



**DIAGNÓSTICO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN**

**DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

**DE DERECHOS HUMANOS DE 2011**

**Evaluación del proceso a tres años**

**de su entrada en vigor:**

**una perspectiva integral del Estado Mexicano**

**10 de junio de 2014**

## Índice General

##### Presentación 13

##### Poder Legislativo 14

##### Cámara de Diputados 15

##### Introducción

###### Artículo 1º 17

###### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación

###### de la reforma constitucional 17

###### Objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados a partir de la reforma 17

###### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y

**metas** 19

###### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias

###### para superarlos 19

###### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar 19

###### Artículo 3º 20

###### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación

###### de la reforma constitucional 20

###### Objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados a partir de la reforma 21

###### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y

**metas** 21

###### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias

###### para superarlos 23

###### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar 24

###### Artículo 11 24

###### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación

###### de la reforma constitucional 24

###### Objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados a partir de la reforma 24

###### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y

**metas** 25

###### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias

###### para superarlos 25

###### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar 25

###### Artículo 15 26

###### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación

###### de la reforma constitucional 26

###### Objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados a partir de la reforma 26

###### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y

**metas** 27

###### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias

###### para superarlos 27

###### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar 27

###### Artículo18 27

1. **Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación**

###### de la reforma constitucional 27

###### Objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados a partir de la reforma 28

###### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos

###### y metas 29

###### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias

###### para superarlos 30

###### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar 30

###### Artículo 29 30

###### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación

###### de la reforma constitucional 30

###### Objetivos y metas planteados por la legislatura a partir de la reforma 31

###### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y

**metas** 31

###### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias

###### para superarlos 32

###### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar 33

###### Artículo 33

###### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación 33

###### de la reforma constitucional 33

###### Objetivos y metas planteados por la Cámara de diputados a partir de la reforma

###### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y 34

**metas** 34

###### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias

###### para superarlos 35

###### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar 35

###### Artículo 89 36

###### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación

###### de la reforma constitucional 36

###### Objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados a partir de la reforma 36

###### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y

**metas** 38

###### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias

###### para superarlos 42

###### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar 43

**Artículo 102** 43

1. **Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación**

###### de la reforma constitucional 43

###### Objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados a partir de la reforma 44

###### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y

**metas** 45

###### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias

###### para superarlos 48

###### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar 48

###### Artículo 105 48

###### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación

###### de la reforma constitucional 48

###### Objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados a partir de la reforma 49

###### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y

**metas** 49

###### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias

###### para superarlos 50

###### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar 50

###### Senado de la República LXII Legislatura 51

###### Introducción 51

###### Artículo 1º 53

###### Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional 53

###### Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma 54

###### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y

**metas** 54

###### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias

###### para superarlos 57

###### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar 58

###### Artículo 3° 59

###### Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional 59

###### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y

**metas** 59

###### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias

###### para superarlos 60

**Artículo 11** 61

1. [Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional 61](#_TOC_250014)
2. [Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma. 61](#_TOC_250013)
3. Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y

metas 61

1. Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias

para superarlos 62

1. [Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar 62](#_TOC_250012)

[Artículo 15 63](#_TOC_250011)

1. [Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional 63](#_TOC_250010)
2. [Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma 63](#_TOC_250009)
3. Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y

metas 63

1. Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias

para superarlos 69

1. [Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar 69](#_TOC_250008)

[Artículo 18. 70](#_TOC_250007)

1. [Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional 70](#_TOC_250006)
2. [Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma 71](#_TOC_250005)
3. Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y

metas 71

1. [Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar 72](#_TOC_250004)

[Artículo 29. 72](#_TOC_250003)

1. [Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional 72](#_TOC_250002)
2. [Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma 73](#_TOC_250001)
3. Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y

metas 74

1. Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias

para superarlos 74

1. [Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar 75](#_TOC_250000)

**Artículo 33**

###### Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional

###### Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma

* 1. **Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas**
  2. **Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos**

###### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar

**Artículo 102**

1. **Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional**
2. **Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma**
3. **Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma considerando los objetivos y metas**
4. **Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos**
5. **Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar**

**Artículo 105**

1. **Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional**
2. **Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma**
3. **Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas**

**Poder Ejecutivo Introducción Artículo 1º.**

###### Situación al momento de la publicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011

1. **Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma al artículo 1°**
2. **Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma**

**Artículo 3°**

1. **Situación al momento de la publicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011**
2. **Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma**
3. **Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma**

**Artículo 11**

1. **Situación de los derechos humanos en México al momento de la publicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011**
2. **Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma**
3. **Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma**

75

75

79

79

79

82

82

82

83

84

85

86

86

86

87

87

89

89

91

91

91

93

105

105

105

105

107

107

108

108

###### Artículo 18

1. **Situación de los derechos humanos en México al momento de la publicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011**
2. **Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma**
3. **Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma**

**Artículo 29**

1. **Situación de los derechos humanos en México al momento de la publicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011**
2. **Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma**
3. **Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma**

**Artículo 33**

1. **Situación de los derechos humanos en México al momento de la publicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011**
2. **Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma**
3. **Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma**

**Artículo 89**

1. **Situación de los derechos humanos en México al momento de la publicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011**
2. **Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma**
3. **Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma**

**Artículo 102**

1. **Situación de los derechos humanos en México al momento de la publicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011**
2. **Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma**
3. **Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma**

**Poder Judicial de la Federación**

**Introducción Artículo 1º**

1. **Situación de los derechos humanos en México al momento de la publicación de la reforma**

**constitucional del 10 de junio de 2011**

1. **Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma**
2. **Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma**
3. **Obstáculos, complejidades, temas pendientes y retos para la implementación de la reforma**
4. **Cambio de rumbo**

**Artículo 3°**

1. **Situación de los derechos humanos en México al momento de la publicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011**
2. **Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma**
3. **Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma**
4. **Obstáculos, complejidades, temas pendientes y retos para la implementación de la reforma**
5. **Cambio de rumbo**

109

109

110

110

111

111

111

112

113

113

113

114

117

117

118

118

120

120

121

121

123

123

125

125

125

126

141

142

142

143

143

143

150

150

###### Artículo 11

1. **Situación de los derechos humanos en México al momento de la publicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011**
2. **Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma**
3. **Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma**
4. **Obstáculos, complejidades, temas pendientes y retos para la implementación de la reforma**
5. **Cambio de rumbo**

###### Artículo 15

1. **Situación de los derechos humanos en México al momento de la publicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011**
2. **Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma**
3. **Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma**
4. **Obstáculos, complejidades, temas pendientes y retos para la implementación de la reforma**
5. **Cambio de rumbo**

###### Artículo 18

1. **Situación de los derechos humanos en México al momento de la publicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011**
2. **Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma**
3. **Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma**
4. **Obstáculos, complejidades, temas pendientes y retos para la implementación de la reforma**
5. **Cambio de Rumbo**

###### Artículo 29

1. **Situación de los derechos humanos en México al momento de la publicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011**
2. **Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma**
3. **Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma**
4. **Obstáculos, complejidades, temas pendientes y retos para la implementación de la reforma**
5. **Cambio de rumbo**

**Artículo 105**

1. **Situación de los derechos humanos en México al momento de la publicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011**
2. **Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma**
3. **Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma**
4. **Obstáculos, complejidades, temas pendientes y retos para la implementación de la reforma**
5. **Cambio de rumbo**

151

151

151

151

152

152

153

153

153

153

154

154

154

154

155

155

159

159

160

160

160

160

161

161

161

161

162

162

163

163



**PRESENTACIÓN**

**l 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una reforma constitucional que modificó once artículos en materia de derechos humanos. La reforma ha sido reconocida como el cambio constitucional más trascendente desde 1917, porque**

E

**modifica el paradigma del quehacer estatal al priorizar expresamente la protección a las personas y la realización de sus derechos como fin y justificación del Estado.**

**Su relevancia, sin embargo, alcanza también la forma de entender al Derecho mismo: integra expresamente a los tratados internacionales que contienen derechos humanos como parte del texto constitucional y establece la aplicación de la norma o interpretación que mejor protege a la persona (principio *pro persona*).**

**El contenido de la reforma está dirigido a todas las autoridades, como lo establece el párrafo tercero del artículo primero cuando dispone que, “en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley”. Precisamente por ello, es que, a tres años de su entrada en vigor, el Estado Mexicano, a nivel federal, ha hecho un esfuerzo coordinado para presentar un diagnóstico sobre la implementación de la reforma.**

**Así, el presente documento, realizado por el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, por el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación, y por el Poder Judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contiene los avances y perspectivas de la implementación de esta reforma constitucional. La obra muestra los mecanismos y las estrategias que han funcionado, así como los retos que se han presentado por convertir a los nuevos principios constitucionales en una realidad.**

**Los tres Poderes del Estado Mexicano se unen y revelan cómo es que los derechos humanos y nuestro texto constitucional vigente transversalizan la actividad estatal y trascienden la división funcional del quehacer del trabajo público.**

**La estructura del documento conjuga la flexibilidad necesaria para que cada Poder integre los contenidos del apartado respectivo conforme a sus distintas facultades y atribuciones. Cada apartado presenta una introducción y una evaluación del proceso de implementación en el orden de los once artículos que fueron reformados: 1o, 3o, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y**

**105.**

**El impacto de los avances se estructura a partir de criterios que permitan mantener la uniformidad necesaria para hacer una evaluación integral y que, al mismo tiempo, coadyuven a la integración de las particularidades propias de las funciones de cada Poder del Estado. Los criterios son los siguientes:**

1. **Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal respectivo al momento de la publicación de la reforma constitucional.**
2. **Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma.**
3. **Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas.**
4. **Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos.**
5. **Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias.**

**El propósito es que la evaluación esté basada en avances comprobables que se fundamentan en la naturaleza misma de la función que se realiza y en los relevos institucionales producidos a partir del año 2011.**

**La expectativa es que el presente documento muestre el impacto del texto constitucional vigente en todos los ámbitos de la actividad estatal y, por tanto, su impacto en la vida diaria de las personas.**

**La obra destaca la cooperación de los tres Poderes de la Unión en este ejercicio de evaluación. Ello ha significado un esfuerzo inédito de articulación y revela el compromiso ineludible que el Estado Mexicano tiene con los derechos humanos.**

**Ciudad de México, 10 de junio de 2014**

**Introducción**

**PODER LEGISLATIVO**

**Cámara de Diputados LXII Legislatura**

Los derechos humanos constituyen hoy por hoy la piedra angular sobre la que debe erigirse el quehacer del aparato estatal, porque son la esencia del Estado de Derecho Constitucional. No sin razón, Norberto Bobbio se refirió a nuestra actualidad como el tiempo de los derechos, un tiempo en el que si bien existen aún crímenes aberrantes contra la dignidad de las personas, los derechos humanos y su protección se erigen como la preocupación fundamental que ha implicado por primera vez en la historia a toda la humanidad.1

De la misma manera, Gustavo Zagrebelsky alude al tiempo de los derechos como un tiempo que ya no tiene fin, puesto que, en sus palabras:

[…] los derechos orientados a la libertad, es decir, a la voluntad, son una exigencia permanente, porque permanente es la voluntad que están llamados a proteger. La idea de los derechos continuamente en acción está estrechamente ligada a la del progreso individual y social, una idea que encierra en sí la ausencia de una conclusión, de un final. En las sociedades volcadas hacia el progreso, los derechos son una exigencia estructural y su difusión y potenciación constituyen factores de aceleración […] El tiempo de estos derechos no tiene fin.2

–

En ese esquema garantista, el Estado está llamado a reconocer, respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos para todas las personas, por lo que le es imperativo asumir (como diría Ronald Dworkin) los derechos en serio.3

Para cumplir con esa responsabilidad, el Estado Mexicano promovió una importante reforma al texto constitucional, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011. Con ella, se inauguró una nueva etapa en la forma de ver y entender el derecho.

Efectivamente, aquella reforma sentó las bases a partir de las cuales el reconocimiento, protección y garantía de los derechos humanos se constituyen en eje fundamental de la acción del Estado, en guía para la interpretación y aplicación de las normas secundarias y, en parámetro para orientar la producción legislativa en ese rubro. Estableció además las bases para una mayor promoción y protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente, al elevar a rango constitucional todos los estipulados en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Por otro lado, la reforma en cuestión incorporó el mandato directo de reglamentación a diversas disposiciones constitucionales, mismo que a casi tres años no ha sido concretado en particular respecto de los artículos 11, 29 y 33. Sin embargo, a lo largo de los trabajos desarrollados por la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, se han emitido o reformado diversas leyes secundarias y reglamentarias del sistema jurídico mexicano, con el propósito de irradiar el espectro de los derechos humanos consagrados constitucionalmente.

1 Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Ed. Sistema, Traducción de Rafael de Asís Roig, Madrid, 1991, p. 97-98.

2 Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*. Ley, derechos, justicia, Ed. Trotta, Traducción de Marina Gascón, 9ª ed., Madrid, 2009, p. 86.

3 Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Ed. Ariel, Traducción de Marta Guastavino, Barcelona, 2009.

Considerando lo anterior, en este opúsculo se presenta una relación de acciones legislativas emprendidas desde la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para la implementación de la referida reforma, con base en los avances, retos, obstáculos y experiencias desarrollados en la LXII Legislatura, a fin de que ello coadyuve a la formulación de una evaluación general sobre dicha implementación por el Estado Mexicano.

Como podrá advertirse a lo largo de estas páginas, se han presentado iniciativas de reglamentación para todos y cada uno de los artículos que modificó la reforma constitucional de 2011, algunas de ellas han sido dictaminadas e incluso aprobadas por el Congreso de la Unión (como ocurre con el caso de la facultad de investigación de violaciones graves a los derechos humanos). En otros casos, existen elaborados ya “anteproyectos de dictámenes” en los que cabe destacar la amplia participación de la sociedad civil y de organizaciones nacionales e internacionales.

Lo anterior no podía ser de otro modo, atento a la trascendental importancia del tema y al deber de apertura y participación cívica que ha caracterizado a esta legislatura.

En ese contexto, este documento se esquematiza siguiendo el orden de las disposiciones constitucionales que fueron reformadas en 2011 y, en cada caso se presenta un diagnóstico sobre la situación legislativa que prevalecía en materia de derechos humanos hasta el momento en que fue publicada en el DOF la multicitada reforma. Para ello, se ofrece una breve referencia sobre el contenido de la reforma al artículo en particular, para con base en ella, aludir a aquél diagnóstico.

Luego, se señalan los objetivos y metas legislativas propuestas para orientar la producción legislativa en la materia, así como los avances reportados a la fecha, sin omitir referir sobre los obstáculos y complejidades que ello ha implicado. Finalmente se mencionan los temas o retos que aún hay que afrontar para proseguir con la implementación de la reforma.

# Artículo 1o.

#### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación de la reforma constitucional.

El artículo 1o vigente determina el ámbito de validez espacial, personal, material y temporal de los derechos humanos e incorpora al sistema normativo nacional los reconocidos en los tratados internacionales de los que México sea parte. Junto a ello, establece un mandato de interpretación constitucional en esta materia con base en el cual las normas relativas a aquéllos deberán ser interpretadas de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales favoreciendo en todo momento a las personas con la protección más amplia (principio *pro persona*).

Establece, además, el deber y responsabilidad del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

También incluye la expresión “personas” en lugar de la de “individuos” con lo que resulta posible ahora tutelar a entes colectivos que la anterior redacción no permitía, tales como por ejemplo, los derechos colectivos.

Ahora bien, hasta antes de la publicación de la reforma de 2011, este órgano legislativo reconocía ya avances en la materia, tal cual se refleja en los diversos dictámenes que dieron vigencia a importantes reformas en el tema de los derechos humanos.

Se tiene así la reforma constitucional en materia de amparo publicada en el DOF el 6 de junio de 2011; la reforma al artículo 17 constitucional en materia de acciones colectivas publicada en el DOF el 29 de julio de 2010; la reforma constitucional al artículo 18 en materia de sistema de justicia integral para adolescentes que aparece en el DOF del 14 de agosto de 2009; la reforma al artículo 16 constitucional en materia de protección de datos personales contenida en el DOF del 1 de junio de 2009 y la reforma constitucional al artículo 4o en materia de cultura publicada en el DOF del 30 de abril de 2009, entre otras.

Si bien es cierto y como se observa, existían ya avances progresistas en la materia, se carecía de reglas claras que permitieran directamente fundamentar desde la Constitución la fuerza vinculante de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales. Ciertamente, el artículo 133 ofrecía lineamientos genéricos pero no específicamente de los derechos humanos. Además, bastaba con tener alguna disposición en el ordenamiento nacional para justificar la tutela de un determinado derecho prescindiendo de la regla maximizadora que obliga ahora a aplicar la norma de fuente interna o externa más benéfica en el caso concreto.

Entonces, la posición exegética y positivista del derecho como norma y no como conjunto de reglas, principios y valores era una constante en las argumentaciones legislativas perdiéndose así el valor y contenido esencial del derecho parlamentario.

#### Objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados a partir de la reforma

En su párrafo tercero el ahora vigente artículo 1o dispone que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

Asimismo, en el segundo transitorio del decreto de la multicitada reforma constitucional se prevé la encomienda directa de que sea emitida una ley sobre reparación.

Al respecto cabe señalar que, como es sabido, en materia de derechos humanos existen tres obligaciones básicas para los Estados: 1) respetar los derechos; 2) garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos protegidos a las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, y 3) adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos protegidos.

Considerando lo anterior, se entiende que las obligaciones de respetar los derechos humanos y de garantizar su goce y ejercicio, constituyen el fundamento genérico de la protección de los derechos humanos4 y ello “implica el deber para los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos […]”5

Congruente con lo anterior, los objetivos y metas planteados por el órgano legislativo se orientan, por una parte, a lograr la armonía legislativa entre los preceptos constitucionales y las normas secundarias, para ello, y como ejemplo, puede referirse el programa anual de trabajo para el primer y el segundo año de ejercicio legislativo elaborado por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados en la LXII Legislatura que precisa:

Ante tal panorama histórico, esta LXII Legislatura asume el compromiso de consolidar en el orden jurídico nacional, la reforma constitucional de junio de 2011 a partir de la formulación y aprobación de los ordenamientos secundarios que posibiliten dotar a nuestro país de un marco jurídico armonizado y congruente con la normatividad internacional en materia de derechos humanos. Al cumplimiento de ese compromiso se encaminarán las labores de esta Comisión de Derechos Humanos, de acuerdo con el presente programa que precisa sobre la metodología de trabajo, la integración de subcomisiones y los procedimientos de elaboración de dictámenes, así como respecto a las tareas de difusión y promoción a partir de la realización de foros, estudios, investigaciones y publicaciones, entre otros.

Ahora bien, merece también la atención el compromiso asumido por México ante Naciones Unidas en su segunda evaluación ante el Mecanismo de Evaluación Periódica Universal (EPU) en este rubro, las recomendaciones formuladas y aceptadas fueron las siguientes:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Recomendación** | **País** | **Estatus** |
| 148.1 Seguir examinando todas las reservas formuladas a los instrumentos internacionales de derechos humanos con miras a retirarlas | Guatemala | Aceptada |
| 148.11 Proseguir sus actividades e iniciativas encaminadas a promulgar la legislación necesaria para proteger y promover los derechos humanos y garantizar el desarrollo económico y un mejor nivel de vida | Omán | Aceptada |
| 148.12 Trabajar en la pronta incorporación en la legislación federal y estatal de las disposiciones de los instrumentos internacionales, incluyendo el estatuto de Roma. | Túnez | Aceptada |
| 148.28 Tomar las medidas necesarias para adoptar o mejorar las leyes subsidiarias, en línea con las enmiendas constitucionales y legales relacionadas con la mejora de los derechos humanos. | Tailandia | Aceptada |

4 Pinto, Mónica, *Temas de derechos humanos*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2009, p. 47.

5 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, No. 4, párr. 166.

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas.

El contenido substancial que delinea al artículo 1o constitucional ha sido incorporado en diversos cuerpos normativos del ordenamiento jurídico nacional. Así, puede mencionarse la reforma al artículo 4o, primer párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH6) que establece como parámetro funcional de la ley los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por otro lado, se reformó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED7) para adoptar diversas disposiciones del artículo 1o constitucional tales como: el principio *pro persona* (arts. 7 y 48 Bis); la incorporación directa de los tratados internacionales en materia de derechos humanos (art. 3); la ampliación de las reglas de interpretación fundadas en instrumentos internacionales aplicables a México, así como la jurisprudencia emitida por los órganos jurisdiccionales internacionales y las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales, entre otras.

De igual forma, han sido presentadas diversas proposiciones con punto de acuerdo dirigidas a las legislaturas de los Estados para que realicen las adecuaciones conducentes a sus normas estatales.

#### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos.

Uno de los principales objetivos apreciados dentro de la labor legislativa tiene que ver con el hecho de superar reticencias de ciertos operadores jurídicos frente a un marco constitucional avanzado en materia de derechos humanos.

Efectivamente, la labor legislativa frecuentemente se enfrenta con interpretaciones reduccionistas que circunscriben el derecho a la mera letra de la norma, sin aproximarse al contenido substancial de los principios y valores que impregnan la labor legislativa. De ahí que se requiera de una visión valorativa y principialista que influya en la producción legislativa en materia de derechos humanos, para que cada disposición normativa, desde su concepción, tienda a la máxima protección de las personas.

Por fortuna, hay valiosas excepciones en las que la interpretación es maximizada en concordancia con el principio *pro persona* y la directiva de irradiación de los derechos humanos a todo el ordenamiento jurídico.

#### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar.

En este rubro preocupa sobremanera al Poder Legislativo las diversas interpretaciones, muchas de ellas contradictorias, que se realizan en torno al artículo 1o constitucional, en particular, aquellas relativas al papel que los tratados internacionales de derechos humanos juegan dentro del ordenamiento jurídico nacional.

Desde una posición maniqueista han sido presentados diversos argumentos tendientes a sustentar una supuesta vulneración de la soberanía estatal frente a las directivas de orden internacional. Se ha montado una falsa pugna de jerarquías existentes entre normativas nacionales e internacionales sin advertir la función de interpretación sistemática y de armonía entre el derecho interno y el derecho internacional.

6 Reforma publicada el 15 de junio de 2012 en el DOF.

7 Reforma publicada el 20 de marzo de 2014 en el DOF

Del mismo modo, recientes criterios jurisprudenciales posiblemente han tergiversado la posición de origen del poder revisor de la Constitución en relación al artículo 1o.

En consecuencia, se vislumbra como conveniente una reforma al artículo 1o que brinde mayores luces de claridad para evitar interpretaciones reduccionistas en aras de la máxima protección a los derechos humanos.

# Artículo 3o.

#### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación de la reforma constitucional.

Con la reforma de 2011, el texto del citado párrafo segundo queda de la siguiente manera:

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

Antes de dicha reforma el texto del segundo párrafo de este artículo contemplaba dentro de los fines de la educación que la que imparta el estado: “tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.

Claramente se observa el contenido sustancial de la reforma: incluir como objetivo de la enseñanza dentro del Sistema Educativo Nacional el respeto a los derechos humanos.

Sin embargo, cabe destacar que en la Cámara de Diputados aún antes de la reforma, hubo desde varios años atrás un trabajo permanente para incluir en la Carta Magna y, en particular en el artículo 3o. de la misma, el respeto a los derechos humanos.

Lo anterior, con base en el convencimiento de que dicha inclusión debe ser la base sobre la cual se desarrollen las prácticas sociales e institucionales que sustentan la conducción del país, que permita desarrollar el potencial humano de todas las personas y aspirar así a mejores condiciones de vida.

Al incluir y ubicar como parte central de la educación que imparte el Estado, los valores y principios de los derechos humanos, se contribuye a desarrollar una sociedad consiente de sus derechos y de los demás.

Así, a través de las iniciativas que diversos legisladores de las diferentes fuerzas políticas representadas en la cámara, se logró aterrizar en un solo dictamen lo que hoy es una afortunada reforma en materia de derechos humanos.

Derivado de ello, con esta reforma se logra consolidar una de las mayores prioridades para la educación en nuestro país, es decir, se determina el respeto a los derechos humanos como fin de las políticas de educación, situación por demás relevante, dado el fuerte incremento en los niveles de violencia escolar en el sistema educativo nacional.

#### Objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados a partir de la reforma.

Como ya se mencionó en el aparatado anterior, la reforma en cuestión adiciona al segundo párrafo del artículo 3o la expresión “el respeto a los derechos humanos”, es decir, el sentido de dicha adición es un mandato para que en los planes y programas educativos de todos los niveles del sistema educativo nacional se incluya la enseñanza de los derechos humanos. Así esta reforma está orientada a que los derechos humanos sean uno de los hilos conductores de la enseñanza que imparta el Estado.

Ciertamente, el respeto y la eficacia universal de los derechos humanos sólo puede lograrse inculcando a las generaciones presentes y futuras la importancia que los derechos humanos tienen para la comunidad. Sólo conociendo qué son, cuál es su extensión, para qué sirven, por qué importan, cómo han nacido, a qué retos se han enfrentado, cuál es la expectativa que de ellos se tiene hacia futuro, cómo se ejercen, contra quién se ejercen, etc., podrá tenerse una cabal idea respecto del sentido y alcance que los derechos humanos tienen.

Uno de los principales teóricos del pragmatismo estadounidense ve en la educación sustentada en los derechos humanos y los sentimientos, la clave para superar muchas de las injusticias actuales y lograr un verdadero progreso en la identificación con el otro en términos de una completa igualdad. Al respecto Richard Rorty comenta: “Este progreso consiste en una capacidad creciente para considerar las semejanzas entre nosotros y personas muy desemejantes como algo de mucho más peso que las diferencias. Este es el resultado de lo que he venido llamando una educación sentimental”.8

Por otra parte, dentro de los compromisos asumidos por México y que configuran también sendos objetivos y metas, cabe citar las recomendaciones aceptadas por nuestro país en el EPU:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Recomendación** | **País** | **Estatus** |
| 148.158 Trabajar para asegurar que se lleve a cabo la reforma constitucional destinada a mejorar el nivel de la enseñanza obligatoria a fin de garantizar que la educación fomente la promoción de los principios de la diversidad cultural, la igualdad en el ejercicio de los derechos, así como la importancia de la familia, entre otras cuestiones | Líbano | Aceptada |
| 148.159 Asegurar que la educación contribuya a la diversidad cultural, la igualdad de derechos y la dignidad de la persona | Líbano | Aceptada |

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas

Colocar el respeto a los derechos humanos como uno de los fines que debe tener la educación que imparte el estado, constituye, sin duda alguna, un avance muy significativo.

Sin embargo, aún falta por cristalizar las más amplias expectativas que se acunaron en el momento de la presentación de las iniciativas que le dieron origen.

Posterior a la publicación de la citada reforma y hasta la fecha y de acuerdo al monitoreo realizado en la Cámara de Diputados, no se ha presentado alguna iniciativa de reforma para incluir en la ley secundaria lo relativo a prever en los planes y programas de estudio a los derechos humanos.

8 Rorty, Richard, “Derechos humanos, racionalidad y sentimentalismo”, en Stephen Shute y Susan Hurley (eds), *De los derechos humanos*. Las conferencias de Oxford Amnesty, Trotta. Madrid, 2003, p. 16.

Sin embargo, sí se han promovido iniciativas de reforma que proponen aumentar la vigencia de los derechos humanos en los espacios escolares y entre ellas se encuentran las siguientes:

1. El 9 de Octubre de 2012 el diputado José Francisco Coronato Rodríguez del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano (MC) presentó una iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación. Esta iniciativa propone establecer una educación pública de carácter integral que procure el amor a la patria, el desarrollo pleno y armónico del individuo, el pensamiento crítico humanista, que aliente el fortalecimiento, la apreciación y la difusión de la cultura nacional, con una visión de derechos humanos y que procure fomentar el aprecio, valoración e identificación con la cultura universal, nacional y regional, con el objetivo de desarrollar integralmente al estudiante, y brindar bases para que el individuo pueda potenciar su capacidad artística como una profesión. Prevé también, obligar a la Secretaría de Educación Pública a consultar las sugerencias de organizaciones civiles autónomas, al evaluar el sistema educativo nacional, así como de evaluar los resultados en la calidad educativa de los programas compensatorios conjuntamente con observadores y consejeros de la CNDH. La iniciativa fue aprobada el 20 de noviembre de 2013 y turnada al Senado de la República.
2. El 5 de marzo los diputados Ricardo Monreal Ávila y Ricardo Mejía Berdeja del Grupo Parlamentario de MC presentaron una iniciativa con Proyecto de decreto que reforma los artículos 47 de la Ley General de Educación y 18 de la Ley de Migración, a fin de incluir, en la primera, que en los planes de estudio deberán establecerse los contenidos necesarios para difundir los derechos y los instrumentos internacionales y de orden nacional que protegen y amparan a las personas en procesos de migración.
3. El 29 de abril de 2013 los diputados Ricardo Monreal Ávila y Ricardo Mejía Berdeja del referido grupo parlamentario de MC presentaron una iniciativa con Proyecto de decreto que reforma los artículos 7o. de la Ley General de Educación y 32 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para incluir como fin de la educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares, a las niños, niños y adolescentes, promover la convivencia sin violencia física, psicológica o emocional, incluyendo aquella que se manifiesta a través de los medios electrónicos, como el “cyberbullying” y el “sexting”.
4. El 2 de octubre de 2012 la diputada María del Rocío Corona Nakamura del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentó una iniciativa con Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación, para proponer que las autoridades educativas del país, federales y locales, se coordinen para garantizar la seguridad y convivencia escolar, así como para prevenir y controlar la violencia y el acoso escolar.
5. El 15 de noviembre de 2012, Adriana Abreu Artiñano Rocío del Grupo parlamentario del PRI presentó una iniciativa con Proyecto de decreto que reforma los artículos 7o. y 49 de la Ley General de Educación para incluir entre los fines de la educación que brinda el estado, la promoción de la educación cívica y establecer que el proceso educativo se basará en los valores del civismo que garanticen la convivencia pacífica, armónica, solidaria y socialmente útil.
6. El 20 de noviembre de 2012 la diputada María Isabel Ortiz Mantilla del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional (PAN) presentó una iniciativa con Proyecto de decreto que reforma los artículos 33 y 49 de la Ley General de Educación, para establecer que las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo el desarrollo e implementación de programas y acciones para prevenir, detectar y atender el acoso escolar o cualquier otra forma de maltrato físico y/o psicológico entre y hacia los estudiantes, que incluyan a todos las personas involucradas en el entorno escolar, a fin de impulsar el derecho a una educación libre de violencia. Esta iniciativa fue aprobada el 29 de abril de 2013.
7. El 28 de noviembre de 2012 la diputada Marina Garay Cabada del Grupo Parlamentario del PRI presentó una iniciativa con Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación, para prever que el estado velará por una educación libre de violencia, acoso escolar o discriminación, objetivo para

el cual garantizará que los planteles educativos cuenten con acceso a los servicios de salud mental necesarios, así como para facultar a la autoridad educativa federal para formular programas contra la violencia, el acoso escolar y cualquier forma de discriminación o intolerancia que afecte la integridad y la dignidad de la persona que en cada nivel escolar se denominará Programa para una Educación Libre de Violencia, Acoso Escolar y Discriminación. Iniciativa que fue aprobada el 29 de abril de 2013.

1. El 29 de agosto de 2013 la diputada Paloma Villaseñor Vargas del Grupo Parlamentario del PRI, presentó una iniciativa con Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley General de Educación para prever que los servicios educativos procurarán la inclusión educativa de todos los individuos y asegurará una educación de calidad, que debe responder a la diversidad sin discriminación, así como para establecer que la educación especial para la inclusión comprende los Servicios Escolarizados y los Servicios de Apoyo a Escuelas de Educación Regular, considerar como infracción de quienes prestan servicios educativos, negar la inscripción, aislar o segregar por motivos de discriminación a las personas con discapacidad y facultar a las autoridades educativas para realizar los lineamientos para orientar la implementación del currículo nacional en la educación especial para la inclusión.
2. El 26 de septiembre de 2013 la diputada Socorro de la Luz Quintana León del Grupo Parlamentario del PRI presentó iniciativa con Proyecto de decreto que reforma el artículo 7 de la Ley General de Educación para adicionar como finalidad de la educación que imparta el estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización, la de fomentar una cultura de igualdad entre mujeres y hombres, que favorezca relaciones de respeto y solidaridad, libres de estereotipos, violencia y discriminación.

Aunado a los trabajos anteriores, se han presentado sendos puntos de acuerdo de diversos legisladores, dirigidos a distintas autoridades en el sentido de dar vigencia a los derechos humanos y entre ellos se encuentran los siguientes:

1. El 4 de octubre de 2012 la diputada Lucila Garfias Gutiérrez del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza (NA) presentó un punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal para que a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), se tomen las medidas necesarias para evitar conductas de acoso y hostigamiento entre los alumnos, profesores y autoridades en los centros de educación y enseñanza del territorio nacional.
2. El 16 de octubre 2012 la diputada María del Rocío Corona Nakamura del Grupo Parlamentario del PRI presentó punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal y a la SEP para que implementen diversas acciones para atender y eliminar los casos de violencia y acoso escolar.
3. El 11 de marzo de 2014 la diputada Elizabeth Vargas Martín del Campo del Grupo Parlamentario del PAN presentó un punto de acuerdo por el que se exhorta a la SEP a que emita y publique recomendaciones para que los padres de familia puedan detectar oportunamente señales de acoso escolar o bullying y poder evitar daños.
4. El 14 de marzo de 2013 el diputado Enrique Aubry De Castro Palomino del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), presentó un punto de acuerdo por el que se exhorta al titular de la SEP, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y a las comisiones de derechos humanos locales, así como a la Secretaría de Salud (SS), para que establezcan campañas permanentes de detección, prevención y eliminación de todo tipo de maltrato y en su caso, orientación para el tratamiento del bullying y mobbying.
5. El 10 de diciembre de 2013, el diputado Ricardo Astudillo Suárez del Grupo Parlamentario del PVEM presentó un punto de acuerdo por el que se exhorta a la SEP, a fin de impulsar una campaña mediática que inculque a los niños y jóvenes, el rechazo total la corrupción, alentado los valores y respeto por las leyes.

#### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos

Uno de los obstáculos a los que se ha hecho frente con relación a esta reforma tiene que ver con la interpretación que

de la misma se ha venido haciendo restándole efectividad. Lo anterior en virtud de que la propia redacción incorporada en 2011 pareciera que se refiere exclusivamente a la educación que imparte el estado, sin embargo, siendo el Estado quien finalmente autoriza los planes y programas de estudio de los entes particulares, se estima no debería existir mayor problema de que en éstos también están obligados a la enseñanza en la materia.

#### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar

Aun cuando el legislativo federal una vez aprobada la ley correspondiente, no tiene mayor forma de participar en su implementación, particularmente, la Cámara de Diputados tiene la facultad fiscalizadora a través de la cual puede coadyuvar con la aprobación de los recursos presupuestales que se requieren para ello.

Por ello es importante la retroalimentación permanente con los entes involucrados en la implementación de la reforma, para conocer de primera mano los requerimientos necesarios para la misma.

# Artículo 11

#### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación de la reforma constitucional

La reforma en cuestión incorpora en la Carta Magna el deber de ayuda humanitaria por asilo y refugio. Previo a esta reforma, el órgano legislativo carecía de una base constitucional directa para emitir disposiciones en la materia. Si bien es cierto que se contaba desde el 27 de enero de 2011 con una “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, la misma encontraba su fundamento genérico en los tratados internacionales incorporados al ordenamiento interno vía el artículo 133 Constitucional, así como en el soft law existente en el ámbito internacional.9

Sin embargo, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria omitía un aspecto central: el asilo político –sobre el cual México tiene numerosos antecedentes para considerarlo una tradición histórica de la que se enorgullece el país-. Esa omisión se cubría parcial y vagamente a través de la Ley de Migración, empero, no es ésta la ley directamente aplicable al caso.

#### Objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados a partir de la reforma

La reforma al artículo 11 constitucional incluyó un mandato directo al Congreso de la Unión al determinar en el párrafo segundo que: “En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones”.

