, CorteIDH Serie C, No. 158. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/> (Consultado el 6 de diciembre de 2016).
- Corte IDH. Caso La Cantuta *vs.* Perú del 2006; Sentencia del 29 de noviembre del 2006, CorteIDH Serie C, No. 162. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/>
- Corte IDH. Caso Boyce y otros *vs.* Barbados, del 2007; Sentencia del 20 de noviembre del 2007, CorteIDH Serie C, No. 169. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/>
- Corte IDH. Caso Heliodoro Portugal *vs.* Panamá, del 2008; Sentencia del 12 de agosto del 2008, CorteIDH Serie C, No. 186. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/>
- Corte IDH. Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas *vs.* Colombia, del 2010; Sentencia del 26 de mayo del 2010, CorteIDH Serie C, No. 213. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/>
- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmoc Kásek *vs.* Paraguay, del 2010; Sentencia del 24 de agosto del 2010, CorteIDH Serie C, No. 214. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/>
- Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros *vs.* México, del 2010; Sentencia del 30 de agosto del 2010, CorteIDH Serie C, No. 215. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/>
- Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra *vs.* México, del 2010; Sentencia del 31 de agosto del 2010, CorteIDH Serie C, No. 216. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/> (Consultado el 6 de diciembre de 2016).
- Corte IDH. Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña *vs.* Bolivia, del 2010; Sentencia del 1 de septiembre del 2010, CorteIDH Serie C, No. 217. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/>
- Corte IDH. Caso Fermín Ramírez *vs.* Guatemala. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos humanos de 28 marzo de 2008. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/>
- Corte IDH. Caso Raxcacó Reyes *vs.* Guatemala. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 marzo de 2008. . Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/>

## Reformas constitucionales

- Reforma al sistema de justicia penal. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF, 18 de junio de 2008.
- Reforma sobre Derechos Humanos. *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF, 10 de junio de 2011.
- Reforma educativa. *Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF, 26 de febrero de 2013.
- Reforma energética. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*, DOF, 20 de diciembre de 2013.
- Reforma político-electoral. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, DOF, 10 de febrero de 2014.
- Reforma hacendaria. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, DOF, 31 de octubre de 2014.

## Portales electrónicos

- Portal del Gobierno de la República sobre las Reformas Estructurales. <http://reformas.gob.mx/las-reformas>
- Portal del Gobierno de la República. (2014). Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014)
- Portal del Gobierno de la República. Portal de divulgación sobre las Reformas Estructurales. <http://reformas.gob.mx/las-reformas>
- IIJ-UNAM. (2015a). Área de Investigación Aplicada y Opinión. Encuesta nacional de Derechos Humanos, discriminación y grupos vulnerables. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. <http://losmexicanos.unam.mx/derechoshumanos/index.html>
- IIJ-UNAM. (2015b). Área de Investigación Aplicada y Opinión Encuesta nacional de economía y empleo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. <http://www.losmexicanos.unam.mx/economia-yempleo/index.html>
- SCJN. Semanario Judicial de la Federación. Tesis y Jurisprudencia Federal. <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>
- CONDUSEF. (2016). Anuario estadístico 2015. [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/106879/anuario\\_2015.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/106879/anuario_2015.pdf)

- CONDUSEF. (2016b). Multas impuestas por CONDUSEF. Histórico de multas impuestas (2006-2015). <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/118426/historicomultas.pdf>
- CONDUSEF. (2016c). Atiende CONDUSEF 125 mil reclamaciones en el primer semestre de 2016, 3 de agosto de 2016. <http://www.gob.mx/condusef/prensa/atiende-condusef-125-mil-reclamaciones-en-el-primer-semestre-de-2016?idiom=es>
- Coneval. (2016). Consideraciones para el proceso presupuestario 2017, 18 de mayo de 2016. <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/Consideraciones%20Presupuestales/Consideraciones%20Presupuestarias%202017.pdf>
- Gobierno de la República. (2014). Reforma energética, explicación ampliada. [http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion\\_ampliada\\_de\\_la\\_Reforma\\_Energetica1.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf)
- Inegi. Diputados por legislatura según sexo. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mgob03&s=est&c=22183> Consultado el 14 de octubre de 2016.
- Inegi. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2016.
- Inegi. Senadores por legislatura según sexo, 1964 a 2015. [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censos/gobierno/cuadros/senadores\\_01.htm](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censos/gobierno/cuadros/senadores_01.htm)
- TEPJF. Jurisprudencia y Tesis: Sistema de consulta. <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/jurisprudencia-y-tesis>





*Las reformas estructurales vistas a través  
de los Derechos Humanos.*

Se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2016

en los talleres de D3 ediciones SA de CV,

Avenida Lomas Verdes 2560-306,

Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México.

Se tiraron 1,000 ejemplares en papel cultural ahuesado de 75 gr.

# LAS REFORMAS ESTRUCTURALES VISTAS A TRAVÉS DE LOS DERECHOS HUMANOS

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 colocó nuevos cimientos al compromiso mexicano de respetar y proteger los derechos fundamentales de las personas. La piedra angular de esta reedificación es el artículo 1o. constitucional, el cual ahora establece que en nuestro país, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. El artículo 1o. constitucional también establece la obligación de todas las autoridades de “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”. Esto implica, entre muchas otras cosas, una nueva forma de concebir políticas públicas y legislaciones.

Este volumen presenta una revisión sintética de los principales elementos de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. También incluye una breve explicación del “enfoque basado en derechos humanos”, y para ejemplificar su aplicación en la planificación del desarrollo, se revisan diversos aspectos de algunas reformas estructurales incluidas en esta colección.

## REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS

GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ

ALEJANDRO ENCINAS NÁJERA

NOEL PÉREZ BENÍTEZ

(coordinadores)

**REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS** es un proyecto de investigación del IBD que hace un alto en el camino para analizar el diseño, la implementación y los primeros resultados de ocho reformas estructurales, aprobadas entre 2008 y 2014, que se propusieron modificar el curso del desarrollo nacional.

**El Instituto Belisario Domínguez** es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, su labor ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.

ISBN: 978-607-8320-54-7



9 786078 320547