Asimismo, el tercero transitorio del decreto de reforma determina que: “La ley a que se refiere el artículo 11 constitucional sobre el asilo, deberá ser expedida en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto”.

En consecuencia, el objetivo y meta que corresponde alcanzar al Poder Legislativo es la emisión de la ley reglamentaria sobre la figura de asilo político y la armonía de la del refugio. Del mismo modo, México asumió durante la Segunda Evaluación ante el Mecanismo de EPU de las Naciones Unidas, el compromiso de avanzar en la tutela de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad, tal como la de los refugiados y asilados.

9 Véase Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 y los diversos documentos, junto con observaciones, por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

La recomendación aceptada señala:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Recomendación** | **País** | **Estatus** |
| 148.146 Seguir mejorando las instituciones y la infraestructura de derechos humanos, las políticas y las medidas destinadas a promover la inclusión social, la igualdad de género y la no discriminación, así como las condiciones favorables para los grupos vulnerables, a saber, mujeres, niños, pueblos indígenas, migrantes y refugiados | Vietnam | Aceptada |

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas

Para dar cumplimiento al referido mandato constitucional, la Cámara de Diputados ha atendido el tema del asilo y del refugio.

El 22 de abril de 2014 se dio declaratoria de publicidad al Pleno de la Cámara de Diputados del Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Asuntos Migratorios, que reforma y adiciona diversas disposiciones, así como la denominación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria; y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración”. Este dictamen recae a una minuta aprobada previamente por el Senado. En él, se expresa que:

[…] el objeto de este proyecto es subsanar en nuestra legislación secundaria la adecuada regulación a la materia de asilo, que establece el segundo párrafo, del artículo 11, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al establecer a la letra: “En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones”. En efecto, en el caso del asilo político, éste no había sido regulado en Ley, encontrándose hasta ahora previsto en el Reglamento de la Ley de Migración.

En ese dictamen, se reforma la denominación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria para agregar la referencia al asilo político. Asimismo, se incluye un capítulo séptimo dirigido a regular el asilo político.

De ser aprobado el dictamen en cuestión pasaría directamente al Ejecutivo Federal, a efecto de continuar su trámite legislativo.

#### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos

La principal disyuntiva presentada para atender el mandato constitucional señalado, gira en torno a determinar sobre la conveniencia de expedir una ley específica en materia de asilo político, tal y cual lo prevé la reforma constitucional o bien, la de enmendar la actual Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. Al final de cuentas, se optó por esta última alternativa, toda vez que el contenido substancial que regula guarda semejanza con el asilo político y, los supuestos previstos en dicha ley (refugio y protección complementaria), normalmente suelen acompañar a la figura del asilo político en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos.

#### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar

Está pendiente en el ámbito legislativo, que se concreten las reformas a la legislación secundaria comentada líneas atrás, a efecto de que en la aplicación directa de las normas legales se observen las directrices por las que debe

estar orientado tanto el refugio como el asilo político. Asimismo, para que se reforme, en el ámbito administrativo, el reglamento interior de la Secretaría de Migración.

# Artículo 15

#### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación de la reforma constitucional

La extradición es una manifestación de la voluntad de un Estado para devolver a una persona que se encuentra en su territorio y que le es requerida por otro estado para enjuiciada o para que cumpla una sanción.

Antes de la reforma constitucional el texto del referido artículo 15 era el siguiente:

No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Con la reforma el citado artículo señala:

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

Con esta reforma se armonizó el citado dispositivo con el espíritu de incorporación de los derechos humanos en el texto constitucional y se determinó que tampoco se podrá autorizarse la celebración de tratados o convenios que alteren los derechos humanos reconocidos en todos los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Lo anterior es de la mayor relevancia, para cristalizar el propósito de generar una verdadera política estado en materia de protección de derechos humanos.

#### Objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados a partir de la reforma

Nuestra Constitución es firme en el sentido de no permitir la extradición cuando la persona enjuiciada corre el riesgo de adquirir la condición de esclavo ni de, conforme a la reforma, correr el riesgo de sufrir una alteración de los derechos humanos que le son reconocidos por la constitución mexicana y por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

De esta manera, la reforma constitucional en materia de derechos humanos incorpora en el texto constitucional la directriz bajo la cual deberá realizarse toda extradición y la celebración de todo convenio o tratado por parte del Estado Mexicano.

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas

Con la reforma, se consolida uno de los mayores objetivos en materia de derechos humanos para aquellas personas enjuiciadas, al ampliar la gama de derechos humanos, no sólo a los que le reconoce nuestra Constitución, sino a aquellos previstos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

#### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos

En este caso, se estima que el principal obstáculo con el que se ha tenido que lidiar desde el poder legislativo es el de la prioridad de ciertas políticas públicas en las relaciones internacionales en las que la tutela de los derechos humanos, si bien ha adquirido una importancia desconocida en tiempos anteriores, también lo que aún no se prefigura completamente como el eje determinante dentro de nuestro país. A lo anterior se suman las facultades legislativas que el Congreso tiene y que se depositan particularmente en el Senado de la República. Sin embargo, la presentación de diversas iniciativas sobre el tema y los trabajos ya iniciados por las comisiones competentes reflejan un profundo compromiso por revertir esta situación a fin de darle al tema la importancia debida.

#### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar

En este rubro, es necesario armonizar la Ley sobre Celebración de Tratados, así como la Ley de Extradición Internacional, a efecto de realizarse las reformas necesarias que estén en compaginación con la reforma constitucional al artículo 15. Del mismo modo, el Senado de la República podría revisar aquellos tratados o convenios internacionales ya celebrados en los que la hipótesis del artículo 15 Constitucional pudiera tener cabida.

# Artículo 18

#### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación de la reforma constitucional

La reforma constitucional incorpora como base del sistema penitenciario el respeto a los derechos humanos.

“Así coloca esta previsión en lo más alto del ordenamiento jurídico nacional para dejar en claro que el sistema penitenciario tiene como base o eje rector a la dignidad humana y, por consiguiente el respeto a los derechos humanos. En suma, la reforma refuerza esta previsión y le da carácter constitucional”.

Desde 2009 en los Estatutos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario se preveía en diversas disposiciones temas vinculados con el respeto y fomento de los derechos humanos, ténganse por ejemplo los siguientes artículos:

**Artículo 5o.-** La Conferencia tendrá como objetivo principal, erigirse como el órgano de análisis, difusión e instrumentación de la política pública en materia penitenciaria, con estricto apego a la legislación aplicable, así como con absoluto respeto a la soberanía de las entidades federativas y para tal efecto, deberá apoyarse con los lineamientos siguientes:

###### …

* 1. **…**

De la **I** a la **IV.** ….

V.- Fomentar la cultura de respeto a los derechos humanos de los internos en centros federales y locales. De la **VI** a la **VIII.** …

**Artículo 19.-** Serán atribuciones del Consejo: De la **I** a la **IX.** …

**X.-** Mantener los mecanismos de colaboración con aquellos sectores sociales involucrados en los temas de reinserción social de internos y respeto a los derechos humanos de los mismos; y

###### XI.- …

**Artículo 24**.- Para el óptimo cumplimiento de los objetivos de la Conferencia, son constituidos los Comités, con la siguiente denominación:

###### De la I a la VI. …

**VII.**- Respeto a los derechos humanos de internos;

###### De la VIII a la IX. …

Asimismo, sobre el tema particular fueron presentadas diversas recomendaciones, tales como la Recomendación General No. 18 del 1 de octubre de 2010 emitida por la CNDH sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana.

Aunado a ello, ciertamente no existía una previsión constitucional directa más si indirecta por vía de los tratados internacionales incorporados por el artículo 133 Constitucional, así como el soft law internacional. Así tenemos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio); el Conjunto de Principios para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos y Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

#### Objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados a partir de la reforma

No existe una referencia directa en transitorio alguno o en el texto de reforma constitucional para reglamentar esta disposición, sin embargo, sí existe el deber genérico en materia de derechos humanos de “garantizar” tal determinación, lo que implica adoptar las medidas legislativas que coadyuven a la efectividad de la disposición en comento. En consecuencia, se tiene el deber de armonizar las leyes secundarias y disposiciones reglamentarias a esta previsión constitucional.

En este rubro México se ha comprometido también ante Naciones Unidas en su segunda evaluación ante el EPU. Las recomendaciones formuladas y aceptadas son las siguientes:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Recomendación** | **País** | **Estatus** |
| 148.65 Seguir esforzándose por mejorar las condiciones de las prisiones. Aplicar una política penal y penitenciaria integral basada en los derechos, así como políticas destinadas a erradicar la violencia en las prisiones. | Egipto Irán | Aceptada |
| 148.164 Examinar y evaluar cómo se garantizan en las cárceles los derechos de las personas con discapacidad, incluida la discapacidad mental, y establecer un programa de formación integral para el personal encargado de hacer cumplir la ley y el personal penitenciario con objeto de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad en los centros de detención, incluidas las personas con discapacidad mental | Nueva Zelanda | Aceptada |

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas

En este rubro resultan importantes los siguientes avances:

1. La emisión de la Ley Federal de Justicia para Adolescentes10 en la cual se incluyen diversos preceptos en materia de derechos humanos, tales como: el artículo 4o en el que se incluyen los principios rectores del sistema, destacándose los principios de interés superior, presunción de inocencia, transversalidad, certeza jurídica, mínima intervención; respeto pleno a los derechos humanos; subsidiaridad; especialización; inmediatez y celeridad procesal; flexibilización; protección integral; reintegración social y familiar; justicia restaurativa; proporcionalidad e inmediación.
2. La reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos11 en la que se incluye como facultad de la CNDH, la de supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país, mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden.
3. La minuta remitida a Cámara de Diputados y aprobada en Comisión de Derechos Humanos –pendiente de votación en el Pleno- por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura. En la cual se prevé en su artículo 2o Bis el siguiente texto:

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como órgano constitucional autónomo y protector de los derechos humanos en el país, podrá realizar las visitas y supervisiones que considere pertinentes a fin de denunciar y evitar los actos de tortura en el sistema penitenciario y de readaptación social del país, así como en los órganos dependientes del Ejecutivo Federal encargados de la procuración de justicia”.

Asimismo, en el campo de proposiciones con punto de acuerdo fue aprobada una minuta por la que se exhorta a la Secretaría de Gobernación (Segob) y a las autoridades de los tres niveles de gobierno a ejercer un control más riguroso con respecto a los objetos que se ingresan al interior de los centros penitenciarios y centros de readaptación social del país.

10 Publicada en el DOF el 27 de diciembre de 2012.

11 Publicada en el DOF el 10 de junio de 2013.

#### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos

El principal obstáculo para la adopción de aquella determinación constitucional es la existencia de un sistema penal poco receptivo a los derechos humanos de las personas internas en el sistema de reinserción social. Como triste ejemplo, cabe señalar la reforma al artículo 20 constitucional que incorporó el principio de presunción de inocencia del imputado apenas en 2008. 12

Correlativo a lo anterior, hay posiciones no compatibles con un sistema garantista de derechos humanos al interior de la propia Cámara de Diputados, posiciones que más bien se asemejan a los de un sistema fundado en el derecho penal del enemigo o del populismo penal que considera al sistema penitenciario más como un lugar de segregación, castigo o purgación, que como un sistema en el que verdaderamente pueda darse la reinserción fundado en los derechos humanos.

#### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar

La reforma al artículo 18 constitucional comporta una especial problemática en el ordenamiento jurídico nacional previo a la reforma de junio de 2011. Esta problemática se enfoca en aquellas disposiciones legales y reglamentarias orientadas bajo un sistema de derecho penal no garantista en el que el sistema penitenciario se advierte fácticamente como una medida de represión y no como un vehículo hacia la reinserción orientado en los derechos humanos.

Además, a partir de esta reforma deben de valorarse con mayor detenimiento las reformas tendientes a incrementar las penas, a sancionar con mayor dureza ciertas conductas, a fortalecer los sistemas de represión legítima del Estado y demás, toda vez que si el sistema penitenciario se funda sobre la base del respeto a los derechos humanos y la reinserción social, aquellas penas exacerbadas e incluso, aquellas disposiciones que prevén la exención de beneficios en la compurgación de las penas sencillamente no tendrían cabida y su constitucionalidad estaría en tela de juicio.

# Artículo 29

#### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación de la reforma constitucional

La reforma al artículo 29 constitucional viene a cubrir un serio y preocupante vacío jurídico existente en el ordenamiento jurídico en lo que hace al tema de suspensión o restricción del ejercicio de derechos y garantías frente a los estados de excepción.

La anterior redacción del artículo 29 era por demás vaga e imprecisa, utilizaba palabras incorrectas (suspensión de garantías), tenía una amplitud absoluta (no distinguía entre derechos susceptibles de suspensión y aquellos que no) y carecía de reglas claras de distinción (entre suspensión y restricción), por citar algunos ejemplos.

En cuanto a la actividad del ente estatal, por fortuna la aplicación del artículo 29 constitucional –que prevé la participación del Congreso de la Unión- estuvo ausente desde 1942 con motivo de la declaración de guerra a las potencias del eje durante la Segunda Guerra Mundial13 sin embargo, la preocupación por su contenido vago ha estado latente desde mucho tiempo. Por citar tan sólo ejemplos de los últimos años véanse las siguientes iniciativas:

12 Reforma publicada el 16 de junio de 2008 en el DOF

13 Salazar, Pedro, “Del estado de excepción a la suspensión constitucionalizada. Reflexiones sobre la reforma al artículo 29 de la Constitución Mexicana”, en Carbonell, Miguel y Pedro Salazar, La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma, Porrúa-UNAM, 2ª ed. México, 2012, p. 267.

1. Que reforma la denominación del Capítulo I del Título Primero; adiciona un párrafo cuarto al artículo 1o y los párrafos cuarto y quinto al artículo 17; reforma los artículos 29, 89, fracción X, y 103, fracción I; y adiciona un párrafo tercero al artículo 113 y un párrafo segundo al artículo 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por la diputada Eliana García Laguna, del Partido de la Revolución Democrática (PRD) el 18 de marzo de 2004.
2. Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendientes a dotar al sistema político mexicano de elementos de conducción parlamentaria. Presentada por el diputado René Arce Islas del Grupo Parlamentario del PRD el 21 de octubre de 2004.
3. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 20 de octubre de 2005, por los diputados Francisco Javier Valdez de Anda, Pablo Alejo López Núñez y Antonio Morales de la Peña del Grupo Parlamentario del PAN.
4. Que reforma los artículos 29, 82, 90, 92, 93, 95, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la diputada Norma Patricia Saucedo Moreno del Grupo Parlamentario del PAN el 14 de marzo de 2006.
5. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la diputada Alliet Mariana Bautista Bravo, del Grupo Parlamentario del PRD, el 25 de abril de 2007. Propuesta que fue aprobada en conjunto con otras iniciativas y publicada en el DOF el 10 de junio de 2011.
6. Que reforma los artículos 1o., 15, 25, 29, 32 y 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Obdulio Avila Mayo, del Grupo Parlamentario del PAN, el 29 de noviembre de 2007, siendo aprobada en conjunto con otras iniciativas y publicada en el DOF el 10 de junio de 2011.
7. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos. , presentada por diputados de los Grupos Parlamentarios del PRD, PRI, PT, Convergencia, Alternativa y NA, el 24 de abril de 2008, siendo aprobada en conjunto con otras iniciativas y publicada en el DOF el 10 de junio de 2011.

#### Objetivos y metas planteados por la legislatura a partir de la reforma

La reforma al artículo 29 constitucional incluyó un mandato directo al ente legislativo para que fuera emitida la reglamentación correspondiente. Así, el cuarto transitorio del decreto de reforma instituyó: “El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto”.

Por principio, en Cámara de Diputados correspondería a la Comisión de Derechos Humanos atender esta situación y ante ello, desde inicio de la presente Legislatura la misma se enfocó en atender este tema de manera prioritaria, consultando a los centros de estudios de la Cámara de Diputados, así como a especialistas en el tema. El objetivo planteado es el de lograr la reglamentación del artículo 29 constitucional a través de una avanzada ley que combine lo mejor del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional.

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas

En este rubro debe destacarse que se ha advertido una gran labor por parte de los integrantes de la LXII Legislatura, toda vez que al momento de elaborar este texto han sido presentadas ante la misma seis iniciativas tendientes a la reglamentación del artículo 29 constitucional.

Cabe señalar que con relación a estas iniciativas, las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia tienen elaborado ya un anteproyecto de dictamen que rescata lo mejor de cada una de las iniciativas presentadas y lo complementa con elementos del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho penal internacional.

No se obvia el hecho de que ante la Cámara de Senadores han sido presentadas diversas iniciativa por parte del Ejecutivo Federal, así como por Senadores de la República por lo que en aras de no entorpecer los trabajos legislativos y no existir dos procesos legislativos ya iniciados se trabaja en vías de colaboración para establecer la ruta a seguir en este proceso.

Las iniciativas presentadas en Cámara de Diputados son las siguientes:

1. Con proyecto de decreto por el que se emite la Ley Federal de Paz Pública y Suspensión de Derechos y Garantías, reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 26 de febrero de 2013 por la diputada María del Carmen Martínez Santillán, del Grupo Parlamentario del PT.
2. Con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, presentada el 15 de mayo de 2013 por la diputada Loretta Ortiz Ahlf, del Grupo Parlamentario del PT.
3. Con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional, presentada el 26 de junio de 2013 por el diputado Fernando Zárate Salgado, del Grupo Parlamentario del PRD.
4. Con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso 1 del artículo 5º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y por el que se emite la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Restricción o Suspensión del Ejercicio de Derechos y Garantías, presentada el 12 de septiembre de 2013 por la diputada Miriam Cárdenas Cantú, del Grupo Parlamentario del PRI.
5. Con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional en materia de estado de excepción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, y por el que se reforma el numeral 1 del artículo 5º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 15 de octubre de 2013 por el diputado Javier Orozco Gómez, integrante del Grupo Parlamentario del PVEM.
6. Con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional, en materia de suspensión y restricción de derechos, presentada el 17 de octubre de 2013, por los diputados Arturo Escobar y Vega y Carlos Octavio Mijares, integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM.

#### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos

En este rubro, el principal obstáculo con el que el Poder Legislativo se ha enfrentado es la suma complejidad que el tema amerita. La restricción y suspensión del ejercicio de derechos y garantías en un Estado democrático conlleva la necesidad de contar con un marco legal de la más precisa claridad que permita verdaderamente cumplir con el objetivo de la tutela de los derechos fundamentales y, en especial, de los que configuran el coto vedado, para así garantizar ante estados de excepción la prevalencia en última instancia de la dignidad humana afectada o puesta en peligro ante los señalados estados de alerta. El límite que configura la tutela de los derechos debe ser claramente especificado, a efecto de evitar situaciones que lleven a estados totalitarios en los que la figura de la excepción se constituye más como una regla que como la situación excepcional que debiera de ser.

Para estar en posibilidad de sortear este obstáculo la Comisión de Derechos Humanos y la de Justicia se han documentado a través de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados, así como de investigaciones

independientes en el campo del derecho internacional de los derechos humanos, del internacional humanitario y del derecho penal internacional.

Otro obstáculo es el de la complicada percepción que sobre el tema se tiene al interior del propio poder legislativo y, en general, dentro de la sociedad puesto que se advierte equivocadamente que una ley reglamentaria de la figura de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías es per se limitativa de los derechos fundamentales. En el ante proyecto de dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia se argumenta cómo esta figura es característica de estados democráticos avanzados ya que se constituye como una medida de garantía a los derechos fundamentales ante situaciones en las que los mismos pueden verse puestos en peligro. Así, a través de la figura del núcleo esencial y del coto vedado de los derechos y garantías se asegura precisamente que ciertos derechos bajo ninguna circunstancia, aún en los estados de excepción, podrán ser objeto de medidas de restricción o suspensión.

#### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar

El tema pendiente sigue siendo la emisión de la Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional. Se espera en Cámara de Diputados que el dictamen a la iniciativa presidencial y de los demás senadores pueda ser aprobado en comisiones y en el pleno de la colegisladora, para así dar continuidad al proceso legislativo.

# Artículo 33

#### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación de la reforma constitucional

Con la reforma, el texto de este artículo queda de la siguiente manera:

Son **personas extranjeras** las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.

El Ejecutivo de la Unión, **previa audiencia**, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras **con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención**.

Con la reforma se divide el único párrafo que tenía ese artículo, en dos, y se modifica en la primera parte al cambiar el texto “extranjeros” por “personas extranjeras” estableciendo que gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce la propia constitución.

Asimismo en el segundo párrafo resultante se establece el derecho de audiencia previa a la expulsión, y se remite a la ley que fundamentará los supuestos de la misma, así como el procedimiento, el tiempo y el lugar de la detención.

Antes de la reforma constitucional el texto de este artículo era el siguiente:

Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Es claro que antes de la reforma a este artículo, el mismo permitía al Poder Ejecutivo la expulsión de cualquier extranjero sin necesidad de juicio previo, particularmente de aquellos cuya permanencia se juzgara inconveniente y de quienes en algún momento intentaran inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

La Cámara de Diputados, como generadora de los cambios en la normatividad que regula las actividades de nuestro país, no era ajena a la preocupación de reconocer los derechos humanos de los extranjeros, siendo así que desde años anteriores ya se habían presentado sendas iniciativas para armonizar nuestra constitución a los compromisos contraídos a través de los tratados internacionales y otros instrumentos en la materia.

Tan sólo para ejemplificar lo anterior 26 de abril de 2001 el diputado Jesús Alí De la Torre presentó una iniciativa con proyecto de reformas al artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se pretendía eliminar la probable discrecionalidad del Poder Ejecutivo para la expulsión de extranjeros.

#### Objetivos y metas planteados por la Cámara de diputados a partir de la reforma

La reforma del artículo 33 constitucional es producto de la congruencia y de la uniformidad que la Carta Magna debe guardar con los derechos humanos.

Esta reforma tiene un carácter incluyente, ya que abarca no sólo a las personas de nacionalidad mexicana, sino también a las personas extranjeras, concediendo a éstos últimos las mismas condiciones y restricciones de protección constitucional que aquéllas.

Con la modificación, este artículo ya no podrá ser usado para expulsar a las personas extranjeras sin derecho a que sean escuchadas en una audiencia es decir, se les otorgará la garantía de audiencia como uno de los postulados universales del debido proceso, antes de que puedan ser expulsadas del territorio nacional por el Presidente de la República, en un procedimiento que será especificado en una ley secundaria que se expedirá para tal efecto, así como para establecer el lugar y tiempo de la detención, lo que coadyuvará a garantizar la protección de los derechos humanos de las personas extranjeras.

Finalmente, cabe destacar que existe un mandato para el Congreso de la Unión y de acuerdo con el artículo quinto transitorio del decreto de reforma publicado del 10 de junio de 2011: “El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de expulsión de extranjeros en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto. En tanto se expida la ley referida, este artículo se seguirá aplicando en los términos del texto vigente”.

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas

La reforma a este artículo representa sin duda alguna un enorme avance en la búsqueda por armonizar la Constitución con el marco de respeto y garantía a los derechos humanos.

Sin embargo, a la fecha no se cuenta con ninguna iniciativa turnada a comisiones, aunque es de señalar que el pasado 22 de octubre de 2013, el Ejecutivo Federal presentó al Senado una iniciativa de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación, de Derechos humanos, de Justicia y de Estudios Legislativos.

Esa iniciativa de ley tiene por objeto regular el procedimiento mediante el cual el Ejecutivo Federal podrá ejercer su facultad de expulsar del territorio nacional a personas extranjeras.

De acuerdo con la página oficial de la Presidencia de la República, con la propuesta:

“se restringe la facultad discrecional absoluta que tiene el Ejecutivo Federal, al establecer que sólo serán sujetos de expulsión las personas extranjeras que realicen actos u omisiones que constituyan una amenaza para la seguridad nacional, o para el orden o la seguridad públicos, de conformidad con la legislación en la materia, así como en términos del Artículo 33 de la Constitución.

También se establece un procedimiento de expulsión que garantiza el derecho de audiencia y el debido proceso. El procedimiento no podrá exceder del plazo de dos meses.

“Además, señala que contra el acuerdo del Ejecutivo Federal que determine la expulsión de la persona extranjera, sólo procederá el Juicio de Amparo”.

#### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos

Con relación al mandato de la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011 y en particular con este artículo, sobre la expedición de la Ley Reglamentaria del Artículo 33 Constitucional, en materia de expulsión de extranjeros, aun cuando en la Cámara de Diputados no se ha presentado ninguna iniciativa al respecto, lo anterior no significa que se esté omitiendo este mandato, sino que a efecto de eficientar el trabajo del Congreso General, se está a la espera de la dictaminación de la iniciativa presentada el pasado 22 de octubre de 2013 por el Ejecutivo Federal en el Senado de la República.14

#### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar

En este rubro, ciertamente el principal tema pendiente es la emisión de la Ley Reglamentaria al Artículo 33 Constitucional, así como el adecuado desarrollo que de la misma se haga vía los reglamentos conducentes.

Asimismo, debe precisarse que preocupa a este órgano legislativo las determinaciones contenidas en el transitorio quinto del decreto publicado en el DOF el 11 de junio de 2011 puesto que de su lectura se advierte que la reforma al artículo 33 constitucional en realidad no ha surtido efectos prácticos y sigue aplicándose tal cual previo a su reforma en 2011.

Lo anterior, sin duda alguna, se mantuvo pensándose que la reglamentación necesaria tendría que emitirse dentro de los plazos previstos en el decreto de reforma, sin embargo, la complejidad del tema ha demostrado la insuficiencia de los plazos trazados anteriormente por lo que a estas alturas y a falta de la reglamentación al artículo 33 constitucional, podría pensarse incluso en un cambio de rumbo para garantizar que la reforma a esta disposición sea aplicada de manera directa.

14 Presidencia de la República, envió el Presidente Peña Nieto al Congreso de la Unión iniciativas para crear nuevas leyes y reformar disposiciones para asegurar mayor protección y defensa de los derechos humanos, consultado el 28 de abril de 2014. Consulta en línea, Dirección URL <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/envio-el-presidente-pena-> nieto-al-congreso-de-la-union-iniciativas-para-crear-nuevas-leyes-y-reformar-disposiciones-para-asegurar-mayor- proteccion-y-defensa-de-los-derechos-humanos/

# Artículo 89

#### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación de la reforma constitucional

Con la reforma constitucional de 2011 fue incorporado en la Carta Magna un nuevo principio de la política internacional de México a la que el Ejecutivo debe ajustar su actuación, consistente en la observancia del principio normativo referente al respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos.

Con dicha enmienda, los principios rectores de la política internacional mexicana se vieron fortalecidos en el plano normativo, en consonancia con la tendencia seguida en el ámbito internacional.

Es importante resaltar que con antelación a esta reforma, el Estado Mexicano ya reconocía una serie de principios progresistas en el texto constitucional, como la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Todos estos principios ya eran reconocidos como ejes fundamentales en la conducción de la política internacional a cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Complementariamente, la Ley del Servicio Exterior Mexicano ya contemplaba a este órgano como el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y de ser el responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente, previo a las enmiendas de junio de 2011, la Cámara de Diputados ya había aprobado una minuta con proyecto de decreto para emitir la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, misma que fue publicada en el DOF el 6 de abril de 2011. En la ley en mención, se establece que las acciones de cooperación internacional para el desarrollo que lleve a cabo el Estado Mexicano, deberán tener como propósito esencial promover el desarrollo humano sustentable mediante acciones que contribuyan, entre otras metas, al fortalecimiento de la seguridad pública con base en los principios de solidaridad internacional, defensa y promoción de los derechos humanos, entre otros no menos importantes.

#### Objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados a partir de la reforma

Con la adecuación realizada al precepto constitucional en cita, la Cámara de Diputados tiene la encomienda de armonizar los cuerpos normativos vinculados con la política exterior de México y adecuar los ordenamientos legales nacionales con las convenciones y tratados de los que México es estado parte.

Como ejemplo de ello, la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados en la LXII Legislatura estableció en su programa anual de trabajo para el primer y el segundo año de ejercicio legislativo:

[…] dar seguimiento al cumplimiento y analizar el impacto de los tratados y convenciones internacionales signados por México”; “dar seguimiento a las diversas acciones de política exterior de estado realizadas por las autoridades de nuestro país”; [implementar] acciones para mejorar la protección de los migrantes mexicanos en el extranjero, así como de los derechos humanos de los migrantes que cruzan el territorio nacional; promover los flujos migratorios internacionales benéficos a México y proteger los derechos humanos de los migrantes internacionales, y analizar los posibles impactos de !os nuevos tratados y convenciones internacionales que sean signados y aprobados por México.

Asimismo, la Cámara de Diputados hace propio el compromiso asumido por México ante Naciones Unidas en su segunda evaluación ante el Mecanismo de EPU, para atender en el ámbito de su competencia, las recomendaciones formuladas y aceptadas en este rubro:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Recomendación** | **País** | **Estatus** |
| 148.1 Seguir examinando todas las reservas formuladas a los instrumentos internacionales de derechos humanos con miras a retirarlas. | Guatemala | Aceptada |
| 148.5 Reconocer la competencia del Comíte contra la Desaparición Forzada (CED). asegurar la incorporación de la Convención al marco jurídico nacional y crear un registro oficial de personas desaparecidas. Aceptar la competencia del CED para recibir peticiones individuales. Reconocer la competencia del CED de conformidad con los artículos 31 y 32. | Francia España Uruguay | Aceptada |
| 148.12 Trabajar en la pronta incorporación en la legislación federal y estatal de las disposiciones de los instrumentos internacionales, incluyendo el estatuto de Roma. | Túnez | Aceptada |
| 148.16 Armonizar plenamente su legislación nacional con las obligaciones derivadas del Estatuto de Roma. | Estonia | Aceptada |
| 148.28 Tomar las medidas necesarias para adoptar o mejorar las leyes subsidiarias, en línea con las enmiendas constitucionales y legales relacionadas con la mejora de los derechos humanos. | Tailandia | Aceptada |
| 148.60 Abolir la práctica del arraigo, según lo recomendado por el CAT. Abolir el arraigo penal a nivel federal y estatal, ya que es contrario a las normas internacionales de derechos humanos. | Francia Alemania | Aceptada |
| 148.61 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. | Australia | Aceptada |
| 148.62 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 | Aceptada |
| 148.15 Acelerar los esfuerzos con las Comisiones Unidas del Senado sobre Justicia, Defensa Nacional, y de Estudios Legislativos, para la pronta aprobación de la reforma para tipificar el delito de desaparición forzada conforme a las normas establecidas por la Convención. | Chile | Aceptada |
| 148.2 Firmar y ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. | Bosnia y Herzegobia | Aceptada |
| 148.10 Considerar la posibilidad de ratificar la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza. | Sri Lanka | Aceptada |
| 148.8 Considerar la posibilidad de ratificar el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras. | Rwanda | Aceptada |
| 148.9 Ratificar el Convenio No. 189 de la OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. | Uruguay | Aceptada |
| 148.27 Armonizar la legislación mexicana con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. | Paraguay | Aceptada |
| 148.3 Firmar y ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. | Portugal | Aceptada |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Recomendación** | **País** | **Estatus** |
| 148.35 Seguir esforzándose por fortalecer y promover los derechos humanos. | Yemen | Aceptada |
| 148.38 Proseguir las iniciativas en relación con las medidas adoptadas y la legislación aprobada para la aplicación efectiva de las nuevas disposiciones constitucionales. | Marruecos | Aceptada |
| 148.4 Considerar su posición respecto del artículo 22.4 y del artículo 76 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. | Bangladesh | Aceptada |
| 148.173 Seguir trabajando en pro de la protección y defensa de los derechos de los migrantes. Seguir esforzándose por mejorar la situación de los trabajadores migrantes en su territorio. | Bolivia Argentina | Aceptada |
| 148.174 Seguir trabajando con los países de la región en los programas especiales que se ocupan de la situación de los delitos contra migrantes. | Nicaragua | Aceptada |
| 148.175 Proteger y garantizar efectivamente la seguridad y los derechos humanos de los migrantes, especialmente de las mujeres y los niños, incluidos los que estén en tránsito en el territorio nacional, garantizando su acceso a la justicia, la educación, la saud y el registro civil, e incorporando el principio del interés superior del niño y de la unidad familiar. | Santa Sede | Aceptada |
| 148.176 Mantener políticas humanas que garanticen la protección de los derechos de los migrantes, y asegurarles el acceso a la justicia, la educación y la salud, independientemente de su situación. | Nigeria | Aceptada |
| 148.79 Seguir adoptando las medidas necesarias para prevenir la violencia contra las mujeres, especialmente las migrantes y sancionar a quienes cometen estos actos de violencia. | Nicaragua | Aceptada |
| 148.138 Aplicar las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) al adoptar medidas que permitan y alienten una mayor participación de las mujeres en la vida política estatal y municipal. | Bosnia y Herzegobina | Aceptada |
| 148.124 Aplicar las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas sobre la protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas. | Finlandia | Aceptada |
| 148.89 Seguir reforzando las medidas para conbatir el tráfico de migrantes la trata de personas. Fortalecer las medidas para combatir. | Irlanda | Aceptada |

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas

El reconocimiento constitucional para que la política exterior mexicana deba ajustarse al respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos, conlleva ineludiblemente la adecuación de las normas internas con los instrumentos internacionales a los que México se ha obligado ante la comunidad internacional.

La no realización de lo anterior, implicaría ser incongruentes entre lo pregonado en el ámbito externo con lo realizado en el ámbito interno.

En esa tesitura, el Estado Mexicano tiene una amplia variedad de temáticas que demandan la armonización de sus ordenamientos nacionales con los tratados internacionales suscritos, así como la eliminación de reservas formuladas a estos últimos.

A continuación se desarrollan una serie de tópicos respecto de los cuales la Cámara de Diputados ha emprendido diversas medidas legislativas.

###### Tratamiento del Arraigo

El 30 de abril de 2013 el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó un dictamen con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo Décimo Primero Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

Dentro del contenido aprobado en el mismo, se encuentra lo relativo a la reducción de 40 a 20 días, del plazo máximo en que la autoridad judicial podrá decretar el arraigo de una persona, cuando se acredite ante la misma la existencia de indicios suficientes para vincularla, siempre que durante la subsistencia de esta medida puedan allegarse mayores elementos probatorios en la investigación y se proteja la vida, la integridad de las personas o se evite que el indiciado se sustraiga de la acción de la justicia cuando exista riesgo fundado para ello; la duración de la medida no podrá exceder los treinta y cinco días.

Se estableció también que los organismos de protección de los derechos humanos podrán revisar en todo momento la aplicación de dicha medida a solicitud de la persona sujeta a ella o de su representante.

Adicionalmente, la autoridad judicial podrá autorizar que el Ministerio Público retenga al indiciado por un periodo adicional de hasta setenta y dos horas para la prisión preventiva, siempre que sea necesario para ampliar los elementos probatorios que motivan la retención; la autorización de esta medida hará improcedente la solicitud posterior del arraigo.

El proyecto de decreto fue remitido a la Cámara de Senadores, encontrándose pendiente su votación por dicha soberanía.

###### Desaparición Forzada de Personas

Al momento, en la Cámara de Diputados han sido presentadas diversas iniciativas que buscan adecuar el tratamiento de la desaparición forzada de personas con los estándares internacionales en la materia.

Destacan las iniciativas presentadas por la diputada Miriam Cárdenas Cantú y el diputado René Ricardo Fujiwara Montelongo, mismas que fueron turnadas a la Comisión de Justicia para dictamen. En lo referente a la iniciativa de la legisladora Cárdenas Cantú, ésta plantea la reforma de tres disposiciones del Código Penal Federal, así como la adición de un nuevo precepto.

En ese contexto, propone la reforma al artículo 215-A para adecuar o armonizar la definición del delito de desaparición forzada a los estándares internacionales al considerar los elementos del tipo penal adoptados a nivel supranacional. Con la reforma al artículo 215-B propone incrementar la pena del delito de desaparición forzada de personas y, además, establecer reglas para la individualización de la pena. Con la reforma al artículo 215-C pretende que se ordenen las reglas sancionatorias para los servidores públicos que incurran en aquel delito, y finalmente, con la adición del artículo 215-A Bis sugiere la creación del delito de desaparición equivalente a la desaparición forzada de personas.

Dentro de las ventajas que presenta esta iniciativa se desprende que la misma adecúa a los estándares internacionales el tipo penal de desaparición forzada de personas vigente a nivel nacional al prever la circunstancia u hecho de que ese delito puede ser cometido por particulares; se crea el tipo penal de desaparición involuntaria de personas; se incrementa el rango de la sanción punitiva para este delito que actualmente es de cinco a 40 años de prisión para llevarlo al de 20 a 60 años, ello considerando la gravedad del ilícito; se suprimen las atenuantes del delito por liberación espontánea de la víctima dentro de los tres o 10 días siguientes a su detención; se señala que los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición equivalente a la forzada de personas, son de ejecución permanente en tanto no se tenga conocimiento del paradero de la víctima; se indica que la acción penal derivada de la desaparición forzada de personas y de la desaparición equivalente a la forzada de personas, y la pena que se impongan judicialmente al responsable de las mismas, no estarán sujetas a prescripción;

se indican agravantes de la pena; se endurece el rango punible cuando al sujeto activo del delito sea un funcionario público pasando de la inhabilitación de uno a 20 años para desempeñar cualquier cargo, a la inhabilitación vitalicia.

Por su parte, la iniciativa presentada por el diputado Fujiwara Montelongo propone la reforma de dos disposiciones del Código Penal Federal y la adición de una tercera. En ese sentido, plantea la reforma al artículo 215-A para adecuar el tipo penal del delito de desaparición forzada de personas a partir de la incorporación de elementos previstos en el derecho internacional de los derechos humanos y del derecho penal internacional. Con la reforma al artículo 215-B, busca incrementar la punibilidad para el delito en cuestión y, con la adición de un artículo 215-E plantea la previsión de reglas adicionales para la individualización de la pena (agravantes).

Al igual que en la iniciativa anterior, se desprenden las siguientes ventajas: adecúa la definición del tipo penal; prevé que puede ser cometido el delito por particulares cuando el mismo se ejecute con la autorización, apoyo o aquiescencia de un servidor público; incluye elementos del Derecho Penal Internacional tales como la circunstancia de que no será excluyente de responsabilidad la obediencia debida, el invocar instrucciones de superiores jerárquicos, amenazas de guerra, suspensión de derechos y garantías, la inestabilidad política o cualquier otra que invoque el servidor público como justificación para ejecutar este delito; se incrementa la pena prevista y se prevén situaciones agravantes de la pena, tales como: que el servidor público haya incurrido en la falta de información o de la negativa a reconocer la privación de libertad o de informar sobre el paradero; que el autor se ostente como servidor público sin serlo; que el delito se ejecute como consecuencia de una práctica policial en la investigación y persecución de los delitos; que el delito se ejecute con violencia física o moral y que la víctima pertenezca a algún sector en especial situación de vulnerabilidad, entre otras. Ambas iniciativas se encuentran pendientes de dictaminación hasta el momento.

En refuerzo a las iniciativas recién enunciadas, la Cámara de Diputados aprobó el 29 de abril de 2013 un exhorto a las legislaturas locales para que emprendan las acciones legislativas conducentes, con el objeto de tipificar en su legislación y conforme a los estándares internacionales en la materia, el delito de desaparición forzada de personas.

###### Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Sobre este punto, se aprobó por el Pleno de la Cámara de Diputados un punto de acuerdo para exhortar al titular del Ejecutivo Federal arealizar las acciones conducentes para firmar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 18 de junio de 2008.

###### Derechos humanos de los migrantes

La Cámara de Diputados aprobó diversos dictámenes con proyecto de decreto para incrementar la protección de este grupo vulnerable, que es uno de los que padece más violaciones a sus derechos fundamentales, a continuación se señalan reformas importantes aprobadas en este rubro.

###### Niñas, niños y adolescentes

El 4 de junio de 2013 fueron publicadas las reformas y adiciones al artículo 112 de la Ley de Migración, las cuales establecen que corresponderá al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, coordinar y coadyuvar con los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal que corresponda, quedando bajo su responsabilidad cuando alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado llegue, para lo cual deberá dar aviso al consulado de su país.

Asimismo, se establece el deber a cargo de la misma autoridad para dar aviso de inmediato a la CNDH, a las Comisiones Estatales y al Comité Estatal del Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de los Derechos del Niño en la entidad que corresponda, a efecto de que coadyuven en la garantía y protección de sus derechos.

Adicionalmente, cuando se trate de niñas, niños o adolescentes que sean migrantes nacionales no acompañados, corresponderá al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, garantizar el eficaz retorno asistido del menor con sus familiares adultos, atendiéndose en todo momento el interés superior y su situación de vulnerabilidad,

en coordinación y coadyuvancia con los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal que corresponda, considerando las causas de su migración: reunificación familiar, en busca de empleo.

De manera complementaria a las enmiendas recién enunciadas, el 28 de abril de 2013, fue aprobado en la Cámara de Diputados un dictamen con Proyecto de Decreto que reforma el primer párrafo y las fracciones I, II y III del artículo 112 de la Ley de Migración, el cual fue remitido al Senado de la República.

Dichas reformas plantean establecer que el Instituto Nacional de Migración canalice de manera inmediata a la niña, niño o adolescente migrante no acompañado al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los Sistemas Estatales DIF, o del Distrito Federal, para su guarda y custodia, para lo cual se determinará con base en su interés superior las medidas que mejor les convengan, y se les proporcionará la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria y, en el caso de extranjeros, el deber de dar aviso al consulado de su país.

###### Atribuciones del Instituto Nacional de Migración y deberes de servidores públicos

El 16 de abril de 2013 el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó un dictamen con proyecto de decreto que reforma los artículos 20, 25, 69 y 107 de la Ley de Migración, mismo que fue remitido a la Cámara de Senadores y se encuentra pendiente de votación en la misma.

Entre los cambios propuestos se encuentra incluir en las atribuciones del Instituto Nacional de Migración la obligación de garantizar la aplicación de medidas que no atenten contra los derechos humanos de los migrantes y promover con la Procuraduría General de la República (PGR) programas que garanticen la seguridad en el tránsito por zonas de alto riesgo.

Se establece además que los servidores públicos que tengan contacto físico con migrantes deberán ceñirse al respeto irrestricto a la dignidad humana y se señala la información que la autoridad deberá proporcionar a los migrantes en situación irregular como es el régimen de responsabilidades de servidores públicos, para facilitar la queja o denuncia que corresponda en contra de ellos.

Se incluyen en los requisitos que deben cumplir las estaciones migratorias el aseguramiento del contacto del extranjero con el consulado de su país y con la CNDH.

###### Deber de proporcionar información a los migrantes y atención médica en estancias migratorias

El 3 de septiembre de 2013 fue aprobado un dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 109 y 110 de la Ley de Migración, en el cual se incluye dentro de los derechos de los migrantes el de recibir verbalmente información sobre sus derechos y obligaciones, así como de las instancias donde pueden presentar sus denuncias y quejas, en caso de que no sepan leer ni escribir.

Se establece asimismo que el personal médico que realice sus funciones en las áreas de estancia migratoria de mujeres será exclusivamente del sexo femenino.

A la fecha dicho dictamen se encuentra pendiente de dictaminación en el Senado de la República.

###### Principios rectores de la política migratoria mexicana

El 28 de abril de 2014 se aprobó un dictamen con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 2o y 28 de la Ley de Migración para establecer en la misma que se considerarán los principios generales y demás preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales, como fundamento de la política migratoria del Estado Mexicano. Se adicionan como principios en los que ésta debe sustentarse, los del interés superior de la mujer, de la niña, del niño o del adolescente, así como el referente a convencionalidad, en términos del artículo 1o de la Constitución.

###### Trata de personas

Se aprobó la emisión de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos15 en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. A través de la misma, se tutela la vida, dignidad, libertad, integridad y seguridad de las personas, así como el libre desarrollo de las niñas, niños y adolescentes víctimas de estos delitos, además de contener disposiciones para la reparación del daño a quien lo haya sufrido.

Fue aprobada también, la adición de un párrafo segundo a la fracción II del artículo 62 del mismo ordenamiento16, mismo que establece que se deberá proporcionar a las víctimas en un idioma, dialecto o lengua que comprendan, y de acuerdo a su edad, información sobre sus derechos, garantizando su integridad psicológica y la protección de su identidad e intimidad.

###### Protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas

Fue emitida la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 17, con ella se busca implementar y operar las medidas preventivas y urgentes de protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

A la vez, se reformaron diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y del Código Penal Federal18 para establecer que la federación podrá ejercer la facultad de atracción para investigar diversos delitos cometidos contra periodistas, medios de comunicación y la libertad de expresión, siempre y cuando sea con base en alguno o más de los supuestos comprendidos en las enmiendas. Se establece también, que los tribunales federales podrán conocer y resolver aquellos procesos en los que se ejerza tal facultad de atracción.

###### Tortura

De manera adicional a la minuta en materia de tortura enunciada en el apartado destinado al artículo 18 constitucional, el 31 de octubre de 2013 la Cámara de Diputados aprobó un dictamen con proyecto de decreto que reforma el artículo 7 de la ley en la materia, a efecto de que los reconocimientos efectuados por peritos a las personas detenidas o a los reos, se realicen con base en formularios ajustados a los instrumentos internacionales en la materia, como es el Protocolo de Estambul. Al momento, continúa en el Senado su proceso legislativo.

###### Celebración de tratados

La Cámara de Diputados aprobó el 26 de abril de 2012 una minuta con proyecto de decreto que expide la Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados, la cual fue devuelta al Senado de la República, encontrándose pendiente su aprobación.

#### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos

Uno de los principales retos que presenta la labor legislativa consiste en la generación de consensos que hagan posible la aprobación de las enmiendas legales que armonicen la legislación interna con los instrumentos internacionales.

15 Publicada el 14 de junio de 2012 en el DOF.

16 Publicada el 19 de marzo de 2014 en el DOF.

17 Publicada el 25 de junio de 2012 en el DOF.

18 Publicada el 03 de mayo de 2013 en el DOF.

En ese contexto, tendrá especial prioridad impulsar los acuerdos y la unificación de criterios que posibiliten la concreción legal de las reformas en este rubro, ya que a la fecha existen temáticas en las que no ha sido posible consensar los cambios legales requeridos y, en consecuencia, aprobarlos.

#### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar

En esta materia, se vislumbra la necesidad de armonizar diversas leyes nacionales con los tratados internacionales suscritos por México, la eliminación de reservadas formuladas a éstos, así como la suscripción y adhesión a otros instrumentos internacionales, en consecuencia, preocupa al Poder Legislativo acelerar dichos procesos para adecuar el ordenamiento jurídico nacional con los compromisos externos asumidos por nuestro país.

En ese tenor, constituye un tema pendiente la atención de las recomendaciones formuladas al Estado Mexicano durante su segunda evaluación ante el Mecanismo de EPU para lo cual se enfocarán múltiples esfuerzos por parte de la Cámara de Diputados.

# Artículo 102

#### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación de la reforma constitucional

La figura del ombudsman ha consolidado progresivamente su papel como la institución garante de la promoción y protección de los derechos humanos en el país. Desde su creación en el año de 1990, el ombudsman ha revestido diversas modalidades, siendo en un principio un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, posteriormente un organismo descentralizado y hoy en día el órgano constitucional autónomo denominado Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Es importante resaltar que para el fortalecimiento de la CNDH, las reformas aprobadas desde el poder legislativo desempeñaron un papel primordial. Así, puede distinguirse que al momento de la entrada en vigor de la reforma constitucional de 2011, el Estado Mexicano ya había desarrollado importantes enmiendas que posibilitaron consolidar el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México.

Con la reforma de 2011, el poder legislativo continuó la línea de acción relativa a la aprobación de reformas que robustecieran a la CNDH, así como a los organismos protectores de los derechos humanos de las entidades federativas.

Entre los avances aprobados en dicha reforma, destacan los referentes a la instauración de la obligación para que los servidores públicos respondan a las recomendaciones de la CNHD, y en caso de no cumplirlas o aceptarlas, tengan el deber de fundar y motivar su negativa, pudiendo ser llamados por el Senado o la autoridad legislativa correspondiente para que comparezcan a explicar el motivo de su negativa.

Otra de las enmiendas introducidas, fue la consistente en otorgar a la CNDH competencia para conocer de violaciones a derechos humanos laborales. Adicionalmente, se reconoció la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos estatales, ya que previo a la entrada en vigor de la reforma, algunos organismos de derechos humanos de las entidades federativas no contaban con el grado de autonomía necesaria para desempeñar plenamente su mandato. 19

19 García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009-2011),*

Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 3a ed., México, 2013, p. 172.

Por otra parte, se incorporó en el texto constitucional que la elección del titular de la CNDH y los integrantes del Consejo Consultivo de la misma, así como la de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de los estados deberá ajustarse a un procedimiento de consulta pública transparente que será regulado por la ley.

Finalmente, fue trasladada a la CNDH la facultad para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, atribución que con antelación a la reforma había pertenecido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Conforme a la reforma, esta nueva potestad podrá ser ejercida por mutuo proprio o a solicitud del Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

#### Objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados a partir de la reforma

Las reformas al Apartado B del precepto en mención plantearon objetivos claros para este órgano legislativo, tales como la adecuación de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por ser éste el cuerpo legal que reglamenta las enmiendas constitucionales de mérito.

En ese tenor, el octavo artículo transitorio del decreto de reforma constitucional previó que el Congreso adecúe la ley referida en el plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de dicho decreto.

Es así que en consecuencia, la LXI Legislatura del Congreso de la Unión aprobó una serie de reformas que desarrollaron en la legislación secundaria aquellas enmiendas introducidas con la reforma de 2011 al artículo 102, Apartado B.

A la vez, la Comisión de Derechos Humanos de la LXII Legislatura en su programa anual de trabajo para el primer y el segundo año de ejercicio legislativo estableció como Misión de la misma “Armonizar el marco jurídico nacional con las bases fundamentales contenidas en la Constitución General de la República y los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos, a fin de consolidar el sistema de promoción y protección de éstos, de tal forma que sean tangibles y efectivos al contar con garantías jurídicas de efectiva realización”.

Asimismo, en tal programa planteó como parte de sus objetivos “Fortalecer y consolidar el sistema nacional de protección y promoción de derechos humanos” y, complementariamente, fijó dentro de sus líneas estratégicas de control y evaluación “Revisar, en la esfera de su competencia, la situación del sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, a fin de coadyuvar a su fortalecimiento, en aras de consolidar la actuación y las acciones particulares que lleven a cabo los organismos correspondientes” e “Impulsar la aprobación de recursos crecientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación para atender las actividades sustantivas en la defensa de los derechos humanos en nuestro país”.

Del mismo modo, el Estado Mexicano aceptó diversas recomendaciones que le fueron formuladas durante su Segunda Evaluación ante el Mecanismo de EPU de las Naciones Unidas, mismas que se encuentran estrechamente vinculadas al fortalecimiento de las instituciones protectoras de derechos humanos:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Recomendación** | **País** | **Estatus** |
| 148.28 Tomar las medidas necesarias para adoptar o mejorar las leyes subsidiarias, en línea con las enmiendas constitucionales y legales relacionadas con la mejora de los derechos humanos | Tailandia | Aceptada |
| 148.29 Considerar la posibilidad de adoptar medidas apropiadas para garantizar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos funcione de manera ndependiente e imparcial. Seguir esforzándose para garantizar la autonomía de las instituciones nacionales que se ocupan de la protección de los derechos humanos | India Serbia | Aceptada |
| 148.35 Seguir esforzándose por fortalecer y promover los derechos humanos | Yemen | Aceptada |
| 148.38 Proseguir las iniciativas en relación con las medidas adoptadas y la legislación aprobada para la aplicación efectiva de las nuevas disposiciones constitucionales | Marruecos | Aceptada |
| 148.101 Fortalecer el estado de derecho y la buena gobernanza, haciendo mayor hincapié en el desarrollo de la capacidad de los funcionarios públicos federales y locales para mejorar el cumplimiento de la ley así como la promoción y protección de los derechos humanos | Vietnam | Aceptada |
| 148.105 Considerar la posibilidad de utilizar plenamente las enmiendas constitucionales de manera más efectiva para prevenir e investigar violaciones de los derechos humanos, sancionar a quienes las cometen, y proporcionar reparación y recursos efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos | Filipinas | Aceptada |
| 148.146 Seguir mejorando las instituciones y la infraestructura de derechos humanos, las políticas y las medidas destinadas a promover la inclusión social, la igualdad de género y la no discriminación,así como las condiciones favorables para los grupos vulnerables, a saber, mujeres, niños, pueblos indígenas, migrantes y refugiados | Vietnam | Aceptada |

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas

##### Sobre los deberes de las autoridades para responder las recomendaciones de la CNDH, de fundar y motivar su negativa en los casos en que no cumplan o acepten estas últimas, y las comparecencias para explicar el motivo de la negativa

La Cámara de Diputados aprobó la adición de una fracción X al artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH)20 para establecer, como una de las atribuciones del Presidente de dicho organismo, la posibilidad de que solicite a la Cámara de Senadores o en sus recesos, a la Comisión Permanente, o a las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, que se llame a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables para que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones que les haya presentado.

Adicionalmente, fue aprobada la inclusión de un tercer párrafo con cuatro incisos al artículo 46 de la LCNDH 21 , mismo que establece un procedimiento legal adecuado referente a la comparecencia de servidores públicos ante la Cámara de Senadores o, en su caso, ante la Comisión Permanente, cuando las autoridades o servidores públicos señalados como responsables no acepten o cumplan las recomendaciones emitidas por la CNDH.

En consonancia a las enmiendas anteriores, se adicionó un artículo 73 Bis a la LCNDH22, el cual establece como causal de responsabilidad de los servidores públicos, la reiteración de la conducta que haya sido materia de una

20 Reforma publicada el 15 de junio de 2012, en el DOF.

21 Reforma publicada el 15 de junio de 2012, en el DOF.

22 Reforma publicada el 15 de junio de 2012, en el DOF.

recomendación previa, cuando ésta hubiese sido rechazada o no cumplida por parte de la misma autoridad. En dichos supuestos, se concede a la CNDH la facultad de denunciar ante el Ministerio Público o ante la autoridad administrativa que corresponda la reiteración de tales conductas.

En complemento a lo anterior, la Cámara de Diputados aprobó la adición de las fracciones XIX-A y XIX-B al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos23 para que se establezca, como obligaciones de todo servidor público, responder las recomendaciones que les presente el organismo defensor de derechos humanos correspondiente y atender los llamados de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, para comparecer ante dichos órganos legislativos a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

Con la inclusión de lo anterior en la Ley de Responsabilidades, el incumplimiento de tales obligaciones traerá como consecuencia la actualización de una causal de responsabilidad administrativa.

##### Respecto a la competencia para conocer violaciones a derechos humanos laborales

La Cámara Baja aprobó enmendar el primer párrafo del artículo 5 de la LCNDH24 a fin de dotar a la CNDH de otra Visitaduría General que le permita llevar con sencillez, rapidez e inmediatez los procedimientos vinculados a la protección de los derechos humanos en materia laboral.

Adicionalmente, se aprobó derogar la fracción III del artículo 7 de la LCNDH25 para eliminar así el impedimento legal que la CNDH tenía para conocer de asuntos en materia laboral.

##### Elección del titular de la CNDH e integrantes del Consejo Consultivo

Con el objetivo de desarrollar en la legislación secundaria el procedimiento de consulta pública transparente para la elección del titular y de los miembros del Consejo Consultivo de la CNDH, el cual conforme a la Constitución debe estar determinado en la ley, el pasado 22 de abril de 2014 la Cámara de Diputados aprobó un dictamen que contempla la adición de un artículo 10 Bis a la LCNDH, mediante el cual se establecen parámetros y lineamientos para la emisión de la convocatoria de tales procedimientos por parte de la Comisión o Comisiones correspondientes de la Cámara de Senadores.

A la vez, conforme al texto de las enmiendas aprobadas en dicho dictamen, se contempla que la convocatoria para la elección del presidente o de los miembros del Consejo Consultivo de la CNDH deberá ser emitida 30 días hábiles antes de la fecha en que concluya el cargo que se renovará; asimismo, se determina a través de qué medios deberá darse publicidad a la convocatoria referida y se contempla el deber de señalar en la misma los requisitos de elegibilidad para los candidatos, el procedimiento mediante el que se desahogará la elección correspondiente, los periodos para la recepción de candidaturas, las fechas para dar a conocer los nombres de los candidatos que cumplen con los requisitos de elegibilidad y los días de las comparecencias de los mismos ante la comisión o comisiones correspondientes del Senado, así como las fechas para la publicación de los resultados del procedimiento. Adicionalmente, en el dictamen mencionado, fue aprobado que la convocatoria deberá señalar el formato al que se sujetarán las comparecencias de los candidatos.

En complemento, el dictamen referido precisa que el Pleno del Senado o, en su caso, los integrantes de la Comisión Permanente, deberán elegir al Presidente o a los miembros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional a más tardar 10 días hábiles antes de que concluya el periodo del Presidente o consejeros salientes, señalando que si no se reuniera la votación requerida para su designación, la comisión o comisiones correspondientes de la Cámara Alta deberán presentar una nueva terna tantas veces sea necesario para alcanzar la votación requerida.

23 Reforma publicada el 15 de junio de 2012. en el DOF.

24 Reforma publicada el 15 de junio de 2012 en el DOF.

25 Reforma publicada el 15 de junio de 2012 en el DOF.

##### Facultad para investigar violaciones graves de derechos humanos

La Cámara de Diputados aprobó la adición de una fracción XV al artículo 6 de la LCNDH26 para establecer como atribución de la CNDH, la de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Adicionalmente, la Cámara de Diputados, como cámara de origen, aprobó el 24 de abril de 2013 un dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Respecto a las enmiendas contenidas en dicho dictamen, es importante precisar que las mismas complementan las reformas publicadas a la LCNDH el 15 de junio de 2012.

Entre los cambios aprobados en este dictamen, se encuentra el establecimiento expreso de que la comparecencia de los servidores públicos que sean citados para que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones que se les hayan presentado, ya sea ante el Senado o, en su caso, ante la Comisión Permanente, deberá realizarse de manera personal, evitando así que sean enviadas a comparecer personas en nombre de aquellos. Complementariamente, se delimita el objeto de la comparecencia, precisándose que la misma versará única y exclusivamente sobre los motivos de la negativa de aceptar la recomendación o de dar cumplimiento a aquéllas aceptadas.

En el dictamen, fue aprobado también, que en el supuesto de que persista la negativa de dichos servidores, aún después de que hubiesen comparecido ante la Cámara de Senadores, y, ante la determinación de insuficiencia de motivación de su negativa, dicha circunstancia dará lugar a responsabilidad. Ante ello, la reiteración de dicha conducta se sancionará conforme a lo establecido en el Título IV, Capítulo II de la LCNDH, mismo que establece que las autoridades y servidores públicos serán responsables penal y administrativamente de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Finalmente, dentro del dictamen mencionado fue aprobada la adición de un título VII denominado “Del ejercicio de la facultad de investigación de violaciones graves a derechos humanos”, en el cual se introducen nuevas disposiciones que desarrollaran con mayor detalle el ejercicio de la facultad aludida.

Entre las adiciones propuestas, resaltan las siguientes: se precisa que será el presidente de la Comisión Nacional a quién le corresponda decidir si hace uso de dicha facultad; se prevé la obligación de la CNDH de informar a las presuntas autoridades responsables del procedimiento iniciado y de hacerlo saber a través del medio de comunicación más ágil; se contempla la obligación de la presunta autoridad responsable de presentar un informe respecto de los requerimientos señalados en el acuerdo de inicio de la investigación y se fija un plazo de siete días naturales para presentarlo, no obstante, se prevé que dicho plazo podrá ser reducido hasta por el tiempo que el Presidente de la CNDH considere conveniente, atento a la gravedad del asunto; se establece la obligación de las autoridades de enviar toda la información que les sea requerida en el curso la investigación, aún aquella que tenga el carácter de reservada o confidencial, y, en contrapartida, se prevé la obligación de los servidores públicos de la Comisión Nacional de tratarla bajo la más estricta confidencialidad.

De la misma manera, en el curso de la investigación, se faculta al Presidente de la CNDH para citar a cualquier servidor público cuya presencia sea necesaria para esclarecer los hechos que originaron la investigación. Al igual que en otras disposiciones, se prevé que la comparecencia será personal con lo que se evita que sean enviadas otras personas en representación de aquéllas, a las comparecencias.

Por último, se establece que una de las consecuencias resultantes del ejercicio de la facultad de investigación de violaciones graves a derechos humanos, puede ser la de solicitar el inicio de juicio político contra el servidor público responsable. Con esta medida, se dota a la CNDH de una facultad implícita que si bien no ejerce directamente, sí puede ejercerla de forma indirecta para tutelar los derechos humanos de las personas, más aún, cuando se ha acreditado una grave violación a los mismos lo que debe de motivar la posibilidad de dar cauce a las sanciones políticas previstas por nuestra Constitución.

26 Reforma publicada el 15 de junio de 2012 en el DOF.

Respecto al dictamen con proyecto de decreto referido, el mismo fue aprobado con modificaciones por el Senado de la República en su carácter de cámara revisora, por lo que ha sido devuelto a esta Cámara de Diputados. Actualmente, la Comisión de Derechos Humanos ha elaborado un ante proyecto de dictamen a la ahora minuta, el cual se encuentra pendiente de votación al seno de la misma.

##### Recursos aprobados para la CNDH en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2012, 2013 y 2014

Conforme al artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En ese sentido, la Cámara de Diputados aprobó recursos crecientes a la CNDH para los ejercicios fiscales 2012, 2013 y 2014, tal como se muestra a continuación:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Ramo/Concepto** | **Aprobado 2012** | **Aprobado 2013** | **Aprobado 2014** |
| 35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos | $1,280,276,629 | $1,375,127,220 | $1,416,381,046 |

Lo anterior, con el propósito de dotar a la CNDH de los recursos materiales necesarios para que cumpla con su trascendental encomienda.

#### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos

Las enmiendas relativas a la adecuación de la LCNDH con la reforma constitucional de junio de 2011 han transitado de manera dinámica al interior de las cámaras que conforman el legislativo federal.

#### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar

Para la Cámara de Diputados reviste especial importancia atender las recomendaciones que le fueron formuladas al Estado Mexicano durante su Segunda Evaluación ante el Mecanismo de EPU de las Naciones Unidas. En razón de ello, se desarrollarán medidas legislativas tendientes a la aprobación de las disposiciones jurídicas necesarias para tal fin.

Asimismo, se considera necesario continuar impulsando mayores reformas que fortalezcan las atribuciones de la CNDH conforme a los estándares contenidos en los Principios de París, aprobados en la Resolución 48/134 el 20 de diciembre de 1993 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

# Artículo 105

#### Situación de los derechos humanos en la actividad legislativa al momento de la publicación de la reforma constitucional

La reforma en mención incorporó en la Ley Suprema, la legitimación activa para que la CNDH pueda ejercitar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales

celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos, por la constitución y los tratados internacionales signados y ratificados por el Estado Mexicano.

Previo a esta reforma, en el año 2006, se había modificado el precepto en cuestión para conceder a la CNDH la facultad de incoar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes y tratados que transgredieran los derechos humanos consagrados, únicamente, en la Carta Magna.

En esa tesitura, la CNDH se encontraba con la limitante para presentar acciones de inconstitucionalidad respecto a normas que entrasen en conflicto con tratados internacionales. Así, “al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2009, el 4 de marzo de 2010, la Suprema Corte desestimó la pretensión de la CNDH de cuestionar, por acción de inconstitucionalidad, un tratado violatorio de otro tratado, no de la Constitución”.27

Lo anterior significa que antes de la reforma constitucional de 2011, no se justipreciaba la responsabilidad internacional que podía derivar del hecho de que en el orden jurídico interno se emitieran y aplicarán normas que contravinieran los instrumentos internacionales.

#### Objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados a partir de la reforma

La reforma efectuada al artículo que se analiza, planteó la necesidad de adecuar la LCNDH y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese tenor, el octavo artículo transitorio del decreto de reforma constitucional previó la encomienda directa para que el Congreso adecuara la primera de las leyes referidas en el plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de dicho decreto.

Así, las LXI y LXII Legislaturas del Congreso de la Unión se dieron a la tarea de aprobar un conjunto de enmiendas que posibilitaran desarrollar en la legislación secundaria la reforma introducida al artículo 105, fracción II, inciso g) en junio de 2011.

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas

##### Adecuaciones a la LCNDH

La Cámara de Diputados aprobó la adición de una fracción XI al artículo 1528 para dotar al Presidente de la CNDH de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

##### Adecuaciones a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Cámara de Diputados aprobó un dictamen con proyecto de decreto que reforma la fracción IV del artículo 61 y el primer párrafo del precepto 71 de la ley en mención. El objetivo de ese proyecto de decreto consiste en armonizar el contenido de la ley reglamentaria de las fracciones I y II con la reforma constitucional del artículo 105, fracción II, inciso

1. y la adición de la fracción XI al artículo 15 de la LCNDH.

27 García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *op. cit*., nota 19, p. 195.

28 Reforma publicada el 15 de junio de 2012. en el DOF.

En concreto, con las referidas enmiendas se establece que la demanda por la que se ejercite una acción de inconstitucionalidad debe contener, en su caso, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte que se estimen vulnerados. Asimismo, que se establezca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver alguna acción de inconstitucionalidad, pueda fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Respecto a las reformas contenidas en el proyecto de decreto aprobado, las mismas fueron remitidas a la Cámara de Senadores, encontrándose pendiente la votación de las mismas por parte del Pleno del Senado.

#### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos

Al igual que en las reformas referentes a la adecuación de la LCNDH con la reforma constitucional del artículo 102, Apartado B, las enmiendas tendientes a regular en la legislación secundaria la facultad para que la CNDH pueda interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de ordenamientos que vulneren los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, han encontrado consenso dentro del poder legislativo federal.

#### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar

Una meta trazada en la Cámara de Diputados es la relativa a reformar el primer párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de que las acciones de inconstitucionalidad puedan ser planteadas ante posibles contradicciones entre alguna norma de carácter general con la constitución o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte.

En este sentido, se considera necesario habilitar a las diversas autoridades enunciadas en la fracción II del artículo 105 constitucional para que puedan plantear acciones de inconstitucionalidad con motivo de normas generales que pudieran vulnerar los derechos humanos contenidos no sólo en el texto constitucional, sino también los previstos en los tratados internacionales en la materia.

Lo anterior, partiendo del hecho de que el artículo 1o constitucional mandata a todas las autoridades a velar por la protección de los derechos humanos reconocidos dentro del texto constitucional y de los tratados internacionales interiorizados, lo cual, materialmente no es posible tratándose de aquéllos contenidos en tratados internacionales por no estar expresamente facultadas en el artículo 105 constitucional, fracción II, todas las instancias competentes. Asimismo, en razón de que nuestro orden jurídico contempla la procedencia del amparo para tutelar derechos humanos contenidos en tratados internacionales, se estima que esta posibilidad también debería ser extrapolada, por ratio legis, a la acción de inconstitucionalidad.

Sobre este tema, ya existe una propuesta legislativa en la Cámara de Diputados del diputado René Ricardo Fujiwara Montelongo, quien el 18 de septiembre de 2013 presentó una iniciativa que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen y a la Comisión de Derechos Humanos para opinión.

Sobre la misma, la Comisión de Derechos Humanos emitió una opinión en sentido positivo, encontrándose pendiente la elaboración del dictamen correspondiente por parte de la Comisión de Puntos Constitucionales.

**Introducción**

**PODER LEGISLATIVO**

#### Senado de la República

**LXII Legislatura**

En junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una de las reformas constitucionales más trascendentes para nuestro país en los últimos tiempos. Se trató de una reforma constitucional que modificó 11 artículos29 y que amplió al máximo el reconocimiento y los mecanismos de protección de todos los derechos de todas las personas, redefiniendo integralmente el modelo de relación existente entre el derecho nacional y las normas de derecho internacional en materia de derechos humanos.

A partir de la reforma constitucional de 2011, el texto del artículo 1o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

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

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De la redacción anterior, se desprende una actualización de nuestro marco jurídico y el establecimiento de un nuevo paradigma que coloca a nuestro país a la vanguardia de las tendencias jurídicas internacionales. En primer lugar, destaca el reconocimiento constitucional de los derechos humanos y de las garantías para su protección que se contemplen en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Resalta también el mandato para que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia y consagrando como criterios fundamentales la interpretación conforme y el principio *pro persona*.

29 Artículos 1, 3, 11, 15, 29, 33, 89, 97, 102, 103 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto significa que se consolida una nueva visión en materia de derechos humanos sustentada en el control de convencionalidad, ya que todas las autoridades deberán conocer y aplicar las normas de derecho internacional, para que cuando existan distintas interpretaciones de una norma jurídica, se elija siempre la que más beneficie a la persona, siempre y cuando no haya una restricción en el texto constitucional.

A lo anterior, debemos sumar que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Ahora, el gran reto es lograr que todas las autoridades, que todas las personas con algún tipo de responsabilidad en el servicio público, apliquen en todas sus actuaciones el enfoque de derechos humanos y ejerzan su responsabilidad de coadyuvar activamente a garantizar la protección efectiva de todos los derechos de todas las personas.

En este proceso es muy importante retomar en cada una de nuestras decisiones y en cada uno de nuestros actos, los invaluables aportes doctrinarios y jurisprudenciales, expresados tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; todos encaminados a clarificar y fortalecer los alcances de nuestra responsabilidad legislativa.

Hoy, el Poder Legislativo trabaja tomando en cuenta los criterios jurisprudenciales del Poder Judicial; y el Poder Judicial, estudia y se involucra con los argumentos de las iniciativas y los dictámenes que emite el Poder Legislativo. Ambos han venido perfeccionando sus actividades y perfeccionando la manera de utilizar conceptos, delimitándose el alcance de las normas constitucionales y legales.

Esto ha llevado a sentar las bases de una nueva metodología legislativa que nos ha permitido establecer lineamientos básicos para coadyuvar a garantizar la claridad de todas las normas nuevas y no sólo aquellas relativas de manera exclusiva a los derechos humanos.

El Senado de la República tiene muy claro que la conjunción de normas nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, deriva en un enriquecimiento de nuevas y diversas fuentes que nutren como nunca antes a nuestro sistema jurídico y que coexisten e interactúan como un sólo bloque.

En el Senado estamos capacitando a todo el personal con los avances de la reforma constitucional en materia de derechos humanos para que entiendan el uso de los nuevos conceptos, como el método de interpretación utilizando el principio por persona, la convencionalidad y la supremacía constitucional. Esto permitirá que las iniciativas y dictámenes tomen en cuenta las normas de derecho internacional y los límites que marca nuestra Constitución.

De manera adicional, debemos tener en cuenta los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y no discriminación. Y es aquí justamente en donde se encuentra uno de los obstáculos más fuerte de la implementación de la reforma constitucional, pues la conjugación de estos principios como base de la actuación de cualquier autoridad, es algo que en nuestros días sólo realiza, no sin obstáculos y a veces con interpretaciones controvertidas, el Poder Judicial Federal.

Finalmente, debemos reconocer que el Poder Legislativo tiene que agilizar la revisión de todas las normas jurídicas plasmadas en leyes secundarias para armonizarlas con la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Este reto alcanzará a toda la estructura administrativa del Estado. La reforma de 2011 ha sido sólo un punto de partida para el inicio de una nueva era constitucional en México y el comienzo de un proceso continuo y permanente de revisión y creación de leyes que deberán estar apegadas a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

En todo ello, las senadoras y senadores, asumimos la responsabilidad y el reto de construir y consolidar las reformas que faltan por hacer, para garantizar que los actos de los poderes públicos del Estado, cada día sean más profesionales, transparentes y eficaces. Anhelamos que la reforma constitucional en materia de derechos humanos y sus principios rijan el actuar de los servidores públicos que integramos el Senado de la República.

# Artículo 1o.

#### Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional

Antes de la reforma constitucional, la relación entre el derecho nacional y el derecho internacional funcionaba de una manera distinta. Primero porque no existía el término derechos humanos incorporados en la Constitución ni el principio pro persona. Esto generaba una enorme disparidad entre el contenido de la Constitución y los avances existentes en materia de derechos humanos que el derecho internacional tenía. La interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estaba determinada únicamente por un criterio según el cual, los tratados internacionales se ubicaban jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución sin mencionar el tratamiento que se le tenía que dar a un conflicto relacionado con un tratado internacional en materia de derechos humanos y una omisión o contradicción legal.30

Hoy, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación redefine la relación existente entre la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos y nos da al Senado de la República herramientas para analizar y dictaminar bajo una nueva fórmula, el contenido y el alcance de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y la legislación nacional.

El cambio de la denominación del Título Primero de la Constitución de “garantías individuales” a “derechos humanos y sus garantías”, posee implicaciones técnicas y filosóficas muy profundas que redimensionan y amplían el anterior modelo constitucional. En este sentido, y en el contexto mundial actual, en el que el garantismo y la universalidad de los derechos se han convertido en el paradigma dominante, el espíritu de la reforma al artículo 1o de nuestra Constitución, más que como una novedad, debe ser visto y entendido como un síntoma inequívoco de nuestras instituciones democráticas y el papel que ha cobrado la sociedad civil y su relación con los tres Poderes de la Unión.

Debe resaltarse también que la reforma constitucional en materia de derechos humanos fortalece el tema de las víctimas y las violaciones a sus derechos humanos. Aunque en años anteriores el Poder Legislativo había hecho grandes aportaciones, el artículo primero faculta al Estado para prevenir, investigar, sancionar y reparara las violaciones a sus derechos humanos en los términos establecidos en una legislación especialmente diseñada para ello.

Así fue como nació la Ley General de Víctimas, la cual se publicó en Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de enero de 2013 y reformada mediante decreto publicado el 3 de mayo del mismo año.

De igual importancia es la prohibición de toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas que permite fortalecer el reconocimiento de los derechos de las personas con diversas preferencias sexuales e identidades de género.

Durante muchos años, la lucha por el reconocimiento del Estado de los derechos de la población lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero y travesti (LGBTTTI), que había eludido la mención de este grupo específico de la población en el texto constitucional, consiguió un gran triunfo con la inclusión de la referencia expresa a la prohibición de discriminación por esta razón.

El primer acercamiento del colectivo LGBTTTI fue la reforma constitucional publicada el 14 de agosto de 2001, en la que se adicionaron dos párrafos al artículo 1o, quedando el texto del párrafo tercero redactado de la siguiente forma:

30 Tesis de pleno LXXVI/99. “TRATADOS INTERNACIONALES SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Noviembre de 1999, p. 46.

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Si bien se había logrado incluir en el texto de nuestra Carta Magna la prohibición por motivos de “preferencia”, este término seguía siendo vago y ambiguo, toda vez que el amplio espectro de discriminación por razones de preferencia u orientación sexual en nuestro país, no permite la generalización de los conceptos y, muy por el contrario, requiere para su reversión, de mayor especificidad por medio de la cual se logre establecer la respuesta más adecuada frente a nuestra compleja realidad nacional.

#### Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma

##### Generales

* Consolidar la vigencia del nuevo paradigma constitucional desarrollando la tarea legislativa cotidiana con perspectiva de derechos humanos (creación de nuevas leyes, revisión de leyes vigentes, análisis de reformas constitucionales y aprobación de tratados internacionales).
* Impulsar la armonización y la homologación legislativa a nivel estatal y federal de conformidad con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado Mexicano.

##### Particulares

* Expedir la legislación en materia de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos y atención a víctimas.
* Expedir la legislación para Promover y Garantizar la Igualdad y la Protección de los Derechos de las Personas con Diversas Orientaciones Sexuales e Identidades de Género.
* Evaluar la conveniencia de expedir una ley reglamentaria del artículo 1o que tenga por objeto establecer los lineamientos básicos para garantizar que las normas relativas a los derechos humanos se creen, apliquen e interpreten armónica e integralmente, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de la materia, a efecto de que en todo tiempo y circunstancia se favorezca a las personas con la protección más amplia.

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas

Los avances logrados se han materializado a través de la presentación de diversas iniciativas de reforma a diversos ordenamientos, de la creación de nuevas leyes y de la aprobación de nuevas reformas constitucionales.

Estos procesos han permitido y alentado discusiones y reflexiones profundas; y han fortalecido el diálogo y la interacción entre las Cámaras del Congreso y entre éstas y los poderes legislativos de las entidades federativas, todo en beneficio indiscutible de la situación de los derechos humanos en el país.

Sin lugar a dudas, uno de los avances más destacados fue aprobación de diversas reformas a la Ley General de Víctimas por parte del Senado de la República el 21 de marzo de 2013,31 las cuales fueron publicadas en el DOF el 3 de mayo del mismo año.

31 Consultado en línea, Dirección URL: [http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=40060](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=40060)

Tras su promulgación por parte del Presidente de la República en enero de 2013, esta ley se convirtió en el reconocimiento pleno a la lucha por la defensa de los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, y a su consistente labor en defensa del derecho a la verdad y a la justicia.

Esta ley tiene como sustento la reforma constitucional de junio de 2011 y responde a un enfoque integral de justicia restaurativa para que las víctimas de violaciones a derechos humanos o víctimas del delito tengan el derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la garantía de no repetición, todo ello a través de un Sistema Nacional de Atención a Víctimas que contiene las acciones y programas que deben ser considerados como sustantivos y complementarios para el reconocimiento de la víctima en todos sus ámbitos, individual, familiar y social.

La Ley General de Víctimas es un instrumento legal inédito no sólo en nuestro país, sino también en la legislación internacional y recoge las mejores prácticas, preceptos y principios del derecho internacional a favor de la dignidad de las personas, en la que se simplifican y concretizan con precisión las obligaciones y las tareas del Estado Mexicano señaladas en los artículos 1o y 20, apartado “C” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de reparar a las víctimas de violaciones a derechos humanos y a las víctimas del delito en los términos previstos en la fracción XXX del artículo 73.

De esta forma, con la expedición y posterior promulgación de la Ley General de Víctimas, no sólo se atendió el mandato del párrafo tercero del nuevo artículo 1o constitucional, sino que se avanzó significativamente en el cumplimiento de una deuda histórica del Estado Mexicano al reconocer, identificar, dignificar y apoyar a quienes han sido víctimas de la violencia en nuestro país.

El mismo objetivo persigue el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria de los artículos 1o y 103 Constitucionales, en materia de reparación del daño generado por actos violatorios a los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico mexicano que realicen las autoridades del Estado, presentada por diversas Senadoras y Senadores de la República el 20 de marzo de 2013,32 a efecto de establecer que la reparación del daño por violaciones a derechos humanos, tiene como finalidad resarcir a los particulares por la acción u omisión de las autoridades del Estado que se apartan de las leyes y la normatividad aplicable y que vulneren tales derechos.

La iniciativa propone regular el procedimiento para la reparación, donde se precisa que solamente se reparará a personas físicas mediante este procedimiento.

Los juzgadores que emitan una sentencia donde se determine una violación a un derecho humano, deberán pronunciarse también sobre la reparación del daño en la misma.

En la iniciativa que se encuentra en estudio en las comisiones de Gobernación, Derechos Humanos y Estudios Legislativos, Segunda, se establecen los siguientes criterios de reparación del daño por violaciones a derechos humanos:

* Que se trate de actos u omisiones cometidos por una autoridad gubernamental;
* Que tales actos u omisiones constituyan violaciones a los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano; y,
* Que de dichas violaciones a derechos humanos se desprenda la obligación de las autoridades de reparar el daño.

De igual forma, se propone establecer los siguientes principios de la reparación del daño que deberán guiar al procedimiento: Nexo causal; Proporcionalidad; Equidad; y, Razonabilidad.

La reforma que se propone crea un procedimiento de solución amistosa. Indica que los recursos de reparación del daño provendrán de los presupuestos para el Poder Judicial de la Federación, las Cámaras del Congreso de la Unión, órganos

32 Consultado en línea, Dirección URL: [http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=39989](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=39989)

constitucionales autónomos, tribunales administrativos o dependencias de las Administración Pública Federal y prevé la facultad de los sujetos del punto anterior para contratar seguros.

La iniciativa contiene una propuesta integral para la atención y respeto a los derechos de las víctimas, por lo que en el proyecto se considera que las violaciones a los derechos humanos no deben ser materia de la Ley General de Víctimas, sino de una Ley Reglamentaria al artículo 1o. Constitucional.

La iniciativa acota su ámbito a aquellas circunstancias de hecho que puedan constituir delitos en el ámbito local y federal; se considera la atención de urgencia a las presuntas víctimas de delitos en los que su vida, libertad e integridad física y psicosexual estén en peligro; se proponen mayores responsabilidades para las entidades federativas en la atención a las víctimas; se considera que dada la naturaleza de la Ley, que es general, no deberían establecerse reglas procedimentales propias de la legislación secundaria; se redefine el concepto de víctimas para efectos de la Ley; se rediseña el Registro Nacional de Víctimas; se elimina la reparación subsidiaria del Estado; y se propone una estructura de diseño del Sistema Nacional de Atención a Víctimas que contará con una Comisión, la cual, a su vez tendrá la asesoría de un Consejo Consultivo que será constituido con la participación de la sociedad.

Como se puede apreciar, esta iniciativa mantiene vivo y enriquece el debate sobre el mejor modelo en materia de reparación del daño y atención a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, aportando, sin duda, elementos muy interesantes para la consolidación de la implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.

Resalta también la iniciativa presentada por diversas senadoras y senadores el 14 de agosto de 2003,33 a partir de la cual se discute y analiza en el Senado de la República la conveniencia de reglamentar el artículo 1o constitucional para garantizar que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de la materia.

La iniciativa de referencia establece que para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con el artículo 1o de la Constitución, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a observar el bloque de constitucionalidad, ejercer un control difuso de convencionalidad y aplicar el método de interpretación conforme para garantizar el principio *pro persona*.

Para efectos de esta ley se definen los siguientes conceptos y lineamientos del enfoque de los derechos humanos:

1. Autoridades.
2. Bloque de constitucionalidad.
3. Control Difuso de Convencionalidad.
4. Criterio Hermenéutico.
5. Método de Interpretación Conforme.
6. Normas relativas a los derechos humanos.
7. Principio *Pro Persona*.

Incluye un capítulo denominado De las Autoridades del Poder Judicial de la Federación y de los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas, en el que se señalan los lineamientos aplicables para las y los jueces federales y del orden común, tomando como base las diversas tesis, criterios y sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se definen obligaciones para el Congreso de la Unión y para los poderes legislativos de las 32 entidades federativas, abarcando a los órganos de gobierno, a los grupos parlamentarios, a las comisiones legislativas, a los comités y a los cuerpos técnicos y administrativos, los cuales, al emitir sus dictámenes, acuerdos, resoluciones, comunicaciones y opiniones, deberán tomar en consideración los conceptos, lineamientos y principios establecidos en la propuesta de ley y en el artículo 1o de la Constitución.

Finalmente, se establecen lineamientos para ajustar a los nuevos estándares en materia de derechos humanos, la actuación de la Administración Pública Federal, la administración pública de las 32 entidades federativas, los ayuntamientos y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; así como de los organismos constitucionales autónomos y de todos aquellos particulares que realicen actos equivalentes a los de autoridades.

Esta iniciativa ha sido turnada a las Comisiones de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, y sin duda dará lugar a una gran reflexión sobre la mejor manera de explicar y acercar el nuevo texto del artículo 1o constitucional a aquellos ámbitos a los que aún no ha logrado penetrar.

Por último, a fin de remontar diversos agentes que contribuyen con la discriminación de las personas con diversas orientaciones sexuales e identidades de género, debemos resaltar la iniciativa de Ley General para Promover la Igualdad y la Protección de los Derechos de las Personas con Diversas Orientaciones Sexuales e Identidades de Género, presentada el día 15 de mayo de 201334 por diversas senadoras y senadores con el objeto de promover los derechos de la población LGBTTTI.

La iniciativa abona al reconocimiento pleno de los derechos humanos de las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades de género. Si bien en su mayoría los derechos enunciados en ésta son derechos reconocidos por diversos ordenamientos jurídicos, la necesidad de plantearlos en un ordenamiento específico deriva de la falta de mecanismos y garantías que logren su ejercicio pleno por parte de estas personas.

En este sentido, la iniciativa tiene por objeto promover en igualdad de oportunidades y de trato la protección de los derechos de las personas con diversas preferencias sexuales e identidades de género; así como, prevenir y eliminar todas las formas de discriminación o violencia que se ejerzan contra cualquier persona derivada de dichas condiciones.

De igual manera se presentaron en el Senado de la República dos iniciativas para reconocer el derecho de las parejas compuestas por personas del mismo sexo, a acceder en condiciones de igualdad a las parejas heterosexuales, a la seguridad social.

Estas iniciativas presentadas el 10 de septiembre de 201335 y el 12 de noviembre de 2013,36 reforman diversas disposiciones de las leyes del ISSSTE y del IMSS. Ambas fueron turnadas para su estudio a las comisiones unidas de Seguridad Social y de Estudios Legislativos.

#### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos

Desde el ámbito legislativo, se han detectado diversos obstáculos y situaciones que han complicado el cumplimiento de los objetivos relacionados con la implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. En primero lugar, destacan las distintas interpretaciones del contenido y el alcance del artículo 1o constitucional; y particularmente aquellas que interpretan de manera restringida el alcance de las normas de derechos humanos de fuente internacional de manera jerárquica en relación con la Constitución.

Otro condicionante de la implementación plena de la reforma constitucional ha sido el carácter secundario que la materia de derechos humanos en general ocupa en la agenda política y legislativa a nivel estatal y federal.

34 Consulta en línea, Dirección URL: [http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=41123](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=41123)

35 Consulta en línea, Dirección URL: [http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=43337](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=43337)

Lo anterior, pese a que diversas problemáticas en materia de derechos humanos constituyen preocupaciones prioritarias y fundamentales para la sociedad mexicana (tortura, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, agresiones contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos, arraigo, etc.).

En este contexto, la saturación de la agenda nacional, el interés de los partidos políticos en otros temas relevantes, al igual que una creciente demanda de la sociedad civil de ser tomada en cuenta como parte fundamental de los procesos deliberativos, constituyen factores que han contribuido a que el proceso de implementación de la reforma constitucional requiera de un esfuerzo y de un tiempo mayor.

De igual forma, la consolidación de la vigencia del nuevo paradigma constitucional a través del ejercicio de nuestra responsabilidad legislativa cotidiana con perspectiva de derechos humanos, requiere que la creación de nuevas leyes, la revisión de leyes vigentes, el análisis de reformas constitucionales y la aprobación de tratados internacionales, se acompañe de otro tipo de medidas que permitan que el cambio legal tenga una efectiva repercusión en la realidad.

En este sentido, estimamos que la difusión y la capacitación representan herramientas indispensables que tendrán que ser utilizadas con mayor amplitud, en aras de que los cambios a nuestro marco normativo permeen tanto en el Congreso de la Unión como en las legislaturas locales, contribuyendo con ello a impulsar la armonización y la homologación legislativa a nivel estatal y federal de conformidad con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado Mexicano.

#### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar

Dentro de los temas pendientes que constituyen objetivos de mediano y largo plazo al interior del poder legislativo, encontramos la necesidad de fortalecer el proceso de concientización y sensibilización del personal técnico encargado de realizar los dictámenes de ley, en torno al contenido y los alcances del nuevo paradigma en materia de derechos humanos.

Uno de los objetivos fundamentales es consolidar una nueva metodología legislativa que permita dotar de una perspectiva integral y transversal en materia de derechos humanos a todos los dictámenes legislativos (independientemente de su materia). Por lo tanto, debe seguirse capacitando y profundizando el conocimiento del nuevo paradigma constitucional al interior de las cámaras y de las legislaturas locales.

De ahí la importancia del convenio suscrito entre el Senado de la República y la Universidad Nacional Autónoma de México, para impartir a funcionarios y servidores públicos de la Cámara Alta la Maestría en Derecho Constitucional con especialidad en Derechos Humanos. Claramente, esta es una actividad a la que se debe dar continuidad de cara al futuro.

Otro de los retos de mediano y largo plazo, es el de seguir impulsando la armonización y la homologación legislativa a nivel estatal y federal de conformidad con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado Mexicano. Esto implica que debemos continuar el ejercicio de revisión de nuestro marco legislativo, incluyendo el contenido de los tratados internacionales, las sentencias o resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las recomendaciones de los organismos internacionales que forman parte del sistema de la Organización de las Naciones Unidas.

Tanto a nivel federal como local, la creación y revisión de normas jurídicas, al igual que su interpretación por parte del poder judicial, son procesos que deben apegarse cada día más al espíritu de nuestro nuevo modelo constitucional y a los más altos estándares internacionales en materia de derechos humanos. Ese debe ser el rumbo y la hoja de ruta a seguir para consolidar el avance histórico que en materia de derechos humanos la sociedad mexicana nos está demandando.

# Artículo 3o

#### Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional

El artículo 3o constitucional, antes de la reforma del 2011, había sufrido una serie de modificaciones enfocadas a plasmar las características y principios rectores del derecho a la educación. Este derecho ha estado en constante evolución en nuestro texto constitucional, siendo reformado en los años 1934, 1946, 1980, 1992, 1993 y 2002. Por ejemplo, la reforma que modificó el artículo 3o en el año 2002, tuvo como objetivo incluir la educación preescolar como educación básica obligatoria.

Posterior a la reforma del año 2002 y previamente a la reforma del año 2011, se presentaron tres iniciativas que buscaban reformar este artículo pero fueron desechadas por las comisiones dictaminadoras. Las iniciativas tenían entre otros, los objetivos siguientes:

* Incluir como criterio orientador de la educación el respeto a la ley como base para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia y del estado de derecho (presentada en el año 2006).
* Fomentar la perspectiva de género en los niveles educativos (presentada en el año 2007).
* Establecer de manera obligatoria la formación continua de los maestros de educación básica garantizando al magisterio el libre acceso a dicha formación contemplada en el apartado B del artículo 123 de la Carta Magna (presentada en el año 2008).

Sin embargo, es hasta la reforma constitucional de 2011, que se incorpora por primera vez a nivel constitucional la referencia al respeto de los derechos humanos como principio y eje rector del modelo educativo nacional.

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas

A partir de la reforma del año 2011, el texto del artículo 3o constitucional ha recibido dos reformas más; una en el año 2012 y la última en el año 2013, ya dentro del ámbito de trabajo de la actual legislatura.

La última reforma representa un cambio estructural a algunos de los criterios educativos, los planes y programas de estudio, la legislación en materia educativa y establece los criterios del ingreso al servicio docente y del funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

Derivado de la reforma constitucional del año 2013 al artículo 3o constitucional, se expiden la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En esta última ley secundaria, en materia de derechos humanos, se establece lo siguiente:

“La observancia y aplicación de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se regirán conforme a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión”.

“Para los efectos del párrafo anterior y la interpretación de esta Ley, se deberá promover, respetar y garantizar el derecho de los educandos a recibir educación de calidad, con fundamento en el interés superior de la niñez, de conformidad con los artículos 1o., 3o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Aunado a lo anterior, esta ley en comento establece como principio de supletoriedad la observancia de lo dispuesto en los tratados internacionales sobre el derecho a la educación celebrados por el Estado Mexicano.

Por su parte, la Ley General de Educación previamente a la reforma constitucional del año 2011 ya hacía mención expresa al tema de los derechos humanos estableciendo que “la educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el de promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar la cultura de la legalidad, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos (fracción VI, artículo 7).

Esta misma ley, después de la reforma constitucional del 2013, ha sido objeto de una serie de reformas encaminadas a armonizar los nuevos preceptos constitucionales sobre el servicio docente y la evaluación educativa. Sin embargo, deben destacarse reformas que armonizan el derecho a la educación con estándares de derechos humanos, tales como:

* El derecho a recibir educación de calidad. Todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con solo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.
* El criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia especialmente la que se ejerce contra las mujeres y niños, debiendo implementar políticas públicas de Estado orientadas a la transversalidad de criterios en los tres órdenes de gobierno.
* La educación contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.
* Corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente participar en la realización, en forma periódica y sistemática, de exámenes de evaluación a los educandos, así como corroborar que el trato de los educadores hacia aquéllos corresponda al respeto de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano y demás legislación aplicable a los niños y jóvenes.

#### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos

Como se observa, la reforma constitucional en materia de derechos humanos al artículo 3º, ha generado una serie de reformas que buscan armonizar el objetivo de la educación basado en el respeto de los derechos humanos en algunas de las leyes secundarias de la materia, sin embargo, sigue siendo insuficiente para establecer con claridad de qué forma los planes de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República van a impactar en las y los educandos en una cultura no sólo de respeto sino de promoción de los derechos humanos.

Sin duda, el Poder Legislativo tendrá que profundizar en las reformas necesarias que hagan más operativo este objetivo y, de manera más amplia, el pleno derecho a la educación.

# Artículo 11

#### Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional

El artículo 11 constitucional fue reformado por primera ocasión a través de la reforma constitucional de junio de 2011. Originalmente, este artículo establecía la libertad de tránsito y sus restricciones, tanto para personas nacionales como para extranjeras.

Hasta ese momento, el marco jurídico aplicable para nuestro país en materia de asilo y refugiados, además del texto constitucional, de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011), se complementaba con lo dispuesto en los siguientes tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano forma parte:

* Convención sobre Asilo, adoptada en la Habana el 20 de febrero de 1928.
* Convención sobre Asilo Político, adoptada en Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933.
* Convención sobre Asilo Diplomático, adoptada en Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954.
* Convención sobre Asilo Territorial, adoptada en Caracas, Venezuela el 28 de marzo de 1954.

#### Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma.

Tras la reforma de 2011 al artículo 11 de la Constitución, el Senado de la República se trazó el objetivo de ajustar la legislación vigente al nuevo texto constitucional, modificar la denominación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria; y reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Migración.

De igual forma, el Senado definió la meta de dictaminar a la brevedad la iniciativa presentada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal el 9 de octubre de 2012, y dar cumplimiento al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de 2011, el cual estableció que: “la ley a que se refiere el artículo 11 constitucional sobre el asilo, deberá ser expedida en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto”. Estos objetivos se alcanzaron el 29 de abril de 2013, con la aprobación del proyecto de decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones, así como la denominación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria; y se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley de Migración.37

Lo anterior, buscando ampliar el estándar de protección previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a favor de cualquier extranjero cuya vida, libertad o seguridad peligre con motivo de persecución por razones políticas, estableciendo supuestos que operan en distintas circunstancias con connotaciones jurídicas diferentes.

Finalmente, se buscó enviar un mensaje claro a la comunidad internacional promoviendo un marco jurídico interior acorde con el derecho internacional de los derechos humanos, enfatizando que las políticas exterior e interior están íntimamente entrelazadas en beneficio de la población por lo que México asume su compromiso de proteger a la persona humana como sujeto de derechos que trascienden las fronteras de los países.

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas

En este contexto, entre los aciertos de la reforma al primer párrafo de este artículo, que podría parecer mínimo o una simple modificación de forma, se encuentra el referente a sustituir el término de “hombre” por el de “persona”, toda

37 Consulta en línea, Dirección [URL:http://www.sena](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=40743)do.g[ob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=40743](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=40743)

vez que representa un avance en el tema de redacción legislativa con lenguaje incluyente. Mediante esta reforma, se adicionó un segundo párrafo que tiene por objeto incluir disposiciones específicas relativas al derecho a solicitar asilo, para el caso de personas perseguidas por motivos de orden político y el refugio por causas de carácter humanitario.

#### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos

Sobre esta adición de un párrafo segundo al artículo 11 constitucional, es importante observar que de acuerdo con algunas reflexiones de diversas organizaciones especializadas la redacción no es del todo compatible con definiciones consagradas en el Derecho Internacional de la materia, especialmente con la “Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 y su Protocolo de 1967.

Según lo afirmado por la organización Sin Fronteras: “la figura del asilo político como la tradición latinoamericana lo concibe, es una figura que reconoce obligaciones recíprocas entre Estados y no crea derechos para las personas, siendo una facultad discrecional en términos de soberanía estatal; la condición de refugiado (y no refugio, que es un término simplista), es una figura que proviene del derecho humano de solicitar asilo (entendido como la protección que se brinda al perseguido) en su acepción internacional y que dentro de uno de los 5 motivos que contempla para que una persona sea reconocida, se encuentra el motivo político”.

Por tanto, se argumenta que técnicamente es incorrecto afirmar que el derecho de solicitar asilo únicamente aplica para persecución de carácter político, y que la condición de refugiado aplique para causas de carácter humanitario.38

Esta situación ha generado que en la actual Legislatura, en la Cámara de Senadores, se hayan presentado diversas iniciativas de reforma a fin de armonizar el segundo párrafo del artículo en comento con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional sobre personas refugiadas. Especialmente, en busca de corregir la confusión entre el asilo, que es una potestad de los Estados otorgarlo, no un derecho, así como la definición de la condición de refugiado.

#### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar

Si bien se encuentran bajo estudio y pendientes de dictamen diversas iniciativas en la materia, las cuales habrán de ser evaluadas por las comisiones correspondientes, con la promulgación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, se dio un paso fundamental en el fortalecimiento de la política de asilo y refugio que ha distinguido históricamente a México.

Lo anterior, a fin de consolidar la tradición de México como país hospitalario, con disposiciones jurídicas adecuadas y modernas, congruentes con los ordenamientos universalmente aceptados en el ámbito de los derechos humanos.

Por lo tanto, los retos y las estrategias futuras consisten en garantizar la vigencia de principios como la no devolución, no discriminación, no sanción por ingreso irregular y unidad familiar, así como el énfasis en la protección y asistencia de refugiados y personas bajo protección complementaria, dando a quienes merezcan el reconocimiento de dicha condición, mayor certidumbre de estancia en el país en condiciones de dignidad y respeto a sus derechos.

De esta forma, el Senado de la República, en ejercicio de sus facultades de control y de sus atribuciones exclusivas en materia de política exterior, deberá dar seguimiento a la actuación gubernamental para verificar que se materialicen mejoras sustantivas en la labor de atención a dicha población y, con ello, refrendar el compromiso del Estado Mexicano con la protección de los derechos humanos de los extranjeros en nuestro país.

38 Véase. Tradición de asilo mexicana en entredicho. Consulta en línea, Dirección [URL:http://r](http://reformacom.typepad.com/)ef[orma](http://reformacom.typepad.com/)c[om.typepad.com/](http://reformacom.typepad.com/) otra\_tierra/2013/04/tradici%C3%B3n-de-asilo-mexicana-en-entredicho.html#sthash.enGF0BKW.dpuf

# Artículo 15

#### Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional

Antes de la reforma constitucional de 2011, el texto del artículo 15 de la Constitución establecía la prohibición de celebrar convenios o tratados contrarios a las garantías y derechos establecidos por la propia Constitución para el hombre y el ciudadano.

Este enfoque reflejaba la antigua visión sobre las garantías individuales y contrastaba con el nuevo paradigma en materia de derechos humanos consagrado en el artículo 1o de la Constitución.

Por ello, tomando en cuenta que el Senado de la República posee la facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales, esta reforma fue de particular importancia para la Cámara Alta, toda vez que más allá de ajustar el lenguaje del texto constitucional, amplió el margen de protección de los derechos humanos al incorporar la referencia a los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano forma parte.

#### Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma

La reforma a este artículo armoniza la redacción con el contenido del artículo 1o constitucional en materia de derechos humanos; en ese sentido, se especifica que no se autoriza a la persona Titular del Poder Ejecutivo Federal celebrar convenios y tratados internacionales que alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Esta misma restricción, en una interpretación *pro persona*, debe ser observada por el Senado de la República a fin de que no se aprueben convenios y tratados internacionales que vulneren los derechos humanos protegidos por el marco constitucional y por los propios tratados internacionales vigentes para nuestro país.

En este sentido, esta restricción, además de constituir una disposición que salvaguarda derechos, tuvo como objetivo constituirse en un límite infranqueable en el ejercicio de las facultades y responsabilidades internacionales compartidas entre el Ejecutivo y el Senado.

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas

A partir del 1 de septiembre de 2012, en ejercicio de su facultad exclusiva, el Senado de la República (LXII Legislatura) ha aprobado una gran cantidad de instrumentos internacionales, garantizando en todo momento la vigencia de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte. Destacan los siguientes:

|  |  |
| --- | --- |
| **INSTRUMENTO INTERNACIONAL** | **FECHA DE APROBACIÓN** |
| Protocolo que modifica el Convenio sobre Transportes Aéreos con el Gobierno de Canadá, hecho en la Ciudad de México el 21 de diciembre de 1961, conforme ha sido modificado, firmado en Ottawa el veintisiete de mayo de dos mil diez. | 8 septiembre  2011 |
| Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica con el Gobierno de la República de Sudáfrica, firmado en la Ciudad de México el diecinueve de abril de dos mil diez. | 14 septiembre  2011 |
| Protocolo que modifica el Convenio con la República de Singapur para evitar la Doble Imposición e impedir la Expulsión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta, firmado en la ciudad de México el veintinueve de septiembre de dos mil nueve. | 29 septiembre  2011 |
| Enmienda al Artículo XIV, fracción A del Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica –OIEA-, aprobada en Viena, Austria, el primero de octubre de mil novecientos noventa y nueve. | 18 octubre  2011 |
| Retiro de la Declaración Interpretativa formulada por el Gobierno de México a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo, aprobada conjuntamente con el instrumento el 27 de septiembre de 2007. | 26 octubre  2011 |
| Protocolo que Modifica la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, hecho en París el veintisiete de mayo de 2010. | 22 noviembre  2011 |
| Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, hecha en Estrasburgo el veinticinco de enero de mil novecientos noventa y ocho, con diversas reservas y declaraciones. | 22 noviembre  2011 |
| Convenio de Cooperación con la República de Guatemala en Materia Educativa, Cultural de Juventud, de Cultura Física y Deporte, firmado en la Ciudad de México el veintisiete de julio de dos mil once. | 24 noviembre  2011 |
| Convenio con la República Argentina sobre Reconocimiento Mutuo de Títulos, Diplomas y Grados Académicos de Educación Superior, hecho en la Ciudad de México, el treinta de mayo de dos mil once. | 24 noviembre  2011 |
| Convenio con el Gobierno del Reino de Bahréin para evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta, firmada en la Ciudad de Washington, D.C., octubre de 2011. | 24 noviembre  2011 |
| Convenio con el Gobierno de la República de Hungría para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en materia de Impuestos sobre la Renta, hecho en la Ciudad de México el veinticuatro de junio de dos mil once. | 29 noviembre  2011 |
| Actas Finales de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR-07) de la Unión Internacional de Telecomunicacciones (UIT), firmadas en Ginebra, Suiza, el dieciséis de noviembre de dos mil siete, con una reserva. | 8 diciembre  2011 |
| Decisiones del 24º Congreso de la Unión Postal Universal (UPU), adoptadas en Ginebra, el doce de agosto de dos mil ocho. | 8 diciembre  2011 |
| Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Croacia sobre Cooperación en los Campos de la Educación, la Cultura y el Deporte, hecho en la ciudad de Zagreb, el primero de julio de dos mil once. | 15 diciembre  2011 |
| Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado en Nagoya el veintinueve de octubre de dos mil diez. | 15 diciembre  2011 |
| Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica sobre el Intercambio de Información en Materia Tributaria, hecho en la Ciudad de México el veinticinco de abril de dos mil once. | 15 diciembre  2011 |
| Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile sobre Cooperación, Asistencia Administrativa Mutua e intercambio de Información en Asuntos Aduaneros, firmado en la Ciudad de México el ocho de julio de dos mil once. | 15 diciembre  2011 |
| Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú para Evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal en relación con los Impuestos Sobre la Renta, hecho en Lima, el veintisiete de abril de dos mil once. | 15 diciembre  2011 |
| Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la Isla del Hombre (Isla de Man) para el Intercambio de Información en Materia Tributaria, hecho en la Ciudad de México el dieciocho de marzo de dos mil once y en Douglas el once de abril de dos mil once. | 15 diciembre  2011 |

|  |  |
| --- | --- |
| **INSTRUMENTO INTERNACIONAL** | **FECHA DE APROBACIÓN** |
| Protocolo que Modifica el Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Italiana para Evitar la Doble Imposición en Materia de Impuestos sobre la Renta y Prevenir la Evasión Fiscal, firmado en Roma, el ocho de julio de mil novecientos noventa y uno, hecho en la Ciudad de México, el veintitrés de junio de dos mil once. | 15 diciembre  2011 |
| Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de las Islas Cook para el Intercambio de Información en Materia Tributaria firmado en las ciudades de México y Rarotonga el ocho y veintidós de noviembre de dos mil diez, respectivamente. | 15 diciembre  2011 |
| Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Jersey sobre el intercambio de información en materia tributaria, firmada en las Ciudades de México y Saint Helier, el ocho y el once de noviembre de dos mil diez, respectivamente. | 15 diciembre  2011 |
| Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Jersey sobre el intercambio de información en materia tributaria, firmado en las Ciudades de México y Saint Helier, el ocho y el doce noviembre de dos mil diez, respectivamente. | 15 diciembre  2011 |
| Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de Guernsey para el Intercambio de Información en Materia Tributaria, hecho en la Ciudad de México el diez de junio de dos mil once y en Saint Peter Port, Guernsey, el veintisiete de junio de dos mil once. | 15 diciembre  2011 |
| Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de las Islas Caimán, con la autorización del Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, sobre intercambio de información en materia Tributaria, hecho en el Gran Caimán, el veintiocho de agosto de dos mil diez y en la Ciudad de México el diecisiete de agosto de dos mil diez. | 15 diciembre  2011 |
| Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Ucrania para evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta y sobre la Renta y sobre el Patrimonio y su Protocolo, firmado en la Ciudad de México el veintitrés de enero de dos mil doce. | 19 abril  2012 |
| Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Lituania para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en materia de Impuestos sobre la Renta y su Protocolo, hecho en la Ciudad de México, el veintitrés de febrero de dos mil doce. | 19 abril  2012 |
| Acuerdo sobre Determinados Aspectos de los Servicios Aéreos entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión Europea, hecho en Bruselas, Bélgica, el quince de diciembre de dos mil diez. | 19 abril  2012 |
| Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y Belice para el Intercambio de Información en Materia Tributaria, firmado en la Ciudad de México y Belmopán, el diecisiete de noviembre de 2011. | 19 abril  2012 |
| Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Estado Independiente de Samoa para el Intercambio de información en Materia Tributaria, firmado en las ciudades de México y Apia el diecisiete y treinta de noviembre de dos mil once. | 19 abril  2012 |
| Protocolo Concerniente al Arreglo de Madrid Relativo al Registro Internacional de Marcas, adoptado el 27 de junio de 1989, modificado el 3 de octubre de 2006 y el 12 de noviembre de 2007. | 25 abril  2012 |
| Tratado de Asistencia Jurídica Penal Internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica, firmado en la Ciudad de México, el dos de marzo de dos mil doce. | 26 abril  2012 |
| Protocolo que Enmienda el Convenio de Intercambio Cultural entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Austria, hecho en la ciudad de Viena el veinticinco de abril de dos mil doce. | 26 abril  2012 |
| Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, firmado el seis de junio de dos mil doce en el observatorio de Paranal, Antofagasta, Chile, por los Presidentes de la República de Chile, de la República de Colombia, de los Estados Unidos Mexicanos y de la República del Perú. | 15 noviembre  2012 |
| Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Estado de Qatar para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta, firmado en la Ciudad de México, el catorce de mayo de dos mil doce. | 11 diciembre  2012 |
| Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la Región de Administración Especial de Hong Kong de la República Popular China para evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta, firmado en Los Cabos, Baja California Sur, México, el dieciocho de junio de dos mil doce | 11 diciembre  2012 |

|  |  |
| --- | --- |
| **INSTRUMENTO INTERNACIONAL** | **FECHA DE APROBACIÓN** |
| Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Letonia para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta y su Protocolo, hecho en Washington, D.C., el veinte de abril de dos mil doce. | 11 diciembre  2012 |
| Protocolo Modificatorio al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental de Uruguay, firmado en la ciudad. | 18 diciembre  2012 |
| Retiro de la reserva formulada por el Gobierno de México al artículo 62 de la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | 4 febrero  2014 |
| Retiro de la reserva al artículo Sexto de la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, formulada por el Gobierno Mexicano, al proceder el depósito de su instrumento de ratificación el 28 de marzo de 1931. | 6 febrero  2014 |
| Retiro de la reserva al artículo 32 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, por lo que se refiere ala aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formulada por el Gobierno de México al artículo 32 de la Convención, al proceder el depósito de su instrumento de ratificación el 7 de junio de 2000. | 6 febrero  2014 |
| Retiro de la reserva expresa al artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos formulada por el Gobierno de México en el depósito de su instrumento de ratificación en junio del año 2000. | 6 febrero  2014 |
| Retiro de la reserva al artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al proceder al depósito de su instrumento de ratificación en marzo de 1981, formulada por el Gobierno de México. | 6 febrero  2014 |
| Retiro de la reserva expresa respecto del párrafo 4 del artículo 22 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, formulada por el Gobierno de México al depositar su instrumento de ratificación. | 6 febrero  2014 |
| Convenio con el Gobierno de la República Popular China para Cooperación en materia de Protección, Preservación, Devolución y Restitución de Bienes Culturales y Prevención del Robo, Excavación Clandestina e Importación y Exportación Ilícitas de Bienes Culturales, firmado en la Ciudad de Beijing, China, el seis de abril de dos mil doce. | 25 marzo  2014 |
| Enmienda de Doha al Protocolo de Kyoto de la convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada en Doha, Qatar, en el marco de la Octava Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto, el 8 de diciembre de 2012. | 28 abril  2014 |
| Acuerdo para el establecimiento del Instituto Global para el Crecimiento Verde, firmado *ad referéndum* por el Plenipotenciario de México en la Ciudad de Río de Janeiro, República Federativa del Brasil, el doce de octubre de dos mil doce. | 28 abril  2014 |
| Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos para evitar la Doble Imposición y prevenir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta, firmado en la Ciudad de Abu Dhabi, el veinte de noviembre de dos mil doce. | 28 abril  2014 |
| Convención de las Naciones Unidas sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y de sus Bienes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el dos de diciembre de dos mil cuatro, para los efectos jurídicos y diplomáticos a que haya lugar. | 29 abril  2014 |
| Convenio Iberoamericano sobre el Uso de la Videoconferencia en la Cooperación Internacional entre Sistemas de Justicia y su Protocolo Adicional relacionado con los costos, Régimen Lingüístico y Remisión de Solicitudes, firmados en Mar del Plata. Argentina, el tres de diciembre de dos mil diez. | 14 diciembre  2011 |
| Convenio sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Jamaica, firmado en Montego Bay, Jamaica, el cinco de noviembre de dos mil nueve. | 14 diciembre  2011 |
| Convenio sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, firmado en la Ciudad de Montevideo, Uruguay, el catorce de agosto de dos mil nueve. | 14 diciembre  2011 |
| Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental del Uruguay para la Confederación en Materia de Protección, Conservación, Recuperación y Restitución de Bienes Culturales y los que conforman el Patrimonio Natural que hayan sido Materia de Robo o de Tráfico Ilícito, firmado en la ciudad de Montevideo, Uruguay, el catorce de agosto de dos mil nueve, cuyo último párrafo fue modificado mediante Intercambio de Notas, fechadas en la Ciudad de México el quince de septiembre de dos mil nueve y veintiocho de junio de dos mil diez. | 14 diciembre  2011 |

|  |  |
| --- | --- |
| **INSTRUMENTO INTERNACIONAL** | **FECHA DE APROBACIÓN** |
| Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia, firmado en la Ciudad de México, el primero de agosto de dos mil once. | 14 diciembre  2011 |
| Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica, hecho en la Ciudad de México, el veintidós de agosto de dos mil once. | 14 diciembre  2011 |
| Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina, hecho en la Ciudad de México, en treinta de mayo de dos mil once. | 14 diciembre  2011 |
| Convenio Modificatorio del Acuerdo de Cooperación en Materia de Asistencia Jurídica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Colombia, suscrito en la Ciudad de México, el siete de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, suscrito en la Ciudad de México, el primero de agosto de dos mil once. | 14 diciembre  2011 |
| Tratado sobre Traslado de Personas Condenadas para la Ejecución de Sentencias Penales entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia, suscrito en la Ciudad de México, el primero de agosto de dos mil once. | 14 diciembre  2011 |
| Acuerdo de Integración Comercial entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, suscrito en la ciudad de Lima, Perú, el seis de abril del año dos mil once. | 15 diciembre  2011 |
| Protocolo Modificatorio al Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón, firmado en la Ciudad de México el veintidós de septiembre de dos mil once. | 15 diciembre  2011 |
| Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, firmado en San Salvador, El Salvador, el veintidós de noviembre de dos mil. | 15 diciembre  2011 |
| Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile sobre Protección y Restitución de Bienes Culturales, firmado en la Ciudad de México el ocho de julio de 2011. | 21 febrero  2012 |
| Actas, Resoluciones y Recomendaciones de la Unión Postal de las Américas, España y Portugal, aprobadas por el Vigesimoprimer Congreso de la Unión Postal de las Américas, España y Portugal, celebrado en la ciudad de Santiago de Chile, República de Chile, el veintiuno de agosto de dos mil nueve. | 21 febrero  2012 |
| Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Italiana, firmado en Roma el veintiocho de julio de dos mil once. | 13 marzo  2013 |
| Tratado en materia de Asistencia Jurídica Penal entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Italiana en Roma el veintiocho de julio de dos mil once. | 13 marzo  2013 |
| Convenio Multilateral sobre Asociación de Academias de la Lengua Española, adoptado en Bogotá, el veintiocho de julio de mil novecientos sesenta. | 20 marzo  2013 |
| Enmienda al Artículo 38 de los Estatutos de la Organización Mundial del Turismo, adoptada mediante Resolución A/RES/521 (XVII) de la Asamblea General durante su decimoséptima reunión celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, del veintitrés al veintinueve de noviembre de dos mil siete. | 20 marzo  2013 |
| Protocolo Modificatorio al Acuerdo sobre Agricultura entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Islandia, firmado en la Ciudad de México el veintisiete de noviembre de dos mil, hecho en Ginebra, Suiza, el veintinueve de septiembre de dos mil once y en la Ciudad de México el once de octubre de dos mil once. | 27 marzo  2011 |
| Protocolo Modificatorio al Acuerdo sobre Agricultura entre los Estados Unidos Mexicanos y la Confederación Suiza, firmado en la Ciudad de México el veintisiete de noviembre de dos mil, hecho en la Ciudad de México el once de octubre de dos mil once. | 27 marzo  2012 |
| Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, hecho en Nagoya el quince de octubre de dos mil diez. | 10 abril  2012 |
| Enmienda de la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, aprobada en Viena el ocho de julio de dos mil cinco. | 10 abril  2012 |
| Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América relativo a los Yacimientos Transfronterizos de Hidrocarburos en el Golfo de México, hecho en Los Cabos el 20 de febrero de 2012. | 12 abril  2012 |
| Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Italiana sobre Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Aduaneros, firmado en Roma, Italia, el veinticuatro de octubre de dos mil once. | 19 abril  2012 |

|  |  |
| --- | --- |
| **INSTRUMENTO INTERNACIONAL** | **FECHA DE APROBACIÓN** |
| Retiro de la Declaración Interpretativa formulada por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al depositar su instrumento de ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinticinco de mayo de dos mil. | 7 febrero  2012 |
| Enmiendas a los artículos 1 y 18 del Convenio Constitutivo del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), adoptadas en Londres, el treinta de septiembre de 2011. | 7 febrero  2013 |
| Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Estonia para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en materia de Impuestos sobre la Renta y su Protocolo, hecho en la Ciudad de México, el diecinueve de octubre de dos mil doce. | 7 febrero  2013 |
| Tratado sobre Asistencia Jurídica mutua en Materia Penal entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Dominicana, firmado en la ciudad de Santo Domingo, capital de la República Dominicana, el diez de agosto de dos mil doce. | 7 febrero  2013 |
| Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de la India sobre Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Aduaneros, firmado en Nueva Delhi el quince de octubre de dos mil doce. | 7 febrero  2013 |
| Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Filipinas sobre Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Aduaneros, firmado en la ciudad de Manila, Filipinas, el treinta y uno de agosto de dos mil doce, | 7 febrero  2013 |
| Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China sobre Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Aduaneros, firmado en la ciudad de Beijing, el tres de septiembre de dos mil doce. | 7 febrero  2013 |
| Convenio de Cooperación en los Campos de la Educación, la Cultura, la Juventud, la Cultura Física y el Deporte entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba, firmado en la ciudad de la Habana, Cuba, el diez de abril de dos mil doce. | 7 febrero  2013 |
| Acuerdo con el Gobierno de la República de Corea para la Cooperación en los Pacíficos de la Energía Nuclear, firmado en los Cabos, México, el diecisiete de junio de dos mil doce. | 7 febrero  2013 |
| Tratado sobre el Comercio de Armas, hecho en Nueva York el dos de abril de 2013 y firmado *ad referéndum* por el Plenipotenciario de México el tres de junio del mismo año. | 18 septiembre  2013 |
| Acuerdo que modifica el artículo 3, numeral 1 del Convenio sobre Transporte Aéreo con el Gobierno de la República de Panamá, el catorce de febrero de mil novecientos noventa y seis formalizado mediante intercambio de notas fechadas en la ciudad de Panamá, República de Panamá, el ocho de septiembre y treinta y uno de octubre de dos mil once. | 20 noviembre  2013 |
| Retiro de la Reserva expresa formulada por el Gobierno de México al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada. | 4 febrero  2014 |
| Protocolo que Modifica el Convenio con el Reino de Bélgica para Evitar el Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta, firmado *ad referéndum* el 26 de agosto de 2013 en la Ciudad de México. | 29 abril  2014 |
| Acuerdo con el Gobierno del Principado de Liechtenstein para el Intercambio de Información en Materia Tributaria y su Protocolo, firmado *ad referéndum* el 20 de abril de 2013 en Washington, D.C. | 29 abril  2014 |
| Acuerdo con el Reino de los Países Bajos, respecto de Aruba, para el Intercambio de Información con Respecto a los Impuestos, firmado *ad referéndum* el 18 de julio de 2103 en la Ciudad de México. | 29 abril  2014 |
| Convenio con Malta para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta y su Protocolo, firmado *ad referéndum* por el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ciudad de Roma el 17 de diciembre de 2012. | 29 abril  2014 |
| Acuerdo con el Gobierno de Gibraltar para el Intercambio de Información en Materia Tributaria, firmado *ad referéndum* por el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ciudad de México el 9 de noviembre de 2012 y en Gibraltar el 29 de noviembre de 2012. | 29 abril  2014 |
| Convenio de Cooperación para el Desarrollo con la República de Costa Rica, firmado *ad referéndum* por el plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ciudad de San José, Costa Rica, el diecinueve de febrero de dos mil trece. | 30 abril  2014 |

|  |  |
| --- | --- |
| **INSTRUMENTO INTERNACIONAL** | **FECHA DE APROBACIÓN** |
| Tratado de Extradición con el Gobierno de la República Dominicana, firmado *ad referéndum* por el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos el 23 de julio de 2013 en la Ciudad de México. | 30 abril  2014 |
| Acuerdo con el Gobierno del Reino de Bahréin para la Promoción Recíproca de las Inversiones, firmado en la Ciudad de Manama, el veintinueve de noviembre de dos mil doce. | 30 abril  2014 |
| Acuerdo con el Gobierno del Estado de Kuwait para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, firmado en la Ciudad de México, el veintidós de febrero de dos mil trece. | 30 abril  2013 |
| Enmiendas al artículo 3, en sus apartados “b) y c)” del Convenio de Cooperación Técnica con el Gobierno de la República Federal de Alemania, firmada *ad referéndum* por el Embajador de la República Federal de Alemania en México y por la titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ciudad de México el 14 de noviembre de 2012, teniendo como antecedente el Convenio Suscrito el 8 de octubre de 1997. | 30 abril  2013 |

#### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos

El principal obstáculo encontrado es la Ley sobre Celebración de Tratados vigente desde 1992. Este ordenamiento, además de no ser congruente con el espíritu de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, presenta serias deficiencias que impiden regular adecuadamente el ejercicio de las facultades de celebración (Poder Ejecutivo) y de aprobación de tratados internacionales (Senado de la República).

Otro obstáculo ha sido el retraso en el estudio y dictamen de la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley sobre Celebración y Aprobación de Tratados Internacionales (cuya cámara de origen es el Senado de la República), después de haber sido aprobada y devuelta por la Cámara de Diputados con algunas observaciones.39

Con este proyecto de ley, además de adecuarse el marco secundario a procedimientos claros y efectivos en materia de celebración y aprobación de tratados, se establecen obligaciones para realizar estudios sobre el impacto en la legislación secundaria derivado de la aprobación de instrumentos internacionales. En materia de derechos humanos, se establece la responsabilidad de armonizar y homologar las normas nacionales, de conformidad con lo establecido en los tratados en la materia.

#### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar

Los retos principales en esta materia son, en primer lugar, lograr la aprobación de una nueva ley en materia de celebración y aprobación de tratados internacionales, garantizando la incorporación de lineamientos y criterios específicos para asegurar que se cumpla con la prohibición de celebrar tratados y convenios internacionales que alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

En segundo lugar, debemos seguir fortaleciendo la colaboración entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo para consolidar la relación de corresponsabilidad en materia internacional, en aras de salvaguardar derechos y también de ampliar al máximo el ámbito de protección de los mismos.

39 Consulta en línea, Dirección URL: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXI\_leg/dictameneslxi\_ld.php?tipot=&pert=0&init=829](http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/dictameneslxi_ld.php?tipot&amp;pert=0&amp;init=829)

# Artículo 18

#### Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional

Resultaría imposible entender los alcances de la reforma al artículo 18 de la Constitución en junio de 2011, sin antes analizar el contenido de la reforma publicada en junio de 2008 en materia de justicia penal. Esta modificación sustancial trajo un nuevo paradigma al sistema penitenciario mexicano y fincó las bases para la reforma de 2011.

Respecto de estas reformas y adiciones al artículo 18, se sustituyó el caduco concepto de pena corporal que desde antaño y equivocadamente se había dejado subsistente en la Constitución, aun y cuando en la misma se prohíbe en el artículo 22. Se sustituyó al sistema penal por el sistema penitenciario que se refiere al ámbito ejecutivo de la ejecución de la pena de prisión o privativa de libertad.

Se cambió el término de readaptación social por el de reinserción social, ya que la nueva redacción señala que para lograr la reinserción social de la persona privada de su libertad, el sistema penitenciario se organizará sobre la base y capacitación para el trabajo, la educación, la salud, el deporte, la capacitación y los derechos humanos.

También se definió una nueva correlación entre delincuencia organizada y la pena privativa de libertad, destinando para tales efectos centros especiales. En este contexto, es necesario precisar la diferencia entre un sistema penitenciario fundado en el concepto de “readaptación social” y uno, como es el que resulta de la reforma, fundado en el concepto de “reinserción social”.

Al respecto, es importante señalar que, mientras que el concepto de readaptación implica una visión del delincuente como un desadaptado, el concepto de reinserción social funge como un principio que pone en línea el derecho penitenciario con el derecho penal del acto.

El hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elimine la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que el infractor es un sujeto al que puede atribuirse el adjetivo de “desadaptado”, ayuda a formar la convicción de que nuestro sistema actual se decanta por un derecho penal sancionador de actos o de delitos, y no de personalidades.

Lo mismo demuestra el abandono del término “delincuente”, pues también exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un “derecho penal de autor”, permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito.

Anteriormente, el uso del derecho penal trascendía la prevención de la comisión de delitos y buscaba transformar las personalidades de los reos conforme a proyectos autoritarios de homologación o, alternativamente, de neutralizarlas mediante técnicas de saneamiento social.

En este sentido, la Reforma Constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho en materia de Seguridad Pública, Justicia Penal y Delincuencia Organizada, -que se construyó con base en varias iniciativas de reforma presentadas por distintos legisladores- estableció que el concepto de “readaptación social” era inadecuado, si se consideraba que la esencia de la prisión es la de una institución total y excluyente.

Al ser la exclusión su principal característica, no puede esperarse que se logre la llamada readaptación. Así, el Poder Reformador de la Constitución reconoció la contradicción existente entre la finalidad que anteriormente se preveía para el sistema penal y la naturaleza misma de la ejecución de las penas, en particular aquella consistente en la privación de la libertad.

El abandono del concepto de readaptación social tiene un impacto que trasciende a la mera nomenclatura. La reinserción, como fin de la pena, no acepta la idea de que el culpable se caracteriza por ser desadaptado, enfermo, o peligroso. Entonces, para justificar la pena no es posible aludir a una especie de función moralizadora por parte del Estado (ya fuera mediante la reeducación del reo o su neutralización).

La visión que abandona el concepto “readaptación” es más compatible con un entendimiento democrático y expansivo de los derechos de los sentenciados, que aquella visión en la que se admite suponer que el infractor es un delincuente, al cual el Estado debe reivindicar o reformar.

Entonces, es a la luz del modelo de la reinserción que debemos entender las disposiciones contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales, pues ésta es la interpretación más extensiva de derechos humanos.

#### Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma

La reforma de junio de 2011 no hace sino reforzar la idea de la construcción del sistema penitenciario sobre la base de un principio de reinserción social cuyo sustento básico es el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas que por cualquier motivo, ya sea una medida cautelar o una sentencia condenatoria, se encuentran privadas de su libertad.

En este sentido, para las y los senadores de la República, resultó claro que la actual Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, no cumple con los estándares que establece la Constitución respecto de las condiciones en las que las personas recluidas se encuentran compurgando sus sentencias.

En especial, al hacer una lectura sistemática de la reforma, en la que se modifica, además, el artículo 1o de nuestra Carta Magna, es indispensable observar también lo que establecen diversos instrumentos internacionales respecto de las personas privadas de su libertad, sus derechos, las condiciones en las que se encuentran y su situación general.

A saber: (i) La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 5; (ii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 10; (iii) las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en mil novecientos cincuenta y cinco; (iv) la Declaración de Principios Básicos para el Tratamiento de Reclusos derivada del Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, y, (v) la Resolución 1/08, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que a instancia de su Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, elaboró los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

Por ello, desde la LXI Legislatura, se han presentado diversos proyectos de ley para establecer un marco jurídico adecuado a fin de establecer los parámetros para la gobernabilidad de los centros de privación de la libertad en un Estado de Derecho, garantizando que el régimen de internamiento sea llevado a cabo cumpliendo con condiciones de vida digna y segura, y con estricto apego a los derechos humanos de las personas.

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas

Para lograr los objetivos de las reformas de 2008 y 2011 en materia de ejecución de sanciones penales; y a fin de garantizar que la legislación que se expida en esta materia impacte de manera homogénea en la República mexicana, el 8 de octubre de 2013 se publicó la reforma del artículo 73, fracción XXI, inciso c) que establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

A partir de entonces, en el Senado de la República se han presentado dos iniciativas con proyecto de decreto para expedir la legislación nacional en materia de ejecución de sanciones penales.

La primera, presentada el 26 de junio de 2013;40 la segunda, a nombre de diversas senadoras y senadores de los tres grupos parlamentarios mayoritarios, el día 7 de noviembre de 2013.41

#### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar

Se encuentra en comisiones unidas el proyecto de Ley General de Ejecución Penal que probablemente sea aprobada antes que termine el año 2014. Esto sería un avance importante en la búsqueda de mejores condiciones de vida en las prisiones mexicanas, sea federales o locales.

# Artículo 29

#### Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional

El artículo 29 desde la promulgación de la Constitución Federal a la fecha, ha sido modificado en cuatro ocasiones: dos anteriores a la reforma de junio de 2011 y una posterior en 2014.

La primera reforma en 1981, se realizó para sustituir el término “Consejo de Ministros” por el de “los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República”. La segunda, en 2007, eliminó del texto del artículo 29 a los Departamentos Administrativos, quedando la redacción del artículo en los siguientes términos:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Ahora bien, siendo los derechos fundamentales normas jurídicas de relevancia para el derecho internacional, incorporadas a nuestro marco normativo en diversos instrumentos, formando así un bloque de derecho internacional de derechos humanos, el Estado Mexicano ha debido reconocer que a partir de la suscripción y ratificación de ciertos compromisos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la redacción del artículo 29 debía modificarse para incorporar ciertos estándares internacionales. De esta manera, después de la tercera reforma (2011), el texto quedó en los siguientes términos:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en

40 Consulta en línea, Dirección URL: [http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=41830](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=41830)

41 Consulta en línea, Dirección URL: [http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=44500](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=44500)

lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona.

Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los Estados constitucionales modernos han tenido que encontrar un equilibrio entre la necesidad de que el Estado pueda enfrentar una situación de emergencia y los principios del orden constitucional, cuando estos últimos constituyen un obstáculo para resolver de manera eficiente la situación particular. Para lograr conjugar esto, se ha legislado para que en el orden constitucional se estipulen los casos por los que es posible conceder al Poder Ejecutivo facultades excepcionales, de manera que la restricción o suspensión de derechos o garantías, no constituya una suspensión de la vigencia de la Constitución misma, sino un medio extraordinario de defensa del propio orden constitucional.

Es así que en el artículo 29 de nuestra Carta Magna se prevé la restricción del ejercicio de los derechos o la suspensión de las garantías indispensables para su ejercicio, en casos excepcionales y de extrema gravedad.

#### Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma

La reforma de junio de 2011 estableció en su cuarto transitorio que el Congreso de la Unión debería expedir la Ley Reglamentaria del artículo 29 Constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia del decreto.

La expectativa de dicha norma reglamentaria es que debería contener, por lo menos:

* 1. Las situaciones por las que pudiera decretarse la restricción o suspensión de derechos y garantías.
  2. Los actores que intervinientes en la declaración de la misma.
  3. El procedimiento para la declaración de restricción o suspensión de derechos y garantías.
  4. Los principios que deberían observarse para su declaración.
  5. La determinación de los derechos y principios intangibles.
  6. El procedimiento para llevar a cabo el control jurisdiccional.
  7. El procedimiento para llevar a cabo el control parlamentario.
  8. Las causas y el procedimiento para determinar la conclusión de la restricción o suspensión de derechos y garantías.

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas

El 14 de agosto de 2013, diversas senadoras y senadores presentaron ante el Pleno de la H. Comisión Permanente una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución, en materia de Restricción o Suspensión del Ejercicio de los Derechos y las Garantías,42 con el objeto de regular los procedimientos para decretar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías.

De la misma manera, el 22 de octubre de 2013, el Presidente de la República presentó ante el Senado de la República, una iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución,43 con el objeto regular el ejercicio de las facultades de las autoridades y el procedimiento para restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado, el ejercicio de determinados derechos y garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Ambas fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, Gobernación, Justicia y Estudios Legislativos para su análisis y dictamen. Al día 30 de abril de 2014, fecha en la que concluyó el segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, el dictamen correspondiente fue publicado en la Gaceta Parlamentaria y quedó de primera lectura en el orden del día.

#### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos

En febrero de 2014, el artículo 29 de la Constitución Federal fue modificado nuevamente para eliminar del texto constitucional la obligación del titular del Ejecutivo Federal de contar con el acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República.

El dictamen que a la fecha se presentó a las Comisiones Unidas establece, además de lo ya señalado anteriormente, que la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por la Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, necesidad, temporalidad, excepcionalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Asimismo, determina que en el momento en que se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata y que el Ejecutivo Federal no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Parte importante de la ley reglamentaria es el procedimiento para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revise de oficio e inmediatamente la constitucionalidad y la validez de los decretos que expida el Ejecutivo durante la situación de restricción o suspensión de derechos y garantías.

Al tratarse de un tema de suma importancia para la vigencia de los derechos humanos y sus garantías en el país, las comisiones dictaminadoras decidieron abrir un espacio de diálogo y consulta con diversas organizaciones civiles y especialistas en la materia, a efecto de que el marco jurídico que se expida en materia de restricción y suspensión de derechos humanos y sus garantías, tome en cuenta las aportaciones de la sociedad y sea acorde a los más altos estándares internacionales en la materia.

42 Consulta en línea, Dirección URL: [http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=42997](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=42997)

43 Consulta en línea, Dirección URL: [http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=44251](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=44251)

#### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar

A la fecha, queda pendiente la aprobación por parte del Pleno del Senado de la República, del Dictamen de la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se espera que pueda darse en un periodo extraordinario de sesiones (mayo-junio 2014).

# Artículo 33

#### Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional

Hasta antes de la reforma constitucional de junio de 2011, el artículo 33 de la Constitución establecía la facultad del Titular del Poder Ejecutivo Federal de expulsar de manera inmediata a los extranjeros considerados como perniciosos. Lo anterior, además de significar que nuestra Constitución contenía una disposición claramente violatoria de derechos humanos, implicaba la flagrante violación de lo establecido en diversos instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

Como ejemplo de lo anterior, conviene tener presente que el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual es un instrumento vinculante en vigor para nuestro país, establece que:

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

A su vez, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, piedra angular del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, señala lo siguiente:

Artículo 8.- Garantías Judiciales: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o por la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

En el mismo sentido, el artículo 22-6 del instrumento internacional en comento, señala en materia de circulación y residencia, lo siguiente:

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

El marco jurídico internacional lo complementa la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950, que a la letra dice:

Artículo 32. -- Expulsión

* 1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.
  2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.
  3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias.

Artículo 33. -- Prohibición de expulsión y de devolución (“refoulement”).

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.
2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

En el mismo sentido, es importante recordar algunos de los criterios establecidos en jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación relacionados con la garantía de audiencia:

Formalidades esenciales del procedimiento. Son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos:

1. La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
2. La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
3. La oportunidad de alegar; y
4. El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Tesis: P./J.47/95. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta II, Diciembre de 1995. Página: 133.

Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Común.

Audiencia previa. Como se integra esta garantía.

De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa.

Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados.

Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige.

Así, con arreglo a tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite; que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.

Tesis I.7º. A.J/41. Primera Época. Instancia: Primera Sala Ordinaria. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, tomo XXVIII. Página: 799. Tesis aislada. Materia(s): Común.

Garantía de audiencia, alcance de la.

Para el debido cumplimiento de las formalidades esenciales de todo proceso, ya sea administrativo o judicial, no basta conceder al afectado la oportunidad de ser oído, sino que es indispensable que se le permita rendir pruebas en defensa de sus intereses; pues de impedírsele, arbitrariamente, el derecho de hacerlo, la audiencia otorgada carecería de sentido. Por tanto, la falta de desahogo de las pruebas legalmente ofrecidas implica la inobservancia de una formalidad esencial del procedimiento que hace nugatorio el derecho de defensa, mutilando así un aspecto fundamental de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.

Tesis: PXXXV/98. Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VII. 1998. Pág. 65.

Ahora bien, una vez que la reforma constitucional dejó clara la necesidad de expedir una ley reglamentaria de la facultad del Poder Ejecutivo en materia de expulsión de personas extranjeras, no sólo para establecer las bases del ejercicio del derecho de audiencia de dichas personas, sino también para ajustar todo el proceso correspondiente a las normas y estándares mínimos vigentes a nivel internacional, conviene recordar que en la historia de nuestro país, es posible encontrar antecedentes sobre una añeja discusión en torno a si procede o no el juicio de amparo.44

Según el Dr. Manuel Becerra Ramírez, “desde el año de 1918 ya se discutía esa cuestión, como es posible ver en tesis aisladas sobre la procedencia o no del amparo en contra de la expulsión de los extranjeros”. El Artículo 33 constitucional vigente en 1918 establecía lo siguiente:

Artículo 33: Sus disposiciones se referirán sólo a los extranjeros, y contra la expulsión decretada con apoyo en ese precepto, no cabe el recurso de amparo”.45

En el mismo tenor está la decisión de la Suprema Corte de Justicia, del año de 1924, la cual se describe a continuación:

44 Véase Saucedo, Hernández Orlando, “La expulsión de extranjeros, consideraciones respecto a la reforma del artículo 33 constitucional”, tesis de maestría, México, Universidad Iberoamericana, Plantel Golfo Centro, Puebla, 2000, p. 126.

45 Amparo administrativo, en revisión, Bolaños Cacho y Mejía Emilio, 6 de febrero de 1918. Mayoría de seis votos.

“Artículo 33 constitucional. Conforme a este precepto, basta que el presidente de la República lo juzgue necesario para que proceda la expulsión del territorio de cualquier extranjero que no convenga, y la aplicación de tal precepto no importa la violación del artículo 16 de la Constitución”.46

Sin embargo, de acuerdo con el Dr. Becerra Ramírez,47 este criterio tan estrecho se ha modificado ya que hasta ahora ha quedado establecido que en efecto sí procede el amparo por violación del artículo 16 de la Constitución que se refiere a la motivación legal. En efecto, en 1948 la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó una sentencia que constituye una ejecutoria en el que se estableció que el artículo 33 no consagra una potestad irrestricta del Ejecutivo, sino sólo una facultad “discrecional” que debe de ejercer respetando la garantía de “motivación legal” establecida en el artículo 16.

Extranjeros, expulsión de.

Aun cuando el artículo 33 de la Constitución otorga al Ejecutivo facultad para hacer abandonar el territorio nacional a los extranjeros cuya permanencia juzgue inconveniente, esto no significa que los propios extranjeros deben ser privados del derecho que tienen para disfrutar de las garantías que otorga el Capítulo 1, Título 1, de la Constitución; por lo cual la orden de expulsión debe ser fundada, motivada y despachada dentro de las normas y conductas legales.48

En el mismo sentido y con una mayor apertura pro-derecho humano, en el año de 1995 se dictó otra resolución en juicio de amparo que establece:

Extranjeros, solicitud de amparo por. Legitimación.

El artículo 1 de la Constitución Federal no distingue entre nacionales y extranjeros al disponer que: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”; el dispositivo 33 de la ley fundamental ordena que los extranjeros *“Tienen derechos a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución…”, dentro de las cuales se encuentra la contenida en el ordinal 17, segundo párrafo, de la misma carta magna, que en lo conducente dice:*

*“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”. De todo lo cual se sigue que los extranjeros disfrutan de legitimación para acudir al juicio de amparo, sin que les sea aplicable el artículo 67 de la Ley General de Población, a efecto de que previamente comprueben su legal estancia en el país y que su condición y calidad migratoria les permiten promoverlo o, en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación para ese fin.*49

En este contexto, es evidente que el constituyente permanente decidió retomar el espíritu de diversas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y modificó el artículo 33 de la Constitución para establecer claramente la garantía de audiencia como un derecho de las personas extranjeras, eliminando con ello la inconvencionalidad de una norma que no era acorde con diversos instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.

46 Soriano, Lili, 16 de enero de 1924. Ocho votos. Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. XCV, pp. 720-725.

47 Becerra Ramírez, Manuel. El artículo 33 constitucional en el siglo XXI. En Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política. UNAM. 2005, p. 77.

48 Amparo administrativo en revisión 8577/50. Velasco Tovar y coags, 3 de octubre de 1951. Unanimidad de cinco votos. Ibídem, quinta época, tesis aislada, instancia segunda sala, t. CX, núm. de registro 319, 115, p. 113.

49 Amparo directo 5629/95. Luis González y otros. 7 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Rafael Olivera Toro y Alonso. secretario: Ricardo Castillo Muñoz. Ibídem, novena época, tesis aislada, instancia: Tribunal Colegiado de Circuito, t. II, núm. de registro 204, 785, p. 234.

#### Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma

Por lo anterior, una de las disposiciones centrales de la reforma constitucional de 2011 fue la correspondiente a la modificación y adición del artículo 33, relativa a la facultad del Ejecutivo de la Unión en materia de expulsión de personas extranjeras. De esta forma, la redacción vigente del párrafo segundo del artículo 33 de la Constitución, establece que:

El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y el tiempo de la detención.

Con esta redacción se incluyó el reconocimiento constitucional del derecho a audiencia de las personas extranjeras y se mandató al poder legislativo a expedir una ley en la materia para regular el procedimiento administrativo correspondiente. El artículo quinto transitorio del decreto en comento, por su parte, estableció el plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de su vigencia, para concretar la creación de la legislación reglamentaria en la materia. Ese plazo se venció en junio de 2012.

La expectativa de dicha norma reglamentaria es que debe tener como base todas aquellas disposiciones y principios del derecho internacional público que regulan la facultad de los Estados en materia de expulsión de extranjeros, al igual que todos aquellos principios básicos del derecho internacional privado que conforman el régimen jurídico (derechos y obligaciones) de las personas extranjeras.

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas

En razón de lo anterior, el 14 de agosto de 2013, diversas Senadoras y Senadores presentaron ante el Pleno de la H. Comisión Permanente una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 33 de la Constitución,50 con el objeto de regular y garantizar el ejercicio del derecho de audiencia de personas extranjeras sujetas a procedimiento administrativo de expulsión.

De la misma manera, el 22 de octubre de 2013, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, presentó ante el Senado de la República, una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 33 de la Constitución con el objeto regular el ejercicio de su facultad en materia de expulsión de personas extranjeras.51

Ambas iniciativas fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Gobernación, Derechos Humanos, Justicia y Estudios Legislativos para su análisis y dictamen. Al día 30 de abril de 2014, fecha en la que concluyó el segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, el dictamen correspondiente fue publicado en la Gaceta Parlamentaria y quedó de primera lectura en el orden del día.

#### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos

La complejidad más importante para dar cumplimiento al objetivo de expedir la Ley Reglamentaria del Artículo 33 de la Constitución, fue la de conciliar las diferentes visiones contenidas en las iniciativas presentadas en la materia (Ejecutivo y Legislativo).

50 Consulta en línea, Dirección URL: [http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=42998](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=42998)

51 Consulta en línea, Dirección URL: [http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=44252](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=44252)

##### COINCIDENCIAS.

* La aplicación de la Ley estará a cargo de la SEGOB, misma que podrá apoyarse con otras dependencias y entidades de la administración pública federal.
* En ambas iniciativas se establece que las personas extranjeras serán sujetas a un procedimiento administrativo de expulsión, atendiendo al pleno respeto de sus derechos humanos.
* La SEGOB deberá de notificar personalmente a la persona extranjera que se ha iniciado un procedimiento administrativo en su contra con la finalidad de expulsarle del país; así mismo se le deberá de notificar el derecho de audiencia que el artículo 33 constitucional establece.
* La notificación en ambas iniciativas deberá de contener la razón y causas de la audiencia, el lugar, fecha, hora del desenvolvimiento de la misma, así como el derecho a presentar pruebas que a su derecho convenga.
* Ambas iniciativas incluyen, aunque con diferencias, propuestas en torno a la medida de la detención de las personas extranjeras que hayan sido notificadas previamente del inicio del procedimiento administrativo en su contra con la finalidad de expulsarle del país; así como sobre otras medidas cautelares, con la finalidad de asegurar el desahogo del procedimiento.
* Las personas extranjeras tendrán derecho a obtener asistencia legal y consular.
* En ambas iniciativas se establece la obligación por parte del Estado Mexicano de notificar a la representación diplomática o consular la detención de la persona extranjera.
* El desahogo de las pruebas tendrá verificativo el mismo día de la audiencia.
* Ante la resolución de la autoridad competente sólo procederá como medio de impugnación el juicio de amparo.
* Ambas iniciativas, en supuestos y modalidades diferentes, establecen la prohibición de reingresar al territorio del nacional.
* Ambas iniciativas establecen la posibilidad que la autoridad competente declare el sobreseimiento del procedimiento (en la iniciativa del Ejecutivo será en caso de que la persona extranjera solicite su traslado fuera del territorio nacional).
* En ambas iniciativas se propone la imposibilidad de expulsar a una persona extranjera a su país de origen o a cualquier otro en donde su vida peligre.
* Se propone que cuando la persona detenida no hable español, tendrá derecho a ser asistida por un traductor de oficio.

##### DIVERGENCIAS.

* En la iniciativa propuesta por los Senadores se comprenden principios rectores de los derechos humanos que la autoridad competente deberá tomar en consideración cuando se inicie un proceso contra una persona extranjera con el fin de expulsarla del territorio.
* En la iniciativa presentada por el Presidente cualquier autoridad podrá informar a la Secretaría de Gobernación de hechos que pudieran dar lugar al inicio del procedimiento de expulsión.
* La iniciativa de los legisladores marca elementos y requisitos de la ejecución para iniciar un procedimiento de expulsión del territorio nacional respetando de una manera más amplia los derechos humanos.
* La iniciativa propuesta por el Presidente señala que la información relacionada con la expulsión de personas extranjeras será confidencial y reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia.
* La propuesta por el Presidente indica que la Secretaría de Gobernación podrá desechar el expediente o notificar a la persona extranjera el inicio del procedimiento, con base en la información recabada.
* El procedimiento de expulsión que plantea la iniciativa del Titular del Ejecutivo de la Unión se establece que no podrá exceder del plazo de sesenta días naturales.
* En la iniciativa de los Senadores la duración de la prohibición se determinará en consideración de las circunstancias que concurran en cada caso. Para el caso de la iniciativa del Ejecutivo, la SEGOB sólo podrá autorizar el reingreso al territorio nacional de conformidad con las disposiciones legales aplicables, cuando las circunstancias que dieron lugar a la expulsión hayan dejado de existir.
* Los legisladores proponen que el procedimiento administrativo iniciado con la finalidad de expulsar a una persona extranjera del territorio nacional, podrá tener una duración de hasta cinco días hábiles, a partir de la notificación.
* En la iniciativa presentada por los senadores, se establece la facultad para la autoridad competente para celebrar convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil para que estas ofrezcan asesoría y representación legal a las personas extranjeras. Mientras tanto la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal no contempla dicha facultad.
* La iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal no incluye un apartado en el cual se establezcan las definiciones de los conceptos utilizados en la misma.
* En la iniciativa del Ejecutivo Federal se establece un plazo no mayor a sesenta días naturales para la conclusión del procedimiento administrativo de expulsión de una persona extranjera.
* En la iniciativa del Ejecutivo Federal se establece que en caso de que dos o más personas extranjeras hayan incurrido conjuntamente en la misma causa que motive el inicio del procedimiento, éste se llevará a cabo de manera individual.
* Igualmente en la iniciativa del Ejecutivo Federal se demarca que en el caso de que la persona extranjera se niegue a recibir la notificación, el notificador asentará ese hecho en el acta circunstanciada, en presencia de dos testigos. En todo caso, deberá referirse en el acta que se hizo del conocimiento de la persona extranjera su derecho de audiencia.
* La iniciativa del Ejecutivo establece que al mismo tiempo que la persona extranjera sea notificada del inicio del procedimiento en su contra, se le detendrá y permanecerá en las instalaciones migratorias habilitadas por la SEGOB.
* Mientras que en la iniciativa del Ejecutivo Federal la detención es al momento de la notificación, en la iniciativa de los Senadores se podrá aplicar otra medida cautelar.
* Cabe señalar al que la iniciativa del Ejecutivo establece que se podrá modificar la medida cautelar de la detención, por otra dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.
* En la iniciativa de los Senadores no se hace referencia a las consideraciones que deberá tomar la autoridad competente para decidir cuál medida cautelar se deberá aplicar.
* En la iniciativa del Ejecutivo Federal se hace referencia al derecho de la persona extranjera de presentar alegatos de manera oral, una vez desahogadas las pruebas en la audiencia, mientras que en la de los legisladores no se hace referencia a este derecho.
* La iniciativa del Ejecutivo prevé que una vez concluida la audiencia, la Secretaría de Gobernación recabará la opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores y podrá solicitar la de otras autoridades que estime pertinentes
* La iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal prevé que la expulsión del país de una persona extranjera será ejecutada por la SEGOB, por conducto del INM.
* En la iniciativa de los Senadores se establece una mayor cantidad de supuestos por los cuales no se procederá a la expulsión de las personas, atendiendo al respeto de los derechos humanos de los extranjeros. Como por ejemplo, que la situación de salud de la persona se encuentre en riesgo.
* En este mismo sentido la iniciativa de los Senadores establece la prohibición de la expulsión sumaria o colectiva de personas extranjeras; y la expulsión sistemática de personas extranjeras de una misma nacionalidad.
* En la iniciativa de los Senadores se propone que las personas extranjeras que sean expulsadas tengan a derecho a salir del territorio nacional por lugares destinados al tránsito internacional de personas, identificarse mediante la presentación del pasaporte o documento de identidad o viaje válido y vigente y ser enviadas a su país de origen o a aquel del cual sean nacionales.
* Los Senadores proponen que las personas extranjeras sujetas a un proceso administrativo de expulsión tendrán derecho a que un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos esté presente en sus audiencias ante la autoridad competente, verifique el respeto a sus derechos humanos y supervise las condiciones en las que se desarrolle su detención.
* En la iniciativa de los Senadores se establece que las personas extranjeras detenidas y que estén a cargo de las autoridades competentes tendrán derecho a atención médica y personal.
* En la iniciativa de los Senadores se estipula que las personas extranjeras que se inmiscuyan en los asuntos políticos del país podrán ser expulsadas del territorio nacional de conformidad con lo establecido en la presente Ley, siempre y cuando la autoridad competente considere que su permanencia en el país representa un riesgo.

En este contexto, es importante destacar que el dictamen acordado por las comisiones dictaminadoras logró el consenso en los siguientes aspectos:

1. Se da cumplimiento al artículo quinto transitorio de la reforma publicada el 10 de junio de 2011, en la que son incorporados una serie de derechos en beneficio de las personas extranjeras.
2. Se reconoce la necesidad de armonizar el derecho nacional con las Convenciones, Tratados Internacionales y demás ordenamientos de Derecho Público Internacional que han sido ratificados por nuestro País, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
3. Se retoma lo establecido en dichos Tratados y Convenciones internacionales en los que se prevén los siguientes derechos:
   1. Derechos y garantías procesales;
   2. A no ser expulsados del territorio nacional sin que medie un procedimiento;
   3. Presunción de inocencia;
   4. A la defensa;
   5. A la imparcialidad de la autoridad o tribunal por que sea juzgado;
   6. A un plazo razonable;
   7. A la publicidad;
   8. A ser escuchados en el procedimiento;
   9. A respetar sus derechos consulares;
   10. A tener defensa y que le sea proporcionada asesoría;
   11. A ser informado del procedimiento instaurado;
   12. A contar con traductor si así lo requiriera;
   13. Entre otras.
4. Es reconocido por las Comisiones la naturaleza sui generis de las iniciativas al preservar y respetar los derechos humanos de los extranjeros, sin necesidad de hacer referencia a la salvaguarda de la seguridad nacional o el orden público.
5. Se reconoce que se busca la tutela del Estado para la protección del bienestar general y de los intereses de la persona.
6. Que se han reconocido por los promoventes, así como por estas Comisiones Dictaminadoras, las distintas tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido del reconocimiento y protección de derechos de los extranjeros que son sometidos a procedimientos de aplicación del artículo 33 constitucional.
7. Que los derechos procesales consagrados en nuestra Carta Magna deben ser protegidos y garantizados en su respeto no sólo para nacionales sino para todos los individuos sin distinción alguna, en los términos de lo previsto en el artículo 1o.
8. Se reconoce que las garantías procesales incluidas en las iniciativas son congruentes con la Constitución, los Tratados Internacionales y las resoluciones de la Corte.

#### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar

A la fecha, queda pendiente la aprobación por parte del Pleno del Senado de la República, del Dictamen de la Ley Reglamentaria del Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se espera que pueda darse en un periodo extraordinario de sesiones (mayo-junio 2014).

# Artículo 102

#### Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional

Hace veinticuatro años se inició la construcción de los sistemas públicos de protección de los derechos humanos en México. Fue el 5 de junio de 1990, cuando mediante un decreto presidencial se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), adscrita a la Secretaría de Gobernación, con el fin de fomentar la protección, observancia y promoción de los derechos fundamentales.

En 1992 se le otorgó el reconocimiento constitucional a la CNDH, aunque siguió siendo un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.

Fue hasta 1999 cuando se le concedió la autonomía constitucional y se estructuró un nuevo sistema nacional con el surgimiento de organismos de protección de los derechos humanos en todas las entidades federativas, lo que permitió que México se coinvirtiera, al menos desde el punto de vista del diseño institucional, en uno de los sistemas no jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos más grandes y significativos del mundo.

En este contexto, hasta la reforma de junio de 2011, el apartado B del artículo 102 constitucional no contemplaba la obligación de los servidores públicos de informar a la CNDH, las razones por la cuales decidían, en su caso, no aceptar y no dar cumplimiento a sus recomendaciones. Ahora, como un acto y mecanismo de control legislativo, deben fundar y motivar su negativa, pudiendo ser llamados por el Senado a comparecer a efecto de que hagan del conocimiento público las razones de dicha negativa.

Como podemos observar, se trata de una reforma que otorga al Senado de la República y, en su caso, también a la Comisión Permanente, nuevos instrumentos de control político y de rendición de cuentas, en caso de incumplimiento por parte de las y los servidores públicos sobre las recomendaciones que emita la CNDH.

Habrá que recordar que hasta antes de la reforma constitucional, no habían existido los mecanismos de control político por parte del Poder Legislativo para todas aquellas conductas omisas, evasivas e incluso irresponsables por parte de las y los servidores públicos que son señalados en las recomendaciones de la CNDH y que no le dan el debido cumplimiento, o, más grave aún, sólo las aceptan de manera formal y llegan al extremo de denostar al organismo promoviendo en su contra descalificaciones.

El segundo gran elemento que no estaba contenido en el Apartado B del Artículo 102 de la Constitución, era el relativo a la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para investigar violaciones graves a los derechos (facultad hasta ese momento asignada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación).52

Después de la reforma constitucional de 2011, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con la participación activa de su Consejo Consultivo, posee ya la facultad de ordenar el inicio de la investigación, y en su caso determinar, la existencia de violaciones graves a los derechos humanos consagrados en la Constitución o en los tratados internacionales de los que México sea parte.

#### Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma

Uno de los objetivos fundamentales fue realizar el ajuste de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de conformidad con las nuevas facultades que le fueron conferidas por la Constitución, y desarrollar en la legislación secundaria todos los elementos normativos y procedimentales necesarios para garantizar el efectivo cumplimiento de sus responsabilidades.

El otro gran objetivo, el cual es de mediano y largo plazo, consiste en realizar una revisión integral del texto de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, encaminada a modernizar y a hacer más eficiente el marco normativo que rige el ejercicio de todas las demás facultades ordinarias y cotidianas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Lo anterior, con el objeto de transformar y consolidar a la CNDH como un organismo de protección de los derechos humanos eficiente y verdaderamente autónomo.

52 Segundo párrafo del artículo 97 constitucional (antes de la reforma constitucional de 2011). Consulta en línea, Dirección URL: [http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=44584](http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=44584)

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma considerando los objetivos y metas

En el marco del proceso de actualización de la Ley de la CNDH, el Senado de la República avanzó al aprobar, el 12 de noviembre de 2013, una minuta que incorpora entre las facultades y obligaciones del Presidente de la CNDH, la de solicitar, en los términos previstos el Poder Legislativo, a la Cámara de Senadores o, en sus recesos, a la Comisión Permanente, o a las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, se llame a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables para que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas por la CNDH.53

De esta forma, este procedimiento quedó regulado en el Título VIII de la minuta enviada a la Cámara de Diputados, denominado Del Procedimiento para la Comparecencia de los Servidores Públicos que sean Llamados para Explicar el Motivo de su Negativa a Aceptar o Cumplir una Recomendación.

En dicho título, compuesto por un capítulo único, se establece que, cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas, la autoridad o servidor público de que se trate deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa.

Cuando la autoridad o el servidor público no hiciera públicas las razones para no aceptar o cumplir una recomendación, o dichas razones no estuvieran suficientemente fundadas y motivadas, el Presidente podrá solicitar a la Cámara de Senadores o, en sus recesos, a la Comisión Permanente, que llame a comparecer ante sí a la autoridad o el servidor público, mismo que quedará obligado a hacerlo personalmente, salvo el caso a que se refiere el artículo 81,54 a efecto de explicar el motivo de su negativa.

La comparecencia versará única y exclusivamente sobre los motivos de la negativa de aceptar la recomendación o a dar cumplimiento a aquéllas aceptadas y se extenderá el tiempo que sea necesario para agotar el tema. Una vez concluida la sesión, se turnará al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos copia de los documentos que hayan sido entregados por la autoridad.

La Comisión Nacional determinará, previa consulta con la Cámara de Senadores o, en sus recesos, con la Comisión Permanente, en su caso, si la fundamentación y motivación presentadas por la autoridad o servidor público que se hubiese negado a aceptar o a cumplir las recomendaciones emitidas, son suficientes, y hará saber dicha circunstancia por escrito a la propia autoridad o servidor público y, en su caso, a sus superiores jerárquicos.

Las autoridades o servidores públicos a quienes se les hubiese notificado la insuficiencia de la fundamentación y motivación de la negativa, informarán dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del escrito referido en el párrafo que antecede, si persisten o no en la posición de no aceptar o no cumplir la recomendación.

Si persiste la negativa, la Comisión Nacional hará del conocimiento público dicha circunstancia y podrá denunciar ante el Ministerio Público o ante la autoridad administrativa que corresponda a los servidores públicos señalados en la recomendación como responsables, procediendo conforme a lo dispuesto en el Título IV, Capítulo II de la propia Ley de la CNDH.

53 El artículo 81 del proyecto de referencia establece que, en las recomendaciones que se emitan con motivo del ejercicio de la facultad de investigación de violaciones graves a los derechos humanos, la Comisión Nacional podrá presentar denuncia de juicio político ante la Cámara de Diputados o ante las legislaturas de los estados, según corresponda.

54 Las Cámaras de Diputados y de Senadores o las legislaturas estatales deberán dar curso de inmediato a la solicitud, y determinar a la brevedad, respecto de la sustanciación del procedimiento. En caso de que una recomendación emitida en ejercicio de esta facultad no sea aceptada o cumplida, la comparecencia a que se refiere el Título VIII se hará invariablemente ante el pleno de la Cámara de Senadores.

Adicionalmente, las reformas aprobadas por el Senado de la República y turnadas a la colegisladora, reglamentan el ejercicio de la facultad a través de la cual, el Presidente de la CNDH podrá ordenar el inicio de la investigación, y en su caso determinar, la existencia de violaciones graves a los derechos humanos consagrados en la Constitución o en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Así, el Senado ha propuesto la siguiente regulación para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo solicite el Ejecutivo Federal por conducto de la Consejería Jurídica de la Presidencia, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

El primer supuesto es que el Consejo Consultivo deberá ser informado de inmediato del inicio de una investigación sobre violaciones graves a los derechos humanos. Serán aplicables al ejercicio de la facultad de investigación las reglas previstas en el Título III de la Ley de la CNDH, relativas al procedimiento ante la Comisión Nacional, así como, en lo conducente, las contenidas en su reglamento.

Una vez determinado el inicio de la investigación, deberá ponerse en conocimiento de la autoridad o servidor público presuntamente responsable a través del medio de comunicación más ágil posible. En la misma comunicación, la Comisión Nacional le solicitará un informe respecto de los actos u omisiones que se le imputen o de aquellos hechos íntimamente relacionados con aquellos que motivaron su ejercicio. Dicho informe lo deberán presentar, por los medios que sean convenientes, en un plazo máximo de siete días naturales contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación, considerando que se trata de una facultad extraordinaria. En situaciones urgentes, el Presidente podrá reducir dicho término hasta por el plazo que estime conveniente en razón de la gravedad del asunto.

Todas las autoridades están obligadas a enviar la información que les sea requerida en el curso de la investigación, aun la reservada o confidencial. Los servidores públicos de la Comisión Nacional están obligados a tratar la información que con tal carácter sea recibida guardando la más estricta confidencialidad.

El Presidente de la Comisión Nacional estará facultado para citar a todos los servidores públicos que considere deban comparecer ante la misma, a fin de esclarecer los hechos que originaron el inicio de la investigación, incluyendo a Secretarios de Estado, a los gobernadores de las Entidades Federativas y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quienes estarán obligados a comparecer de manera personal, protestar decir verdad, y responder a todos los cuestionamientos que les sean realizados.

En las recomendaciones que se emitan con motivo del ejercicio de la facultad de investigación, la Comisión Nacional podrá presentar denuncia de juicio político ante la Cámara de Diputados o ante las legislaturas de los estados, según corresponda. Las Cámaras de Diputados y de Senadores o las legislaturas estatales deberán dar curso de inmediato a la solicitud, y determinar a la brevedad, respecto de la sustanciación del procedimiento.

En caso de que una recomendación emitida en ejercicio de esta facultad no sea aceptada o cumplida, la comparecencia a que se refiere el Título VIII se hará invariablemente ante el pleno de la Cámara de Senadores.

#### Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos

Tan sólo en el año 2013, la CNDH emitió 86 recomendaciones dirigidas a 42 autoridades distintas; siendo las autoridades con el mayor número de recomendaciones recibidas, la Comisión Nacional de Seguridad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Seguridad Pública, la de Marina; el Gobierno del Estado de Guerrero y la Procuraduría General de la República

En este contexto, uno de los obstáculos más importantes es el relacionado con la inexistencia de un sistema o una metodología que nos permita monitorear el grado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH.

Al día de hoy, sólo un par de funcionarios federales han sido citados a comparecer por el Senado de la República ejerciendo a cabalidad sus nuevas facultades, aunque sin que ello haya derivado en algún tipo de compromiso o consecuencia jurídica.

Por lo tanto, si bien la reforma de 2011, contribuyó a la evolución del sistema de ombudsman en México y vino a fortalecer las facultades del organismo autónomo constitucional, aún existen resistencias e inercias que impiden un control efectivo propio de un Estado democrático y de derecho.

#### Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias a implementar

Finalmente, entre los retos más importantes en los que habrá que seguir trabajando, en aras de consolidar el trabajo del sistema de protección de derechos humanos a nivel nacional, es el relativo a la poca transparencia y a la escasa autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos a nivel estatal.

Para hacer frente a esta realidad, resulta indispensable que los marcos normativos locales se ajusten a la brevedad al nuevo mandato y modelo constitucional, lo que implica necesariamente transformar radicalmente la legislación para fortalecer a los consejos consultivos, transparentar el ejercicio de recursos y el proceso de toma de decisiones, como requisitos indispensables para garantizar la autonomía y la vigencia del nuevo paradigma en materia de derechos humanos.

# Artículo 105

#### Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal al momento de la publicación de la reforma constitucional

El 31 de diciembre 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una de las reformas más importantes para el Poder Judicial de la Federación y para los mecanismos de control constitucional. La acción de inconstitucionalidad se introdujo en la ley fundamental como un medio de control constitucional, el cual persigue la regularidad en la constitucionalidad de las normas generales, permitiendo a través de ella obtener una declaratoria de invalidez con efectos *erga omnes*.

En lo que toca a la fracción II del artículo 105, referente a las acciones de inconstitucionalidad, éstas se crean como una nueva garantía procesal que señala que la Suprema Corte de Justicia conocerá “De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral”.

La creación de este recurso tuvo como finalidad que las minorías parlamentarias y el Poder Ejecutivo, por conducto del Procurador, tuvieran una garantía procesal de defensa de la Constitución.

Respecto de la legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la fracción II del artículo 105 constitucional, hasta antes de la reforma de 2006, sólo resultaban procedentes sí eran interpuestas por:

* El 33 por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por la Cámara;
* El 33 por ciento de los integrantes del Senado de la República, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
* El Procurador General de la República, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
* El 33 por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;
* El equivalente al 33 por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de las leyes expedidas por la propia Asamblea;
* Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE), por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales, y,
* Los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

En 2006, se publicó la reforma al artículo 105 por medio de la cual se adicionó el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tuviese legitimación activa para promover la acción de inconstitucionalidad cuando las leyes o tratados que apruebe el Honorable Congreso de la Unión contravengan las garantías individuales, así como también otorgar dicha facultad a los organismos de protección de los derechos humanos de carácter local respecto de la legislación propia de las entidades federativas.

#### Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma

La reforma constitucional del 10 de junio de 2011, reformó el inciso g) de la fracción II del artículo 105, para conceder a la CNDH, la legitimación para ejercitar acciones de inconstitucionalidad en contra de tratados internacionales de los que México sea parte, con lo cual se viene a resolver el debate de que sucedería si una norma de carácter general fuera incompatible con un tratado internacional en materia de derechos humanos.

Por tanto, esta modificación otorgó a la CNDH la posibilidad para que mediante la acción de inconstitucionalidad pueda contrastar una norma general no sólo con la propia Constitución, sino también con los tratados internacionales en materia de derechos humanos incorporando con ello el denominado control de convencionalidad.

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas

En su informe de actividades del año 2013, la CNDH señala que ha interpuesto ocho acciones de inconstitucionalidad, en las cuales se impugnaron diversos ordenamientos jurídicos y se obtuvieron seis sentencias favorables de acciones.

A partir de la reforma de 2011, se han presentado las siguientes demandas de acción de inconstitucionalidad por parte del organismo autónomo:

1. Demanda de acción de inconstitucionalidad 29/2011, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 17 de octubre del 2011, en contra del artículo373 del Código Penal del Estado de Veracruz, por presunta violación al derecho a la libertad de expresión y garantías de legalidad, seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley penal.
2. Demanda de acción de inconstitucionalidad, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 11 de mayo de 2012, en contra de los artículos 133 Quáter, del Código Federal de Procedimientos Penales, 16, fracción I, apartado D y 40 bis, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, por presunta violación a las garantías de la legalidad, certeza, seguridad jurídica y al derecho a la privacidad o vida privada.
3. Demanda de acción de inconstitucionalidad 11/2013, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 10 de abril del 2013, en contra del artículo 398 bis del Código Penal para el estado de Chiapas, por presunta Violación a la libertad de expresión en su vertiente del derecho a obtener información, cuando el acceso a la información pública es un principio constitucional, así como los principios de legalidad, taxatividad, seguridad pública y, exacta aplicación de la ley penal.

**PODER EJECUTIVO**

#### Secretaría de Gobernación. Subsecretaría de Derechos Humanos.

**Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos.**

**Introducción**

El presente apartado corresponde al diagnóstico del Ejecutivo Federal sobre la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos del 10 de junio de 2011. La exposición de motivos de la reforma citada estableció que a través de ella se buscaba dotar a la Constitución de los elementos y mecanismos necesarios para garantizar la máxima protección de los derechos humanos, así como dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que en esta materia ha reconocido nuestro país con la firma y ratificación de diversos tratados internacionales.55

Así, la reforma estableció el concepto de derechos humanos como el eje articulador de la acción estatal e incorporó al orden jurídico nacional las disposiciones internacionales de derechos humanos. El alcance integral de la reforma está relacionado con su efecto trasversal en el desarrollo de políticas públicas y en la protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos, al hacer explícitas las obligaciones que, en esta materia, tienen todas las autoridades de los tres Poderes y órdenes de gobierno.

Precisamente porque se trata de una reforma que involucra derechos de las personas e implica un cambio de paradigma en la concepción del sistema jurídico en México, el Estado debe poner especial atención en que su contenido tenga un proceso suficiente de difusión social que es consustancial a su implementación. Su magnitud y alcances requieren de un proceso coordinado para su efectiva vigencia.

Como se podrá percibir en la lectura de este apartado, no se hace referencia explícita a los obstáculos y retos de este proceso como sí se realiza en los otros Poderes, dado que los mismos se reflejan en el desglose de las acciones de avance que justamente están dirigidas a solucionar dichas dificultades. Así, los avances se refieren a acciones realizadas para combatir los obstáculos detectados en la presente Administración.

Desde el Poder Ejecutivo se considera que el cambio de rumbo en materia de derechos humanos en México se produjo precisamente con la reforma constitucional de derechos humanos 2011 y con la creación de la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos (DGPPDH) de la Subsecretaría de Derechos Humanos, en la Secretaría de Gobernación (SEGOB), como la instancia especializada y encargada de su implementación. Tanto la Reforma como la creación de la citada Dirección General marcaron un antes y un después en la forma en la que se implementa una reforma de esta relevancia.

Este cambio de rumbo significa actuar. Plasmar textos en la Constitución constituye un acto estático. Implementar conlleva cambiar la forma de pensar de las personas, difundir y capacitar acerca de la reforma. Transformar la concepción y ejercicio del servicio público requiere de un compromiso, asumido en este caso por el Poder Ejecutivo, para hacer un cambio palpable en la vida de las personas.

El presente documento contribuye a evaluar los avances que en esa dirección se han tenido desde el Poder Ejecutivo Federal.

55 Dictamen en la Cámara de Diputados del 23 de abril de 2009. DD-IV-2009. Consulta en línea. Dirección URL: [http://sitl.](http://sitl/) diputados.gob.mx/dictamenes\_ld.php?tipot=&pert=0&init=1446.

#### Nota metodológica

La evaluación sigue el esquema adoptado en los cuatro apartados de este diagnóstico pero en el caso del Poder Ejecutivo, los criterios de evaluación, por los motivos ya expuestos, solamente consideran:

1. Un panorama sobre la situación de los derechos humanos respecto a los componentes incluidos en cada disposición constitucional reformada, relacionados con la actividad del Poder Ejecutivo al momento de la publicación y entrada en vigor de la reforma;
2. Los objetivos y metas para la implementación planteados al momento de la entrada en vigor de la reforma;
3. Los avances obtenidos a partir de su entrada en vigor (periodo del 10 de junio de 2011 al cambiar por 30 de mayo de 2014).

La exposición de la evaluación sigue el orden de los artículos reformados:

|  |  |
| --- | --- |
| **Artículo** | **Temas** |
| 1o | Adopción del concepto de derechos humanos como exigencias universales; bloque de constitucionalidad (parámetro de control de regularidad constitucional), principio pro persona, interpretación conforme a tratados internacionales, principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, obligaciones del Estado, ampliación de la cláusula de no discriminación. |
| 3o | Los derechos humanos en la educación en México. |
| 11 | Derecho de Asilo y refugio. |
| 15 | No celebración de tratados de extradición y de tratados que contravengan los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados de los que México es Parte. |
| 18 | Derechos humanos en la reinserción social. |
| 29 | Suspensión y restricción del ejercicio de derechos humanos y garantías. |
| 33 | Garantía de audiencia en caso de expulsión de personas extranjeras. |
| 89 | Derechos Humanos en la política exterior. |
| 97 | Se suprime la facultad de investigación de violaciones graves a derechos humanos de la esfera de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. |
| 102 | Facultad de investigación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por violaciones graves a derechos humanos, obligación de responder recomendaciones de la CNDH, competencia de la CNDH para conocer violaciones de derechos humanos en el ámbito laboral, consulta pública para el nombramiento de los titulares de la CNDH y de las comisiones locales, así como del consejo consultivo. |
| 105 | Legitimación de la CNDH para ejercitar acciones de inconstitucionalidad por vulneración a derechos humanos contenidos en tratados internacionales. |

# Artículo 1o.

#### Situación al momento de la publicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011

Este apartado tiene especial relevancia para el presente diagnóstico en virtud de que es en la modificación del artículo 1o constitucional en donde se establecen los principios que rigen el sistema de reconocimiento y protección de derechos humanos y se prevén las disposiciones que transversalizan las obligaciones del Estado Mexicano en la materia.

Al artículo 1o constitucional se adicionaron dos párrafos que replantean la forma de entender los derechos humanos y las obligaciones de los servidores públicos en nuestro país.56 La reforma incorpora los siguientes puntos en su contenido:

* Inserta el concepto de los derechos humanos como eje central de la actividad estatal.
* Incorpora como normas del orden jurídico mexicano las disposiciones en materia de derechos de origen internacional, al ampliar expresamente la fuente normativa de los derechos humanos creando un bloque de constitucionalidad en este rubro.
* Establece la forma en la que deberán interpretarse las normas de derechos humanos: conforme a la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos.
* Instaura la aplicación del principio *pro persona* como base interpretativa a fin de favorecer la protección más amplia a las personas.
* Señala las obligaciones concretas en el ámbito de su competencia, a cargo de todas las autoridades del Estado Mexicano: promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
* Refiere los deberes del Estado Mexicano ante una violación de derechos: prevenir, investigar, sancionar y reparar.
* Establece los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los cuales deben ser interpretados y aplicados en el cumplimiento de las obligaciones de todas las autoridades.

La situación de los derechos humanos al momento de la aprobación de la reforma constitucional mostraba la urgencia de modificar integralmente el marco constitucional en la materia. Así, se necesitaba actualizar los términos previstos en la Constitución e instaurar el reconocimiento de un catálogo de derechos que tuviera como fuente no sólo la Constitución sino también a los tratados internacionales. Las recomendaciones planteadas en el Mecanismo de Examen Periódico Universal (MEPU) de 2009, por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y por la sociedad civil organizada, se atendieron puntualmente por la voluntad y compromiso del Poder Legislativo y Ejecutivo Federal y fueron satisfechas a nivel normativo con la reforma constitucional de 2011.

#### Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma al artículo 1o

##### Pacto por México57

Al inicio del periodo Presidencial 2012 – 2018 los diversos actores políticos agrupados en el Pacto por México presentaron cinco grandes Acuerdos.58 En el rubro “Acuerdos para una Sociedad de Derechos y Libertades” se planteó que *“el siguiente paso de la democracia mexicana es la creación de una sociedad de derechos que logre la inclusión de todos los sectores sociales y reduzca los altos niveles de desigualdad que aún existen entre las personas y entre las regiones de nuestro país”*.

56 Anteriormente sólo se había modificado en dos ocasiones, la primera ocasión en el año 2001, y la segunda en 2006.

57 Pacto por México. Consulta en línea. Dirección URL: [http://pactopormexico.org/acuerdos/#sociedad-de-derechos,](http://pactopormexico.org/acuerdos/#sociedad-de-derechos) p. 3

58 Pacto por México ¿Cómo se logró? Consulta en línea. Dirección URL: <http://pactopormexico.org/como/>

En consecuencia, los signatarios acordaron que el gobierno realizaría un conjunto de acciones administrativas al tiempo que las fuerzas políticas pactantes impulsarían reformas legislativas, así como acciones políticas para ampliar la libertad y la gama de derechos exigibles y efectivos para todas y todos los mexicanos.

En el Acuerdo 1.5 “Defender los derechos humanos como política de Estado”, se reconoce la gran importancia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, planteando que en el país se requiere que el respeto, la promoción y la defensa de estos derechos sean una constante de su cultura y del actuar de sus gobernantes.

Para lograrlo, se enfatiza que debe consolidarse una política de Estado en materia de derechos humanos, a través de un Programa Nacional de Derechos Humanos, cuya plataforma tendría como base la reforma constitucional 2011, los tratados que México ha suscrito y las necesidades apremiantes de la población.

Entre los compromisos contenidos en el Pacto por México y que tienen un impacto directo con la Administración Pública Federal (APF) destacan los siguientes:

* La creación inmediata de una instancia federal que permita dar seguimiento a la instrumentación de la reforma en materia de derechos humanos, una instancia que pueda articular y coordinar todos los esfuerzos federales y del ámbito local que se requieren para dar cabal cumplimiento a la reforma constitucional (Compromiso 21).

En este sentido, es importante mencionar que la instancia encargada de la implementación de la reforma constitucional del año 2011 es la DGPPDH de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la SEGOB, la cual fue creada con el nuevo Reglamento interior de esta Secretaría publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de abril de 2013 y próximamente se instalará un Consejo Ciudadano para dar seguimiento a la implementación de la reforma constitucional de 2011 en el Poder Ejecutivo.

* Fortalecimiento de los mecanismos de protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas y creación de una instancia especializada con participación de autoridades y sociedad civil organizada (Compromiso 29).
* Consolidar una política de Estado en materia de derechos humanos. Al respecto, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 (PNDH) al que nos referiremos más adelante, es el elemento clave para materializar dicho objetivo.

##### Plan Nacional de Desarrollo 2013-201859

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 señala la importancia de otorgar al tema de los Derechos Humanos un estatus de prioridad nacional y proyecta “*hacer de México una sociedad de derechos, en donde todos tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución”.* El diagnóstico previsto en el PND establece:

“La consolidación de un Estado democrático en México debe tener como uno de sus componentes el pleno respeto y garantía de los derechos humanos. A pesar de los esfuerzos realizados por las instancias competentes en el tema, no se ha logrado revertir el número de violaciones que persisten en muchos ámbitos de los derechos humanos. Por ello, uno de los objetivos prioritarios del gobierno es lograr una política de Estado en la materia, que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.

Uno de los avances más importantes en esta materia lo constituye la Reforma Constitucional en Derechos Humanos y la referente al Juicio de Amparo, que incorporaron a nuestro marco jurídico nuevos principios de respeto y exigibilidad para dichos derechos. Este nuevo marco constitucional tiene una potencialidad transformadora que servirá de base para la promoción de la política de Estado en la materia. Por ello, un aspecto central para la promoción de la política de derechos humanos es impulsar su implementación”.

59 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Consulta en línea. Dirección URL: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?%20> codigo=5299465&fecha=20/05/2013.

El Objetivo 1.5 del Plan Nacional de Desarrollo señala*: “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”*, y plantea las estrategias y líneas de acción para instrumentar una política de Estado en derechos humanos, de manera que el conjunto de políticas públicas y la actuación de sus autoridades se circunscriban en el marco del respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

En el mencionado objetivo, se plantean las siguientes estrategias y líneas de acción: Estrategia 1.5.1. Instrumentar una política de Estado en derechos humanos.

Líneas de acción

Establecer un programa dirigido a la promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Promover la implementación de los principios constitucionales en materia de reconocimiento y protección de derechos humanos.

Promover mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para lograr mayor incidencia en las políticas públicas de derechos humanos.

Establecer mecanismos de colaboración para promover políticas públicas de derechos humanos con todas las autoridades del país.

Promover adecuaciones al ordenamiento jurídico nacional, para fortalecer el marco de protección y defensa de los derechos humanos.

Generar información que favorezca la localización de personas desaparecidas.

Actualizar, sensibilizar y estandarizar los niveles de conocimiento y práctica de las y los servidores públicos federales en materia de derechos humanos.

Promover acciones para la difusión del conocimiento y práctica de los derechos humanos.

Promover los protocolos de respeto a los derechos humanos en la actuación de las Fuerzas Armadas y las policías de todo el país.

Dar cumplimiento a las recomendaciones y sentencias de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, y promover una política pública de prevención a violaciones de derechos humanos.

Impulsar la inclusión de los derechos humanos en los contenidos educativos a nivel nacional.

Fortalecer los mecanismos de protección de las personas defensoras de derechos humanos y de periodistas.

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma

A partir de la publicación de la reforma constitucional de derechos humanos, los tres Poderes de la Unión iniciaron una serie de actividades encaminadas a materializar dicha reforma. Los primeros avances del Poder Ejecutivo se mencionan en el Sexto Informe de Gobierno60 de la Administración 2006 - 2012, en el cual se señala que se promovió la Reforma de Derechos Humanos y en virtud de ello, entre septiembre de 2011 y agosto de 2012, se generaron instrumentos legales61 para favorecer su implementación.62 Por otro lado, menciona el inicio de un programa de capacitación dirigido a las y los Jueces y Magistrados federales, enfocado a adecuar su actuación a las reformas constitucionales de derechos humanos y de amparo, desarrollado por el Poder Judicial de la Federación, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Durante la presente Administración, los principales avances se pueden encontrar en los siguientes documentos y acciones:

60 Sexto Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa. Consulta en línea. Dirección URL: www.calderon. presidencia.gob.mx.

61 Entre los que se destacan la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, publicada el 14 de junio de 2012, y la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada el 25 de junio de 2012.

62 Ídem.

##### Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación 2013-2018

El Diagnóstico del Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación 2013-2018, señaló que a dos años de la entrada en vigor de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, su implementación se encontraba incipiente al existir Constituciones estatales que no habían incorporado los nuevos principios en materia de derechos humanos y tampoco se presentaban avances en la capacitación de las y los servidores públicos relativa a los derechos y obligaciones asociados a la reforma.

Para ello, el Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación, siguiendo las directrices del PND 2013 – 2018, señala que una característica central de la política es el impulso y seguimiento a la implementación de la reforma constitucional en torno a tres ejes específicos:

1. Articulación entre los Poderes de la Unión, Órdenes de Gobierno y Órganos Autónomos para fortalecer la integralidad del proceso de implementación;
2. Capacitación sobre los principios constitucionales de derechos humanos a servidoras y servidores públicos federales e impulsar la colaboración en otros procesos de formación a nivel local y,
3. Difusión de los contenidos de la reforma constitucional de derechos humanos entre la sociedad.

##### Programa Nacional de Derechos Humanos 2014 – 2018

La planeación de la política pública de derechos humanos toma como base el nuevo marco constitucional y es, a su vez, un medio idóneo para su implementación, de forma que se da una relación inseparable entre la reforma constitucional y el diseño de la política pública. En este sentido, se establece como prioridad la creación del PNDH**,** para la instrumentación de la política de Estado en la materia.

El 16 de abril de 2013, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, se realizó el Panel de Derechos Humanos, en el marco de la Consulta Nacional Eje 1 “México en Paz”, para definir los objetivos y estrategias en la materia, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y en consecuencia, del PNDH.

El 27 de mayo de 2013, la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos acordó dar inicio a los trabajos de elaboración del Programa, el cual es un instrumento rector y transversal, de alcance nacional, de la Política de Estado en materia de derechos humanos, acorde con los estándares y recomendaciones internacionales; elaborado con la participación de la sociedad civil en todas sus etapas, el cual cuenta además con un mecanismo de seguimiento y evaluación independiente.

Para la elaboración del PNDH se conformó una “Red Enlaces DH”, con el fin de impulsar un proceso integral de generación de políticas públicas en materia de derechos humanos dentro de las diferentes dependencias y entidades de la APF, lo que ha permitido fomentar la coordinación y vinculación de las instancias involucradas para introducir la perspectiva de derechos humanos en sus programas, planes y presupuestos.

Durante su proceso de elaboración se presentó ante distintas agencias de Naciones Unidas y de otros organismos internacionales el diseño del PNDH 2014-2018.

Asimismo, para garantizar la participación de la sociedad civil, la SEGOB, a través de la Secretaría Técnica de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos convocó, en octubre de 2013, al Foro de Consulta para la Elaboración del PNDH.

También, en octubre de ese año se llevó a cabo el Seminario Consultivo para la elaboración del PNDH 2014-2018, con la participación de expertos y expertas en derechos humanos, congregados con el fin de construir y enriquecer el instrumento.

Cabe mencionar que en cada una de las etapas del proceso de conformación del Programa, se contó con la participación de las organizaciones de la sociedad civil. El proyecto final contiene mecanismos de medición de resultados, en apego a los estándares y recomendaciones internacionales, y tiene un carácter integral y transversal, al incidir en todos los programas sectoriales y especiales de la APF.

Además se conformaron grupos de trabajo integrados por representantes de la sociedad civil y de 43 dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. Finalmente, se concluyó con el proceso de elaboración. El PNDH 2014-2018 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

Precisamente, el Objetivo principal del PNDH es “*lograr la efectiva implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”*, y se integra por las siguientes Estrategias y Líneas de Acción:

Estrategia 1.1. Asegurar que la gestión de la Administración Pública Federal se apegue a la reforma. Líneas de acción

* + 1. Capacitar y sensibilizar a [servidoras y] servidores públicos de la Administración Pública Federal en los contenidos e implicaciones de la reforma constitucional.
    2. Actualizar y armonizar los manuales, reglamentos y demás disposiciones internas para adecuarlos a la reforma constitucional.
    3. Elaborar y difundir directrices para la adopción de los principios contenidos en la reforma constitucional dirigidas a [las y] los servidores públicos.
    4. Generar un acervo electrónico del marco internacional de derechos humanos para cada dependencia y entidad.
    5. Promover la participación de sociedad civil en los procesos derivados de la implementación de la reforma.

Estrategia 1.2. Promover la armonización legislativa conforme a los contenidos constitucionales establecidos en la reforma.

Líneas de acción

* + 1. Impulsar, en colaboración con el poder legislativo federal, la expedición de las leyes reglamentarias de la reforma constitucional.
    2. Presentar iniciativas para la armonización legislativa respecto de los contenidos de la reforma constitucional.
    3. Colaborar con las autoridades locales competentes para la armonización de su marco normativo.
    4. Impulsar la participación de sociedad civil en la elaboración de iniciativas de ley relacionadas con la reforma de derechos humanos.

Estrategia 1.3. Impulsar la colaboración entre los poderes y órdenes de gobierno en el proceso de implementación de la reforma.

Líneas de acción

* + 1. Celebrar convenios o acuerdos con Poderes, órganos y órdenes de gobierno para articular los procesos de implementación de la reforma.
    2. Promover procesos de capacitación y difusión en los órdenes local y municipal.
    3. Promover mecanismos de monitoreo sobre los avances de la implementación de la reforma en los tres Poderes de la Unión.
    4. Colaborar con las entidades federativas y municipios para el seguimiento del proceso de implementación de la reforma.

Estrategia 1.4. Difundir entre la población los contenidos de la reforma constitucional de derechos humanos. Líneas de acción

* + 1. Dar a conocer, de manera accesible, a través de medios de comunicación los contenidos constitucionales de derechos humanos.
    2. Promover la difusión sobre el contenido e implicaciones de la Reforma constitucional en las entidades federativas.
    3. Promover acercamientos y generar sinergias con distintos grupos de la sociedad para la difusión de la reforma.
    4. Promover entre las instituciones de educación superior, a nivel nacional, la enseñanza de los contenidos de la reforma constitucional.

Estrategia 1.5. Evaluar el proceso y los impactos de la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos.

Líneas de acción

* + 1. Establecer mecanismos de rendición de cuentas y acceso a la información en torno a la implementación de la reforma.
    2. Conformar y garantizar el funcionamiento de un Consejo Ciudadano que colabore en la evaluación de la implementación de la reforma.
    3. Coordinar estudios y evaluaciones de impacto en derechos humanos intersecretariales e intersectoriales.
    4. Asegurar que la sociedad civil participe en la observación y vigilancia de la implementación y seguimiento de la reforma constitucional.

##### Institucionalización de los Derechos Humanos en la Administración Pública Federal

El 2 de enero de 2013 se publicó la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en cuyo contenido se logró la institucionalización de los Derechos Humanos. A partir de esta reforma se cuenta con instancias gubernamentales conformadas explícitamente para introducir los derechos humanos en el diseño e implementación de las políticas públicas, así como evaluar la política pública federal en materia de Derechos Humanos. Estas acciones derivan de la decisión de establecer una política de Estado en derechos humanos.

En la fracción XI del artículo 27 de la LOAPF se introduce la atribución de la SEGOB para:

*vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país; coordinar en vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos y dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que emitan los organismos competentes en dicha materia; así como dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto.*

Con esto, el Ejecutivo Federal dispuso que desde la reestructuración de la SEGOB como instancia rectora de la política interior, se fortaleciera el área de derechos humanos. Para ello, a fin de contar con capacidades institucionales adecuadas, el 2 de abril de 2013 se publicó el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, creando al interior de la Subsecretaría de Derechos Humanos dos nuevas áreas especializadas:

1. La DGPPDH que cuenta con facultades para el diseño, ejecución y seguimiento de la política de derechos humanos, así como de la implementación de la reforma constitucional en la materia (en cumplimiento del compromiso 21 del Pacto por México). Además es responsable de vincular el PNDH con la estrategia de implementación de la reforma constitucional. Su fundamento y regulación están previstos en el artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
2. La Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos, con facultades de formular estrategias y coordinar acciones en materia de atención a víctimas u ofendidas u ofendidos de delitos. Su fundamento y regulación están previstos en el artículo 26 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

##### Lineamientos de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación

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

Para ello se trazaron los siguientes lineamientos:

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

##### Actividades para dar cumplimiento a la estrategia integral de implementación de la reforma constitucional

La estrategia establecida en el Poder Ejecutivo63 para la implementación de la reforma constitucional se realiza en torno a 3 ejes específicos:

* 1. Articulación de esfuerzos para fortalecer la integralidad del proceso de implementación;
  2. Capacitación sobre los principios constitucionales de derechos humanos a servidoras y servidores públicos; y
  3. Difusión de los contenidos de la reforma constitucional de derechos humanos, entre las personas que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado Mexicano a fin de fortalecer y coadyuvar la exigibilidad de los derechos.

En torno a estos tres ejes se pueden destacar los siguientes avances:

##### Articulación

Se consideró necesario que, a fin de articular las acciones pertinentes para su efectiva implementación, se presentara un Diagnóstico sobre la situación actual de la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos -del que este documento forma parte-, para hacer un recuento de los avances y de los retos en cada uno de los poderes, a tres años de la entrada en vigor de la Reforma. La evaluación parte de un instrumento metodológico acordado y coordinado entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

63 Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018. Diario Oficial de la Federación del 12 diciembre de 2013, p., 14. Consulta en línea. Dirección URL: <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/620/4/images/> Programa\_Sectorial\_SEGOB\_DOF\_121213\_Separata.pdf.

Por otra parte, el 13 de mayo de 2014, se instaló la *Mesa permanente de revisión de la normatividad administrativa para su armonización con la reforma constitucional de derechos humanos.* Con ello se busca que las dependencias e instancias del Gobierno Federal puedan contar con una normativa congruente y consistente con la reforma constitucional que coadyuve al cumplimiento de las obligaciones de las y los servidores públicos en materia de derechos humanos.

##### Capacitación

Se está dando especial énfasis a la capacitación y sensibilización de servidoras y servidores públicos, a fin de que conozcan los contenidos y alcances de la reforma constitucional, cuáles son sus nuevas obligaciones constitucionales y cómo deben cumplirlas. Para este propósito se firmaron tres convenios de colaboración de la SEGOB: con la CNDH el 6 de junio de 2013, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) el 27 de noviembre de 2013 y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ) el 28 de noviembre de 2013. El 11 de febrero de 2014 se constituyó la Red de coordinadores de delegaciones de 26 dependencias y entidades de la APF a fin de extender la capacitación a todas y todos los servidores públicos federales adscritos a las distintas delegaciones de todas las dependencias y entidades.

Así, con el objeto de impulsar el proceso de capacitación de las y los servidores públicos de la Administración Pública Federal y “formar a formadores y formadoras”, se han realizado el siguiente conjunto de acciones como parte de una estrategia integral:

1. Sesiones Permanentes de Sensibilización y Capacitación a las y los Servidores Públicos “Implicaciones de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos 2011 en la Secretaría de Gobernación”.

Derivan del Convenio celebrado entre la SEGOB y la CNDH el 6 de junio de 2013. Son impartidas por investigadoras e investigadores del Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH) de la CNDH y coordinadas por la DGPPDH. Se desarrollan regularmente durante el año y tienen una duración de 6 horas por día. A la fecha se han llevado a cabo las siguientes sesiones:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **SEDE** | **FECHAS** | **SERVIDORAS Y SERVIDORES PÚBLICOS CAPACITADOS** |
| 1. | Ciudad de México | 2 al 6 de diciembre de 2013 | 986 personas adscritas a órganos administrativos desconcentrados y Unidades de la SEGOB como: Policía Federal, Protección Federal, Prevención y Readaptación Social, Protección Civil e Instituto Nacional Migración. |
| 2. | Ciudad de México | 7 al 10 de abril de 2014 | 370 personas adscritas a órganos desconcentrados de la SEGOB como: Policía Federal, Protección Federal, Prevención y Readaptación Social. |

1. Seminarios Regionales “Derechos Humanos y Administración Pública a la Luz de los Nuevos Principios Constitucionales”

Tiene su origen en el convenio celebrado entre la SEGOB y el INAP el 27 de noviembre de 2013. Son impartidos por investigadoras e investigadores del INAP, catedráticas y catedráticos, servidoras y servidores de la DGPPDH de la SEGOB. Se realizan regularmente durante el año. Al momento se han llevado a cabo dos sesiones:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **SEDE** | **FECHAS** | **SERVIDORAS Y SERVIDORES PÚBLICOS CAPACITADOS** |
| 1. | Ciudad de México | 27 al 29 de noviembre de 2013 | 654 adscritos a 26 dependencias y entidades del Gobierno Federal |
| 2. | Mérida, Yucatán64.  Primer Seminario Regional | 27 y 28 de marzo de 2014 | 260 adscritos a las delegaciones de 20 dependencias y entidades del Gobierno Federal |

64 Entidades federativas invitadas: Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

1. Talleres “La Reforma Constitucional de Derechos Humanos 2011: Impactos y Alcances en Materia de Procuración de Justicia”

Derivan del Convenio de Colaboración de la SEGOB con la Procuraduría General de la República (PGR) y las instancias que integran la CNPJ suscrito el 28 de noviembre de 2013. Tienen por objeto el desarrollo e impulso de acciones de la SEGOB encaminadas a la capacitación de las y los servidores públicos que integran a la PGR y a las Procuradurías de los Estados en materia de la reforma constitucional sobre derechos humanos de 2011. Son impartidos por servidoras y servidores públicos de la DGPPDH de la SEGOB. Se llevan a cabo regularmente a lo largo del año. En una primera etapa, durante 2014 se han llevado a cabo tres sesiones regionales:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **SEDE** | **FECHA** | **SERVIDORAS Y SERVIDORES PÚBLICOS CAPACITADOS** |
| 1. | Puebla, Puebla.  Zona Centro de la CNPJ | 25 y 26 de marzo de 2014 | 40  Procedentes de la Zona Centro de la CNPJ: Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala. |
| 2. | Culiacán, Sinaloa  Zona Noreste-Noroeste de la CNPJ | 28 y 29 de abril de 2014 | 55  Procedentes de dos zonas de la CNPJ:  Zona noroeste: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora.  Zona noreste: Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas. |
| 3. | Xalapa, Veracruz | 26 y 27 de mayo de 2014 | 40  Procedentes de la zona Sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. |

1. Talleres de Inducción sobre la Reforma Constitucional de Derechos Humanos 2011

En el marco de las Sesiones Itinerantes para la difusión de la reforma constitucional –mecanismo instaurado desde la Secretaría Gobernación para difundir la reforma y que se explicará *infra*, se realizan **“Talleres de Inducción sobre la Reforma Constitucional de Derechos Humanos 2011”** dirigidos a las y los servidores públicos adscritos a las delegaciones de la APF en las entidades. A la fecha se han desarrollado las siguientes:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **SEDE** | **FECHA** | **SERVIDORAS Y SERVIDORES PÚBLICOS CAPACITADOS TALLER DE INDUCCIÓN** |
| Morelia, Michoacán | 28 de febrero de 2014 | 80 |
| Torreón, Coahuila | 4 de abril de 2014 | 120 |
| Puebla, Puebla | 11 de abril de 2014 | 120 |
| Pachuca, Hidalgo | 9 de mayo de 2014 | 80 |
| Oaxaca, Oaxaca | 27 de mayo de 2014 | 161 |

1. Sesiones Especializadas sobre la Reforma Constitucional de Derechos Humanos 2011

Tienen como objetivo capacitar a funcionarias y funcionarios sobre la reforma de 2011 específicamente en el ámbito de su desempeño. Así se proyectarán los contenidos de dicha reforma en materia indígena, seguridad, fuerzas armadas, salud, juventud, entre muchos otros. Hasta el momento se ha celebrado la siguiente:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **SEDE** | **FECHA** | **DEPENDENCIA** | **SERVIDORAS Y SERVIDORES PÚBLICOS CAPACITADOS** |
| 1. | Videoconferencia a las 31 delegaciones | 22 de abril de 2014 | Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) | 640 |

Por otra parte, los lineamientos establecidos a partir de la reforma constitucional de derechos humanos han sido incorporados a los programas de capacitación de diversas dependencias y entidades de la APF, las cuales han realizado cursos presenciales y virtuales para el personal de sus respectivas dependencias y entidades.

##### Difusión

A fin de fortalecer el conocimiento de la reforma constitucional 2011 entre la población se realizan las Sesiones Itinerantes para la Difusión de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos 2011. Tienen como propósito difundir el contenido de la Reforma Constitucional para fortalecer la exigibilidad de los derechos en México, es decir, necesitamos una población que conozca cuáles son sus derechos y cómo exigirlos a las autoridades. Estas sesiones son impartidas por expertas y expertos en el tema de derechos humanos y se han realizado las siguientes:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **SEDE** | **FECHA** | **POBLACIÓN INFORMADA EN LA SESIÓN ITINERANTE** |
| Morelia, Michoacán | 28 de febrero de 2014 | 300 |
| Torreón, Coahuila | 4 de abril de 2014 | 300 |
| Puebla, Puebla | 11 de abril de 2014 | 650 |
| Pachuca de Soto, Hidalgo | 9 de mayo de 2014 | 450 |
| Oaxaca, Oaxaca | 27 de mayo de 2014 | 300 |

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

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

Asimismo, en coordinación con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) se iniciará un proceso de difusión a través de Radiodifusoras Culturales Indigenistas de los nuevos contenidos de la reforma constitucional de derechos humanos y traduce los materiales arriba mencionados a lenguas indígenas. El propósito es que las y los mexicanos que hablan una lengua diferente al español puedan conocer de manera más amplia la nueva dimensión de sus derechos humanos y las autoridades sepan cuáles son sus obligaciones previstas en el artículo 1o constitucional.

En materia de vinculación con la sociedad civil se instalará un “Consejo Ciudadano para la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos” que coadyuve en los trabajos de implementación de los nuevos contenidos constitucionales. El Consejo contribuirá al diseño de directrices para la implementación de la reforma constitucional, la determinación de sus alcances y la definición de la metodología a seguir a fin de que la misma sea generalizada, incluyente y eficiente.

También se ha constituido, con organizaciones de la sociedad civil de las entidades federativas que se han visitado en Sesiones Itinerantes, la *Red Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos*. La red persigue vincular a organizaciones de la sociedad civil en el esfuerzo de

dar a conocer el nuevo marco constitucional y de esa manera impulsar su utilización directa. De igual forma busca retroalimentar el proceso con la voz y visión de la sociedad civil.

##### EJEMPLOS SOBRE LA POTENCIALIDAD TRANSFORMADORA DE LA REFORMA DE 2011

El artículo 1o, párrafo tercero, de la Constitución establece que “todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”. Diversos ejemplos muestran la gran potencialidad transformadora de la reforma de 2011 y la incidencia que ha tenido en las decisiones que se están adoptando en el país en materia de derechos humanos, entre ellos la aplicación del principio *pro persona,* el cumplimiento de los compromisos internacionales, la observancia de las obligaciones que tienen las y los servidores públicos en materia de derechos humanos previstas en el párrafo tercero del artículo 1o constitucional.

A guisa de ejemplo referimos algunos casos en los que se manifiesta como el nuevo marco constitucional está impactando en el modo de proceder de las autoridades al respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.

##### Circular del IMSS respecto de matrimonios formados por personas del mismo sexo

En febrero de 2014, la APF, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social emitió un comunicado65 en el que informó que los matrimonios formados por personas del mismo sexo serán sujetos de afiliación al régimen ordinario del Seguro Social.

Asimismo, señaló que esta determinación “*es acorde con la interpretación realizada por la Suprema Corte a la Ley del Seguro Social, en el sentido de que aun cuando la ley hace diferencias en razón de género, debe entenderse que también protege a dichos matrimonios, lo cual respeta el principio pro persona, establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.66*

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) determinó que los matrimonios formados por personas del mismo sexo serán sujetos de afiliación al régimen ordinario, es decir, trabajadoras y trabajadores, y beneficiarias y beneficiarios.

##### Fideicomiso para el cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos

Otro ejemplo que manifiesta las implicaciones que ha tenido el nuevo marco constitucional lo encontramos en casos como el del Fideicomiso para el cumplimiento de obligaciones en materia de los derechos humanos que fue constituido el 25 de octubre de 2012, y modificado en abril de 2014 para ampliar los fines de este Fideicomiso a efecto de incluir también soluciones amistosas, reparaciones derivadas de las recomendaciones y resoluciones que emitan la CIDH o los órganos de tratados de las Naciones Unidas, así como las recomendaciones que emita la CNDH en las que la dependencia o entidad señalada como responsable de reparar el daño causado por violaciones de derechos humanos, acepte la recomendación y aporte los recursos correspondientes al fideicomiso, así como las obligaciones pecuniarias previstas en los convenios que sean suscritos por la SEGOB, siempre que en los mismos, cualquiera que sea su denominación se reconozca la responsabilidad del Estado Mexicano por las violaciones de derechos humanos, en términos de las disposiciones aplicables.

En tal sentido, con este Fideicomiso se contribuye al cumplimiento de la obligación estatal de reparar violaciones a derechos humanos previstas en el artículo 1o constitucional.

65 Comunicado de Prensa No. 009/2014. Instituto Mexicano del Seguro Social. Consulta en línea. Dirección URL: http:// [www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201402/009.](http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201402/009)

66 Ídem.

Dicho fideicomiso, que es inédito, actualmente sirve como mecanismo de pago para:

1. las obligaciones en materia de derechos humanos que, mediante recomendaciones, resoluciones o sentencias, ordenen o emitan, la Corte Interamericana (Corte IDH), la Comisión Interamericana (CIDH) o los órganos creados en virtud de tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte;
2. las recomendaciones que emita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que sean aceptadas por la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal señalada como responsable;
3. las obligaciones pecuniarias previstas en los convenios o soluciones amistosas que sean suscritos por la SEGOB, siempre que en los mismos, cualquiera que sea su denominación, se reconozca la responsabilidad del Estado Mexicano por las violaciones de derechos humanos, en términos de las disposiciones aplicables, y
4. la implementación de las medidas provisionales o cautelares de protección a los derechos humanos dictadas por la CorteIDH, la CIDH, la CNDH o los órganos creados en virtud de tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte.

En este sentido, este Fideicomiso contribuye al cumplimiento del artículo 1o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente la de facilitar el cumplimiento de las recomendaciones internacionales, lo cual está también previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, relativo a “dar cumplimiento a las recomendaciones y sentencias de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos y promover una política pública de prevención a violaciones de derechos humanos” y al compromiso asumido por el Estado Mexicano al firmar y ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El fideicomiso cuenta con un Comité Técnico que está integrado por los titulares de la Subsecretaría de Derechos Humanos, la Oficialía Mayor, y la Subsecretaría de Gobierno de la SEGOB, así como por la titular de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

La creación del fideicomiso representa las siguientes ventajas:

1. El patrimonio del fideicomiso únicamente puede utilizarse para cumplir los fines para los que fue constituido, lo cual otorga seguridad jurídica sobre el pago de reparaciones del daño, ya que no se requiere contar con una línea presupuestal específica y con el monto económico al momento en que se dicten decisiones de la Corte Interamericana, la Comisión Interamericana o la CNDH, hecho que se había visto obstaculizado en el pasado por no contar con fondos específicos para el cumplimiento de reparaciones del daño dictadas por instancias nacionales e internacionales.
2. El fideicomiso permite la creación de subcuentas dentro del mismo, las cuales pueden generarse a nombre de las víctimas. Esta situación permite que el monto que deba pagarse a una víctima durante un período de tiempo determinado o hasta que se cumpla cierto plazo, como ocurre, por ejemplo, con becas escolares o la indemnización a menores de edad, se encuentra cubierto, asegurando y generando intereses, ya que la cuenta se apertura a nombre de las víctimas y, por tanto, el dinero acumulado, no puede utilizarse para ninguna otra cuestión.
3. Garantiza el pago de reparaciones del daño por parte del Estado Mexicano en cumplimiento del artículo 1o de la Constitución mexicana.
4. El fideicomiso permite el pago de diversas obligaciones, no sólo del pago de indemnizaciones. En efecto, a través del mismo se pueden pagar la contratación de peritas y peritos internacionales para fortalecer la investigación de los casos, la construcción de monumentos o placas en honor a las víctimas, la atención médica o psicológica que requieran las víctimas y sus familiares, y cualquier otra acción que implique el uso de recursos económicos que, con motivo de una sentencia de la Corte Interamericana, sea necesario llevar a cabo al interior del Estado Mexicano.
5. El patrimonio del fideicomiso aumenta cada año, de acuerdo al presupuesto de egresos.
6. El fideicomiso es fiscalizado cada año, lo cual asegura la transparencia en el uso de los recursos.

A través del manejo del Fideicomiso, se han creado diferentes subcuentas que corresponden al pago de indemnizaciones a víctimas de violaciones a derechos humanos. Como en los siguientes casos:

* La creación de las subcuentas respectivas para dar cumplimiento al Convenio de Peritos, entre la SEGOB y el Estado de Chihuahua, que tiene por objeto transferir recursos a dicha Entidad para colaborar con el cumplimiento de diversas reparaciones en relación con la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso González y otras (Campo Algodonero), entre las que destacan, la contratación de peritas y peritos internacionales que coadyuven en la investigación del caso y la contratación de un laboratorio experto en genética forense.
* La creación de subcuentas para el pago de indemnizaciones en el caso de Rosendo Cantú y Fernández Ortega.
* Se aprobó el pago de convenios de indemnización a las víctimas del caso de la “Guardería ABC”, previa exposición del asunto por parte del Director General del IMSS, como entidad responsable de las violaciones a los derechos humanos en ese caso.

El 29 de mayo de 2014, se publicaron las reglas de Operación del Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en Materia de los Derechos Humanos,67 que establecen las políticas, bases y lineamientos para la operación y funcionamiento de dicho fideicomiso.

Con la publicación de las reglas de operación, se contribuye a transparentar el funcionamiento, operación y destino de los recursos del Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en materia de los Derechos Humanos y se ratifica el compromiso del Estado Mexicano para dar cumplimiento a las resoluciones y recomendaciones de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

Puede observarse con lo anterior que el nuevo texto constitucional ha impulsado diversos procesos, normativos, de política pública, de medidas administrativas, entre otras, que en su conjunto pueden contribuir a la generación de un nuevo marco institucional que mejore en lo concreto el goce y ejercicio de derechos humanos.

##### Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

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

Con esta Ley se crea la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), como el órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, instancia rectora del Estado Mexicano encargada de definir y aplicar la política pública en la materia. Al respecto, el 8 de octubre de 2013, derivado del proceso de convocatoria realizado por la SEGOB, el Senado de la República eligió a los integrantes de la CEAV, quienes rindieron protesta el 10 de octubre siguiente.

El 8 de enero de 2014 se publicó el Decreto que transformó la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito (PROVÍCTIMA), en la CEAV a fin de dotar a esta última de los recursos, financieros, materiales y personal necesarios para desarrollar sus atribuciones.

Asimismo, el 15 de enero de 2014, el Presidente Enrique Peña Nieto, instaló formalmente el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, cuya función es determinante en el diseño de programas y acciones, así como en la mejora de los esquemas de coordinación entre los tres órdenes de Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.

A la fecha, la CEAV se encuentra elaborando diversos documentos de vital importancia, tanto para su organización, como para la atención a las víctimas del país, tales como: su Estatuto Orgánico, el Programa Nacional de Atención a Víctimas y el Modelo Integral de Atención a Víctimas.

67 Consulta en línea. Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota\_detalle.php?codigo=5346590&fecha=29/05/2014

Asimismo, está trabajando en la creación y organización del Registro Nacional de Víctimas, de la Asesoría Jurídica Federal y del Fideicomiso del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.

##### Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

Al respecto es preciso recordar que el 25 de junio de 2012, se publicó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, misma que crea el Mecanismo para la protección de éstos.

El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas tiene como objetivo articular las acciones de carácter administrativo de la SEGOB, en coordinación con la Procuraduría General de la República y el resto de las dependencias y entidades de la APF, encaminadas a proteger la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo, amenaza o vulnerabilidad debido al ejercicio de sus actividades como personas defensoras de derechos humanos o periodistas.

El 30 de septiembre de 2013, se suscribió un convenio con la organización internacional de *Freedom House*, a fin de llevar a cabo las acciones necesarias para fortalecer al Mecanismo y sus capacidades institucionales.

Asimismo, se cuenta además con el Fideicomiso para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, cuyo Comité Técnico celebró su instalación y primera sesión ordinaria el 16 de julio de 2013, y cuyas reglas de operación se publicaron el 5 de noviembre de 2013, a fin de transparentar el manejo de los recursos. De conformidad con lo establecido en la Ley, los recursos del Fondo se destinarán exclusivamente para la implementación y operación de las medidas de protección otorgadas por el Mecanismo.

##### Reducción de quejas contra el Gobierno Federal ante la CNDH

Por su parte, en la presentación del Informe Anual de Actividades correspondiente al ejercicio 2013, el Presidente de la CNDH “*reconoció las importantes acciones emprendidas por el Gobierno Federal para el fortalecimiento de una mayor cultura de la legalidad y de respeto a los derechos de las personas*”, asimismo sostuvo que *“tales acciones (entre ellas las de capacitación) han repercutido en una disminución de quejas interpuestas ante la CNDH*” y que el “*año pasado el Estado Mexicano afrontó su responsabilidad por violaciones a los derechos humanos, aceptando todos los pronunciamientos emitidos por la Comisión Nacional*”.68

##### Lucha contra la Homofobia

El 21 de marzo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto69 por el que se declara como Día Nacional de la Lucha contra la Homofobia el 17 de mayo.

De esta manera nuestro país se suma a la comunidad internacional a fin de combatir prácticas que menoscaban los derechos humanos de las personas por razón de sus preferencias sexuales. La SEGOB será la encargada de realizar las acciones necesarias para dar cumplimiento a este Decreto.

68 Comunicado de Prensa CGCP/071/14 de fecha 12 de marzo de 2014. Comisión Nacional de los Derechos Humanos México. Consulta en línea. Dirección URL: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2014/COM\_2014\_071.pdf.](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2014/COM_2014_071.pdf)

69 Consulta en línea. Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota\_detalle.php?codigo=5337843&fecha=21/03/2014

# Artículo 3o.

#### Situación al momento de la publicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011

La reforma constitucional del 10 de junio de 2011, incluye en el artículo 3o la finalidad de fomentar el respeto a los derechos humanos en la educación que imparta el Estado.

El siguiente es el texto que se adicionó a partir de la reforma de derechos humanos:

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

Conforme a esto, a partir de la reforma, existe la obligación para las autoridades de incluir a los derechos humanos como uno de los principios que integre el modo de impartir la educación, esta obligación debe entenderse en sentido amplio por lo que significa, entre otras cosas, incorporar de manera integral los contenidos de derechos humanos en la educación. La finalidad última es constituir una cultura de respeto y protección a los derechos humanos.

Esta visión integral de los alcances que tiene la reforma al artículo 3o implica llevar a cabo un primer proceso de definición conceptual que permita a su vez identificar un curso de acciones concretas y medibles.

#### Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma

Los objetivos y metas pueden encontrarse en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, específicamente en el objetivo 1.5 del PND 2013-2018, consistente en *“Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”* se establece la estrategia 1.5.1. *“Instrumentar una política de Estado en derechos humanos”* que implica diversas obligaciones dentro del Ejecutivo Federal para su aplicación, entre las que se encuentra *impulsar la inclusión de los derechos humanos en los contenidos educativos a nivel nacional.*70

Estos objetivos orientan la realización de actividades encaminadas a implementar la Reforma en el ámbito de la educación, y han llevado a la consecución de los avances que a continuación se describen.

#### Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma

El Programa Sectorial de Educación Pública 2013 – 2018,71 plantea que *“la educación es la vía para construir una sociedad más justa, democrática, incluyente y tolerante por lo que estos valores deben permear la actividad de los planteles educativos y hacerse realidad cotidiana en cada aula.”* Asimismo, plantea la necesidad de crear las condiciones para alcanzar ese propósito *“promoviendo el respeto a los derechos humanos, la equidad de género, la tolerancia, y en particular, la observancia irrestricta del principio de interés superior de la niñez y la adolescencia”.*

70 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 Objetivo 1.5. Estrategia 1.5.1 Consulta en Línea. Dirección URL: [http://www.](http://www/) dof.gob.mx/nota\_detalle.php?%20codigo=5299465&fecha=20/05/2013. Página 111

71 Programa sectorial de educación pública 2013 – 2018. Consulta en Línea. Dirección URL: <http://www.sep.gob.mx/> work/models/sep1/Resource/2252/2/images/programa\_sectorial.pdf

Entre las estrategias para mejorar la gestión del sector educativo, la Estrategia 2. *“Impulsar la perspectiva de género y de derechos humanos en los procesos de planeación y evaluación del sector educativo”*72, señala que:

*La educación es un derecho humano fundamental que debe estar al alcance de todas y todos los mexicanos. No basta con dar un espacio a las y los alumnos en las escuelas de todos los niveles; es necesario que la educación forme para la convivencia, los derechos humanos y la responsabilidad social, el cuidado de las personas, el entendimiento del entorno, la protección del medio ambiente, la puesta en práctica de habilidades productivas y, en general, para el desarrollo integral de los seres humanos. Un buen sistema educativo debe ser incluyente, favorecer la equidad y nunca un medio para mantener o reproducir privilegios.*

El Primer Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, señala aspectos relativos a la educación y los derechos humanos en la educación preescolar, primaria y secundaria entre los que destacan los siguientes párrafos:

*La Secretaría de Educación Pública (SEP) actualizó los programas de estudio para los tres niveles educativos: preescolar, primaria y secundaria, en los que se encuentra presente la propuesta de educación en derechos humanos como uno de los principios pedagógicos relativos a los Temas de Relevancia Social, considerando que las y los alumnos alcancen los siguientes propósitos: Reconocer la importancia de ejercer su libertad al tomar decisiones con responsabilidad y regular su conducta de manera autónoma para favorecer su actuación apegada a principios éticos, el respeto a derechos humanos y los valores democráticos.*

*[…]*

*En los contenidos de las asignaturas, tanto en primaria como secundaria, se incorpora el enfoque de educación para la paz, a partir del cual se busca fortalecer una ciudadanía defensora y promotora de los derechos humanos.73*

Respecto de la educación media superior, el primer informe de gobierno menciona que la SEP promueve los derechos humanos en la educación media superior a través de su inclusión en los programas de las diversas asignaturas, y divide las actividades realizadas en dos: 1) las dirigidas al Bachillerato en general; y 2) las dirigidas al Bachillerato tecnológico.

El PNDH 2014-2018 representa un avance concreto vinculado al artículo 3o constitucional ya que está alineado al Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y prevé contenidos específicos en torno a los derechos humanos en esta área.

En su objetivo 1, ya referido previamente al analizar el artículo primero, se establece como una de las líneas de acción: “1.4.4. Promover entre las instituciones de educación superior, a nivel nacional, la enseñanza de los contenidos de la reforma constitucional”.

En el Objetivo 2, “Prevenir las violaciones de derechos humanos” establece:

Estrategia 2.2. Transversalizar las perspectivas de derechos humanos, de género, de inclusión y no discriminación en la política educativa nacional.

Líneas de acción

* + 1. Fomentar investigaciones y estudios que analicen la situación de los derechos humanos en los diversos ámbitos del sistema educativo.
    2. Incluir estas perspectivas en la normatividad, procesos, sistemas de planeación, programación, ejecución, información, estadística y evaluación de la política educativa.
    3. Incorporar en los planes, programas y materiales el estudio de todos los tipos, niveles y modalidades educativas estas perspectivas.
    4. Institucionalizar estas perspectivas en los programas de formación y profesionalización docente.

72 Ídem.

73 Primer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto. Consulta en Línea. Dirección URL: [www.presidencia.gob.mx/](http://www.presidencia.gob.mx/) informe, p. 117.

* + 1. Crear entornos de aprendizaje libres de violencia que favorezcan la participación, el goce de los derechos humanos y la inclusión.
    2. Adecuar las disposiciones que regulan los centros educativos para eliminar los obstáculos que inhiben el derecho a la educación.
    3. Fomentar acciones para una educación incluyente que garantice la no discriminación y plena incorporación de personas en situación de vulnerabilidad.
    4. Fortalecer la educación sexual con estas perspectivas y competencias para la vida en todos los tipos, niveles y modalidades educativas.
    5. Aplicar protocolos para detectar, atender y sancionar la violencia en centros educativos, culturales y deportivos.

# Artículo 11

#### Situacióndelosderechoshumanosen Méxicoalmomentodelapublicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011

El artículo 11 previo a la reforma establecía: *“Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”.*

La reforma modificó la expresión “Todo hombre...” por “Toda persona…”. Además adicionó el siguiente párrafo: “En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones”.

A pesar de que México ha sido reconocido como un país con una importante tradición de protección internacional en materia de asilo y refugio, mucho se había debatido sobre posibles complejidades o deficiencias en torno a la legislación existente y la conveniencia de contar con una legislación sobre este tema independiente a las disposiciones migratorias.

Así, el 12 de mayo de 2010, el Ejecutivo presentó ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión una iniciativa de decreto para la promulgación de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria, así como para la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley General de Población cuyo objeto era la inclusión de un concepto integral de refugiado, que retoma los compromisos internacionales asumidos por México; el establecimiento de procedimientos especiales para el reconocimiento, cesación, cancelación y revocación de la condición de refugiado; así como establecer disposiciones en materia de medios de defensa e impugnación, de reunificación familiar, apoyo institucional a refugiados y solicitantes en situación de vulnerabilidad, entre otros. De igual forma, planteaba el supuesto jurídico para el otorgamiento de protección complementaria, figura jurídica inédita en América Latina, mediante la cual se protege la vida de personas víctimas de torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Dicho decreto fue promulgado el 26 de enero de 2011 y publicado en el DOF al día siguiente.

Posterior a la publicación de dicho ordenamiento legal, el número de las solicitudes de reconocimiento aceptadas aumentó considerablemente, tal y como se desprende de la siguiente tabla:74

74 Solicitudes y reconocimiento de refugio en México. Consulta en línea. Dirección URL. [www.comar.gob.mx.](http://www.comar.gob.mx/)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Año** | **Solicitudes** | **Reconocimiento de refugio** |
| 2011 | 752 Solicitudes | 259 Reconocimientos |
| 2010 | 1050 Solicitudes | 243 Reconocimientos |
| 2009 | 680 Solicitudes | 123 Reconocimientos |
| 2008 | 319 Solicitudes | 103 Reconocimientos |
| 2007 | 378 Solicitudes | 87 Reconocimientos |

Poco más de cinco meses después de la expedición del decreto previamente referido, entró en vigor la Reforma Constitucional, la cual incluyó la persecución política como motivo para solicitar asilo y las causas humanitarias para solicitar el refugio.

#### Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma

Los objetivos y metas provienen de dos fuentes: por una parte el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional y por otra, el PND 2013-2018. El artículo Tercero Transitorio de la Reforma Constitucional ordena la expedición de la ley secundaria correspondiente al artículo 11 constitucional dentro del término de un año. El PND 2013-2018 señala que se deben *“garantizar los derechos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria”,* y señala en concreto:75 implementar una política en materia de refugio y protección complementaria.

#### Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma

El 9 de octubre de 2012, el Ejecutivo presentó ante el Senado una iniciativa de reforma a la *Ley de Refugiados y Protección Complementaria,*76 con el objeto de regular el procedimiento del otorgamiento de asilo y refugio a fin de dotar de certeza jurídica a las y los destinatarios de ambas figuras. Esta iniciativa fue aprobada en la Cámara de Senadores por 100 votos y se turnó a la Cámara de Diputados para su revisión, misma que a la fecha se encuentra pendiente.77

Dicha iniciativa propone, principalmente, lo siguiente:

* Cambiar la denominación del ordenamiento *por Ley sobre Refugio, Protección Complementaria y Asilo*.
* Precisar la definición de conceptos como asilo, asilado/a, refugio y representación.
* Facultar a la SRE para resolver el otorgamiento, retiro y renuncia de asilo; orientar a las y los asilados sobre derechos y obligaciones; y, llevar el registro actualizado de solicitantes de asilo
* Señalar quiénes pueden solicitar asilo, así como la posibilidad de hacer dicho estatus extensivo a los familiares del asilado.
* Establecer el proceso de otorgamiento en representaciones en el extranjero o territorio nacional.
* Homologar la asistencia para asilados/as a la de refugiados/as, y protección en caso de ser solicitados para extradición.

75 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Consulta en Línea. Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota\_detalle.php?%20codigo=5299465&fecha=20/05/2013. Páginas 153 y 154

76 Iniciativa que modifica la denominación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, reforma y adiciona diversas de sus disposiciones y reforma algunos artículos de la Ley de Migración. Consulta en línea. Dirección URL: http:// calderon.presidencia.gob.mx/iniciativas-de-ley/iniciativa-que modifica-la-denominacion-de-la-ley-sobre-refugiados-y- proteccion-complementaria-reforma-y adiciona-diversas-de-sus-disposiciones-y-reforma-algunos-articulos-de-la-ley- de-migracion/

77 Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3864-IV, 18 de septiembre de 2013. Consulta en línea. Dirección URL: http:// gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/sep/20130918-IV.html#Iniciativas

De diciembre de 2012 a junio de 2013, la COMAR a través del Fondo de Ayuda Extraordinaria, otorgó 126 apoyos de alimentación, vivienda, atención médica y traslados a las y los solicitantes en situación vulnerable.

El 20 de junio de 2013, el Secretario de Gobernación y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal firmaron un *Convenio Marco de Coordinación en Materia de Asistencia Institucional a Solicitantes del Reconocimiento de la Condición de Refugiado, Refugiados y Extranjeros que Reciben Protección Complementaria*78 que fortalecerá la asistencia que nuestro país les otorga en materia de educación, capacitación e inserción laboral, social y de servicios de salud. De esta manera 80% de la población refugiada podrá incorporarse a los distintos programas sociales que hay en el Distrito Federal.

Asimismo, en octubre del mismo año, el Secretario de Gobernación, la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, el Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en México y la Coordinadora General de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), firmaron un *Convenio de Cooperación para el Fortalecimiento del Sistema de Reconocimiento de la Condición del Refugiado.*79 Ello con la finalidad de consolidar y mejorar las capacidades institucionales a fin de mejorar las principales fases del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado instituir.

Según se reportó en el Primer Informe de Gobierno 2012-2013 del Presidente Enrique Peña Nieto, la COMAR y el ACNUR han realizado un diagnóstico de las diferentes etapas del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, para la posterior implementación de mejoras. Asimismo, informó la negociación en curso de dos convenios de concertación de acciones con organizaciones de la sociedad civil, a efecto de incrementar los mecanismos de cooperación para canalizar a solicitantes, refugiados y extranjeros que gozan de protección.80

# Artículo 18

#### Situacióndelosderechoshumanosen Méxicoalmomentodelapublicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011

El artículo 18 constitucional antes de la reforma establecía: “*Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto*”.

La reforma de 2011 incluyó que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos. El dictamen de la reforma estableció que *“para fortalecer el sistema de protección a los derechos humanos, se adiciona al artículo 18 constitucional, la obligación de organizar el sistema penitenciario del país sobre la base del respeto a los derechos fundamentales”.*81.

78 Diario Oficial de la Federación. 8 de octubre de 2013. Consulta en línea. Dirección URL: <http://www.dof.gob.mx/nota_> detalle.php?codigo=5317163&fecha=08/10/2013

79 Secretaría de Gobernación. “Firma la Secretaría de Gobernación convenio con ACNUR sobre reconocimiento de condición de refugiado.” Boletines. 2 de septiembre de 2013. Consulta en línea. Dirección URL: <http://www.comar.gob.mx/es/> COMAR/Boletines.

80 Primer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto. p. 775. Consulta en línea. Dirección URL: [www.presidencia.gob.mx/](http://www.presidencia.gob.mx/) informe.

81 DICTAMEN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL 13 DE DICIEMBRE DE 2010, Cfr. García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, op. cit., nota 19, p., 688.

#### Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma

El PND 2013-2018 plantea construir un sistema efectivo de reinserción social a quienes han sido sentenciados/as por algún delito. Bajo la misma tesitura, el Programa Sectorial de la SEGOB indica que se debe promover la reinserción social efectiva dentro del Sistema Penitenciario Nacional.82

La SEGOB, a través del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), es responsable de establecer políticas penitenciarias que coadyuven a la reinserción social efectiva y de promover su adopción en las entidades federativas. Asimismo debe integrar un sistema de administración penitenciaria basado en el intercambio de información y bases de datos que permitan establecer mecanismos de homologación para el reporte penitenciario y los registros de movimientos e incidencias de la población en reclusión, a fin de generar estadísticas para el fortalecimiento de la operación del sistema penitenciario.

Para lograr la reinserción social efectiva, la nueva política penitenciaria está orientada a la modernización del Sistema Penitenciario Nacional. Con esta política se busca mejorar el tratamiento y control de la población penitenciaria, lo cual implica elevar los lineamientos de seguridad, sanidad y calidad de las instalaciones, así como la capacitación del personal penitenciario.

#### Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma

El Primer Informe de Gobierno 2012-2013 del Presidente Enrique Peña Nieto señala que durante 2013 se impulsaron programas y estrategias jurídicas, de capacitación y trabajo para la reinserción social de internas e internos; además, se brindó atención médica a 13,848 personas internas y se ofrecieron 1,528 terapias para fortalecer vínculos entre preliberados y su familia.

Asimismo, el informe refiere que a través del Sistema Objetivo de Recepción y Clasificación de Internos Procesados y Sentenciados, se clasificaron 7,024 personas internas y se reclasificaron 15,383 personas internas de los centros de readaptación social. Esto permite obtener una medición objetiva de las capacidades y necesidades de las y los internos y, por tanto, facilita la estructuración de un tratamiento individual basado en la atención integral (salud, educación y trabajo), a fin de generar las condiciones óptimas para la readaptación. De enero a julio de 2013, se trasladaron 7,541 personas internas a centros federales, mismos que cuentan con mejores condiciones de seguridad y que conjugan los diversos niveles de tratamiento, con la finalidad de garantizar que el mismo sea individualizado, progresivo y técnico. Además se revisaron 22,403 expedientes de personas sentenciadas del fuero federal para determinar su situación jurídica, 16.4% más que en el periodo anterior. Así, el otorgamiento de libertad anticipada bajo la vigilancia del OADPRS incrementó en 23.6%.

El Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, en esta materia prevé: “Objetivo 1.3. Mejorar las condiciones de seguridad pública.

Estrategia 1.3.2. Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad

Líneas de acción

Promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva”.

El PNDH 2014-2018 establece dentro de su objetivo 3 *“Garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos”* estrategia 3.3 la siguiente línea de acción: *“3.3.7. Transformar la política y el sistema penitenciario para garantizar el enfoque de derechos humanos”*.

82 PND 2013-2018.Documento citado, p. 109.

# Artículo 29

#### Situacióndelosderechoshumanosen Méxicoalmomentodelapublicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011

El artículo 29 establecía antes de la reforma de 2011: *“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.*

La reforma de 2011 representa un cambio profundo al artículo 29 constitucional, particularmente en la incorporación de los estándares internacionales en la suspensión y restricción al ejercicio de derechos y garantías.

Uno de los principales aspectos que se incorporan es el establecimiento de un catálogo de derechos que no se pueden restringir ni suspender bajo ninguna circunstancia. En dicho catálogo se encuentran: el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Se establece además que la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada; debe ser proporcional al peligro a que se hace frente; y se debe atender a los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

En un cuarto párrafo se establece lo relativo a la forma de terminación de la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, la cual procede por el cumplimiento plazo establecido en el decreto para su duración o por decreto del Congreso de la Unión.

Por último se incorpora la colaboración entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dando a la Suprema Corte de Justicia, la facultad de pronunciarse respecto a la constitucionalidad y validez de los decretos que haya expedido el Presidente de la República con la aprobación del Congreso de la Unión o Comisión Permanente, en los casos de suspensión o restricción al ejercicio de derechos y garantías.

#### Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma

El artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 señala la obligación de crear la Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional.

En el mismo sentido, el Acuerdo 1.5 del Pacto por México, se refiere de manera expresa a la iniciativa pendiente que tienen el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de emitir la Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional:

“Las acciones más urgentes, cuyo cumplimiento está comprometido en la reciente reforma constitucional, y que se realizarán en el corto plazo son:

(…)

* + Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional. Para reglamentar el Artículo 29 Constitucional se expedirá

una nueva ley que permita normar los términos y condiciones de tal suspensión (Compromiso 23)”.83

#### Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma

En cumplimiento del ya mencionado artículo cuarto transitorio y del Acuerdo 1.5 del Pacto por México, el 21 de octubre de 2013, el Presidente Enrique Peña Nieto presentó la iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional.

La iniciativa se divide en cuatro capítulos:

* Capítulo I: Disposiciones Generales
* Capítulo II: De los supuestos
* Capítulo III: Del Procedimiento
* Capítulo IV: De la revisión de constitucionalidad y los medios de impugnación

En el primer capítulo se enumeran de forma expresa los derechos humanos cuya restricción o suspensión está prohibida, destaca el artículo 2o de la Ley propuesta en el que se señala el catálogo de derechos que no pueden ser suspendidos ni restringidos.84

“Artículo 2.- De conformidad con lo previsto por el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los siguientes derechos:

1. A la no discriminación;
2. Al reconocimiento de la personalidad jurídica;
3. A la vida;
4. A la integridad personal;
5. A la protección a la familia;
6. Al nombre;
7. A la nacionalidad;
8. Los derechos de la niñez;
9. Los derechos políticos;
10. Las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; Xl. El principio de legalidad y retroactividad;
11. La prohibición de la pena de muerte;
12. La prohibición de la esclavitud y la servidumbre, y
13. La prohibición de la desaparición forzada y la tortura.

Tampoco podrán suspenderse ni restringirse las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.”

En el Capítulo II compuesto únicamente por el artículo 4, se regulan los supuestos que se pueden invocar para la suspensión o restricción de derechos y sus garantías.

El Capítulo III regula el procedimiento para la suspensión de los derechos y sus garantías, incluye plazos y requisitos.

83 Pacto Por México. Consulta en línea. Dirección [URL:http://pa](http://pactopormexico.org/acuerdos/#sociedad-de-derechos)ct[opormexico.org/acuerdos/#sociedad-de-derechos,](http://pactopormexico.org/acuerdos/#sociedad-de-derechos) p. 7.

84 Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fecha 21 de octubre de 2013, pp. 11 y 12.

Por último, el Capítulo IV reglamenta la facultad de revisión de constitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los medios de impugnación.

El PNDH 2014-208 establece dentro de su “Objetivo 1. Lograr la efectiva implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”, la siguiente estrategia y líneas de acción:

“Estrategia 1.2. Promover la armonización legislativa conforme a los contenidos constitucionales establecidos en la reforma.

Líneas de acción

* + 1. Impulsar, en colaboración con el poder legislativo federal, la expedición de las leyes reglamentarias de la reforma constitucional.
    2. Presentar iniciativas para la armonización legislativa respecto de los contenidos de la reforma constitucional”.

# Artículo 33

#### Situacióndelosderechoshumanosen Méxicoalmomentodelapublicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011

Antes de la reforma de 2011 el artículo 33 establecía: *“Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.*

La reforma modificó el artículo 33 en los siguientes términos: *“Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución. El ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.*

#### Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma

El artículo quinto transitorio de la reforma constitucional señala la obligación de emitir la Ley Reglamentaria del Artículo 33. En el mismo sentido, el Pacto por México establece en el Acuerdo 1.5, lo relativo a la creación de la Ley Reglamentaria del Artículo 33 de la Constitución.

*“Ley Reglamentaria del Artículo 33 Constitucional en materia de expulsión de extranjeros.*

*Se creará una nueva ley que reglamente el procedimiento para que un extranjero pueda ser expulsado del país. (Compromiso 24)”.*85

85 Pacto Por México. Consulta en línea. Dirección URL:. [http://pactopormexico.org/acuerdos/#sociedad-de-derechos,](http://pactopormexico.org/acuerdos/#sociedad-de-derechos) p. 7.

#### Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma

El 21 de octubre del año 2013, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos presentó la iniciativa de creación de la Ley Reglamentaria del Artículo 33 Constitucional en materia de expulsión de personas extranjeras.

La iniciativa consta de cinco capítulos:

* Capítulo Primero: Disposiciones Generales
* Capítulo Segundo: Del Procedimiento
* Capítulo Tercero: De la Detención y Las Medidas Cautelares
* Capítulo Cuarto: De la Audiencia y la Resolución del Procedimiento
* Capítulo Quinto: De la Ejecución de la Resolución

En total son 34 artículos en los que se incorporan disposiciones que tienen por objeto garantizar a las personas extranjeras condiciones mínimas para asegurar la adecuada protección de sus derechos, es decir, el debido proceso.

La iniciativa del Presidente prevé un procedimiento respetuoso de los derechos reconocidos por la Constitución y apegado a los estándares internacionales determinados por organismos internacionales, lo cual se corrobora al observar lo dispuesto en el artículo 13 de dicha iniciativa:

Artículo 13. El acuerdo en el que se determine el inicio del procedimiento de expulsión, contendrá:

* 1. *La razón por la que se inicia el procedimiento y los fundamentos que den lugar al mismo;*

1. *El lugar, fecha y hora de la audiencia, la cual deberá tener verificativo entre los tres y diez días naturales siguientes a la fecha del inicio del procedimiento;*
2. *El derecho que tiene la persona extranjera para solicitar un plazo para preparar su defensa, dentro del previsto para fijar la fecha de la audiencia;*
3. *El derecho que tiene la persona extranjera a ofrecer pruebas y a manifestar lo que a su derecho convenga;*
4. *El derecho que tiene la persona extranjera a recibir asistencia consular, a contar con un abogado[/a] y a mantener comunicación con persona de su confianza;*
5. *La autoridad administrativa de la Secretaría de Gobernación ante la cual se celebrará la audiencia,* y
6. El lugar y tiempo de su detención, la que no podrá exceder del plazo a que se refiere el artículo 6 de esta Ley.

En el contenido de la reforma se incluyen además los derechos que se resumen a continuación:

* Derecho a un intérprete: prevé que durante la substanciación del procedimiento de expulsión, la persona extranjera que no hable o no entienda el idioma español deberá ser asistida por un intérprete particular de su elección; a falta de éste, le será proporcionado uno por la Secretaría de Gobernación.
* Asistencia consular: garantiza el derecho de la persona extranjera de mantener comunicación con su representación consular, desde su detención, aspecto que se actualiza al momento de la notificación del acuerdo en el que se determine el inicio del procedimiento de expulsión y hasta la conclusión del mismo.
* Asistencia jurídica: establece el derecho de la persona extranjera para designar, desde el momento de su detención e inicio del procedimiento, una o abogado. De no designarlo o no contar con asistencia jurídica, el Estado tendrá la obligación de proporcionarle uno.
* Medidas alternativas a la detención: dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la detención de la persona extranjera, la autoridad administrativa competente podrá, atendiendo a las circunstancias de cada caso, sustituir dicha detención por otras medidas cautelares, las cuales tienen por objeto asegurar el debido desahogo del procedimiento.
* Recurso efectivo: establece que, en contra del acuerdo del Ejecutivo de la Unión que determine la expulsión de la persona extranjera, procederá el juicio de amparo.

Sumado a los anteriores, la iniciativa presentada contiene los siguientes derechos:

* Durante el tiempo que dure la detención, la persona extranjera permanecerá en las instalaciones migratorias o lugares que se habiliten para tal fin.
* En su caso, la expulsión de la persona extranjera se realizará preferentemente al país del cual es nacional o residente.
* En ningún caso la persona extranjera podrá ser expulsada a un país, sea o no de su nacionalidad o residencia, donde su vida, libertad o seguridad han sido amenazadas, o se encontraría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o cuando este acto ponga en riesgo sus derechos humanos.
* Se prohíbe la expulsión colectiva de personas extranjeras.
* Para dar seguridad y certeza jurídica, el procedimiento no podrá exceder del plazo de sesenta días naturales sin que se haya emitido una resolución del Ejecutivo de la Unión salvo que el procedimiento haya sido suspendido por orden de autoridad judicial competente, con motivo de la interposición de algún medio de impugnación o por otra causa no imputable a la autoridad.

El PNDH 2014-208 establece dentro de su *“Objetivo 1. Lograr la efectiva implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”*, la siguiente estrategia y líneas de acción:

“Estrategia 1.2. Promover la armonización legislativa conforme a los contenidos constitucionales establecidos en la reforma.

*Líneas de acción*

* + 1. *Impulsar, en colaboración con el poder legislativo federal, la expedición de las leyes reglamentarias de la reforma constitucional.*
    2. *Presentar iniciativas para la armonización legislativa respecto de los contenidos de la reforma constitucional”*.

##### Retiro de reservas relativas a expulsión de personas extranjeras

El 21 de octubre del 2013, el Presidente Enrique Peña Nieto solicitó el retiro de reservas relacionadas con la situación jurídica de personas extranjeras.

En dicha solicitud, se plantea el retiro de las siguientes reservas:

1. Convención sobre Condiciones de los Extranjeros. Fue aprobada por el Senado de la República mediante decreto del dos de diciembre de mil novecientos treinta y ratificada el veintiocho de marzo de mil novecientos treinta y uno, entrando en vigor para nuestro país el mismo día. Al depositar el instrumento de ratificación respectivo, México formuló la reserva siguiente: *“El Gobierno Mexicano hace la reserva de que por lo que concierne al derecho de expulsión de [las y] los extranjeros, instituido por el artículo Sexto de la Convención, dicho derecho será siempre ejercido por México en la forma y con la extensión establecidas por su Ley Constitucional”.*
2. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Fue aprobada por el Senado de la República mediante decreto del diecisiete de abril de dos mil. México se adhirió el siete de junio del mismo año y entró en vigor para nuestro país el cinco de septiembre también de dos mil. Al presentar el instrumento de adhesión respectivo se formuló la reserva siguiente: *“El Gobierno de México hace reserva expresa al artículo 32 de la Convención, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de la observancia del principio de no devolución contenido en el artículo 33 de la Convención”.*
3. Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. El Senado de la República aprobó la adhesión mediante decreto del diecisiete de abril de dos mil, el instrumento correspondiente se presentó el siete de junio del mismo año y entró en vigor para nuestro país el cinco de septiembre también de ese año. Al presentar el instrumento de adhesión respectivo se formuló la reserva siguiente: *“El Gobierno de México hace reserva expresa al artículo 31 de la Convención, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*
4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Fue aprobado por el Senado de la República mediante decreto del dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta. México se adhirió el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno y entró en vigor para nuestro país el veintitrés de junio del mismo año. Al adherirse, México formuló la reserva siguiente: *“Artículo 13. El Gobierno de México hace reserva de este Artículo, visto el texto actual del Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*
5. Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Fue aprobada por el Senado de la República mediante decreto del primero de diciembre de mil novecientos noventa y ocho. El instrumento de aceptación fue depositado el dieciséis de diciembre del propio año en los términos siguientes: *“1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*
6. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Fue aprobada por el Senado de la República mediante decreto del catorce de diciembre de mil novecientos noventa y ocho y el instrumento de ratificación se depositó el ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve con la reserva siguiente: *“El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos hace reserva expresa respecto del párrafo 4 del Artículo 22 de esta Convención, exclusivamente por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 125 de la Ley General de Población”.*

En esta materia, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce expresamente el principio de legalidad y el derecho de audiencia en beneficio de las personas extranjeras que pudiesen verse afectadas por una expulsión, así como el derecho de someter su caso ante una autoridad competente. En ese sentido, dicho instrumento internacional reconoce que, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá al extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente y hacerse representar con tal fin ante ella.

Ello es replicado en otros tratados, como es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en cuyo artículo 32 se dispone que los Estados “no expulsarán a refugiado[/a] alguno[a] que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público”. Asimismo, establece que “la expulsión del[/la] refugiado[/a] únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al [/ la] refugiado/a presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente”.

En sentido similar, el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé la expulsión de las y los extranjeros que se hallen legalmente en el territorio de uno de los Estados Parte; sin embargo, limita dicho acto al cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

En idénticos términos, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares dispone en su artículo 22.2 que *“[las y] los trabajadores migratorios y sus familiares sólo podrán ser expulsados del territorio de un Estado parte en cumplimiento de una decisión adoptada por la autoridad competente conforme a la ley”*.

De lo anterior se deduce que los estándares internacionales que protegen los derechos humanos de personas extranjeras sujetas a un procedimiento de expulsión, así como de quienes hayan sido expulsadas, apuntan a la legalidad del procedimiento y a la determinación de la autoridad competente respecto de la expulsión por lo que la eliminación de las reservas arriba transcritas resulta un paso congruente con la reforma constitucional de 2011.86

86 Retiro de reservas expulsión de las y los extranjeros. Consulta en línea. Dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx/> wp-content/uploads/2013/10/5-Retiro-reservas-expulsion-de-extranjeros.pdf.

El jueves 6 de febrero del 2014, el Senado87 aprobó el retiro de las reservas planteadas por el titular del Ejecutivo.

Con el retiro de las reservas se reconoce el derecho a audiencia, a la protección judicial y al debido proceso de las personas extranjeras sujetas a un proceso de expulsión del territorio nacional en consonancia con el nuevo artículo 33 constitucional.

El retiro de las reservas constituye un avance en el cumplimiento de las recomendaciones de diversos organismos internacionales en materia de derechos humanos y guarda correspondencia con los alcances de la reforma constitucional en derechos humanos de 2011.

# Artículo 89

#### Situacióndelosderechoshumanosen Méxicoalmomentodelapublicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011

Antes de la reforma de 2011 el artículo 89 fracción X establecía que las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

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

La reforma agregó a la fracción X como principio normativo el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos.

En el dictamen de la Cámara de Diputados del 23 de abril de 2009, y posteriormente en el dictamen del 7 de abril de 2010 de la Cámara de Senadores, se estableció la necesidad de hacer coherente el texto constitucional con la política exterior que se ha impulsado en materia de derechos humanos, motivo por el cual en la reforma constitucional de 2011 se incorpora *“la protección y promoción de los derechos humanos”* como parte de los principios normativos de dicho precepto”.

En sus consideraciones iniciales la Cámara de Diputados indicó: *“El presente dictamen pretende dotar a la Constitución de los elementos y mecanismos necesarios para garantizar la máxima protección de los derechos humanos, así como dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que en esta materia ha reconocido nuestro país con la firma y ratificación de diversos tratados internacionales de derechos humanos, para incorporar un régimen más amplio de protección de los derechos humanos en el país”.*

87 Gaceta del Senado, disponible en <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-02-06-1/assets/> documentos/gaceta2.pdf.

#### Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma

El PND 2013 – 2018 destaca que los valores y principios desplegados en la conducción de su política exterior así como su legado diplomático *“constituyen una base firme para desplegar una política exterior que permita defender el interés nacional, al mismo tiempo que promueva, de manera responsable y solidaria, el bienestar de la comunidad global”.*88

En la Estrategia 5.1.6 *“Consolidar el papel de México como un actor responsable, activo y comprometido en el ámbito multilateral, impulsando de manera prioritaria temas estratégicos de beneficio global y compatibles con el interés nacional”,* se establece como línea de acción:

*“Impulsar firmemente la agenda de derechos humanos en los foros multilaterales y contribuir, mediante la interacción con los organismos internacionales correspondientes, a su fortalecimiento en el ámbito interno”.*

#### Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma

Desde el 1 de diciembre de 2012, México ha fortalecido sus relaciones diplomáticas con el mundo. Así, se refrendaron los lazos con países del Continente Americano a través de una participación activa en los órganos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuya finalidad es promover los valores y principios compartidos en materia de derechos humanos y democracia.89

En la Asamblea General de la OEA, nuestro país ha impulsado esfuerzos regionales encaminados al fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, relacionados con el financiamiento para el funcionamiento de los órganos del sistema, promoción de la ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como el cumplimiento de las decisiones de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

En el ámbito de Naciones Unidas nuestro país también ha participado activamente en diversos foros. En los periodos Ordinarios de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos (Codh) México ha promovido diversas resoluciones, adoptadas sin votación, relacionadas con el registro de nacimiento y el derecho a ser reconocido como persona ante la ley; derechos de las personas con discapacidad (junto con Nueva Zelandia); protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo; eliminación de la discriminación contra la mujer (junto con Colombia); derechos de los pueblos indígenas, derecho a la libertad de reunión y asociación, derechos humanos de las personas migrantes, e independencia de las y los jueces y abogados. Asimismo, en dichas sesiones ordinarias priorizó una acción oportuna y contundente del Codh para asegurar el respeto de los derechos humanos en todo el mundo y poner fin a las violaciones a estos derechos dondequiera que se cometan.

El 28 de mayo de 2013 entregó la nota para retirar la Declaración Interpretativa al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados, adoptado por la Asamblea General de la ONU el 25 de mayo de 2000.

El gobierno mexicano mantiene una estrecha colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), con la finalidad de renovar y profundizar la cooperación existente.

La vinculación con el sistema internacional y la apertura al escrutinio internacional son características de la política de derechos humanos. En tal sentido, se han recibido visitas de diversos organismos de Naciones Unidas, entre otras, del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión; el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias y del Comité contra las Desapariciones Forzadas. Asimismo, se ha participado en procesos globales de deliberación para el desarrollo y la regulación de regímenes jurídicos internacionales en temas de derechos humanos. De igual forma se ha participado en la promoción del cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de género.

88 Plan Nacional de Desarrollo, p. 92.

89 1er Informe de Labores 2012 – 2013 de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Consulta en <http://www.sre.gob.mx/> images/stories/informe/primerinforme2013/informe\_sre26ago.pdf.

En otra acción relevante, el Presidente Enrique Peña Nieto puso a consideración del Senado el retiro de reservas establecidas al firmar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas90, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el nueve de junio de 1994.

A continuación se expresa el contenido de dicha reserva:

*“El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la Ciudad de Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994, formula reserva expresa al Artículo IX, toda vez que la Constitución Política reconoce el fuero de guerra, cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio. El fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención, toda vez que conforme al artículo 14 de la Constitución mexicana nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho’’.*

En la argumentación el Titular del Ejecutivo señala que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en diversas sentencias, entre ellas la del caso Radilla Pacheco vs. México, determinó que todas las violaciones a derechos humanos deben ser conocidas por la jurisdicción ordinaria. Así, se precisó que la desaparición forzada no debe ser competencia de la jurisdicción penal militar.

Asimismo, señala que la Corte Interamericana determinó que la reserva hecha por México debía ser considerada inválida, en virtud de que ésta era contraria al objeto y fin del Artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

El 4 de febrero de 2014, el Senado de la República aprobó por unanimidad el retiro de reservas establecidas al firmar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.91

México aceptó, entre muchas otras, las recomendaciones vertidas en el Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de 2013, comprometiéndose a revisar las reservas a los instrumentos internacionales de derechos humanos así como realizar un análisis exhaustivo del impacto legislativo que implica la ratificación y posterior implementación de tratados en materia de derechos humanos.

Además, se hizo énfasis en la adecuación del marco normativo a los estándares internacionales derivados de la firma y ratificación de tratados internacionales, en materias como la tipificación del delito de desaparición forzada y la prevención de la tortura; respecto a la protección de los derechos de las mujeres, la promoción de la no discriminación y la igualdad de género, así como para eliminar todas las disposiciones discriminatorias de la legislación de algunos Estados.

Por otra parte, en el marco del segundo ciclo de revisión del Mecanismo de Examen Periódico Universal, México informó sobre los principales desarrollos en el marco normativo e institucional, el cumplimiento de obligaciones internacionales en la materia, el seguimiento a las recomendaciones aceptadas durante la primera revisión, y las prioridades nacionales para mejorar la situación de derechos humanos a nivel interno. El informe correspondiente se entregó a Naciones Unidas en julio de 2013. La segunda evaluación de México tuvo lugar el 23 de octubre de 2013.

En comparecencia ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el pasado 20 de marzo de 2014, México reiteró el compromiso que tiene con el fortalecimiento del sistema internacional y nacional de derechos humanos. Asimismo, especificó que las recomendaciones formuladas en el Examen Periódico Universal serán tomadas en cuenta en la elaboración del PNDH.

90 Retiro de reservas establecidas al firmar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. 21 de octubre de 2013. Consulta en línea. Dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2013/10/5-> DESAPARICON-FORZADA.pdf.

91 Decreto por el que se aprueba el retiro de la reserva expresa formulada por el Gobierno de México al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la Ciudad de Belem, Brasil, el 9 de junio de 1994, al depositar el instrumento de ratificación de la Convención citada.

# Artículo 102 apartado B

#### Situacióndelosderechoshumanosen Méxicoalmomentodelapublicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011

La reforma al apartado B del artículo 102 constitucional determinó que la elección de los titulares de la CNDH y de los organismos de protección de los derechos humanos locales, así como de quienes integren el Consejo Consultivo, deberá realizarse mediante un procedimiento de consulta pública. Asimismo, la reforma señala que los gobiernos estatales y del Distrito Federal deben otorgar autonomía a sus respectivos organismos de protección de los derechos humanos, de manera que todos estos gocen de autonomía por mandato constitucional.

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

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

Ya en 2003, el Diagnóstico de la OACNUDH sobre la Situación de los Derechos Humanos en México en dos de sus recomendaciones de alcance general propuso al Estado Mexicano:

* 1. Conferir autonomía a todas las comisiones públicas de derechos humanos y dotarlas de la facultad de promover iniciativas de ley en sus ámbitos respectivos, presentar acciones de inconstitucionalidad y ampliar su competencia a asuntos laborales, electorales y administrativos en el ámbito jurisdiccional. Eliminar los obstáculos legales que impidan la transparencia de su gestión” y,

6. Garantizar métodos de consulta a la sociedad en la selección de quienes dirigen y participan en los consejos ciudadanos, así como promover la transparencia y rendición de cuentas de todos los organismos públicos que dependan del Ejecutivo y tengan atribuciones en el ámbito de los derechos humanos.

La Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la Sociedad Civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos, presentada en 2008 sugirió diferentes adecuaciones:

* Ampliar la competencia de los organismos públicos de derechos humanos con relación a los actos u omisiones administrativas del Poder Judicial de la Federación;
* Ampliar la competencia de los organismos públicos al ámbito laboral;
* Dotar de competencia a los organismos públicos de derechos humanos ante violaciones o restricciones a los derechos humanos provenientes de particulares o algún otro agente social;
* Ampliar la autonomía de la CNDH sin constreñirla a los ámbitos de gestión y presupuestal;
* Transparentar la elección de quien presida la CNDH y que tal designación sólo recaiga en el Senado;
* Dotar de autonomía a los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas, así como establecer algunos principios y reglas mínimas para la designación de las personas que presidan los organismos

públicos de derechos humanos y de quienes integran los respectivos consejos consultivos, y

* Adecuar el lenguaje del apartado B del artículo 102 constitucional con el propósito de asumir una redacción incluyente en términos de género.

#### Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma

En el Pacto por México se acordó la reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a efecto de que esta fuera consistente con la Reforma Constitucional.92

En atención a las obligaciones impuestas por el apartado B del artículo 102 Constitucional, era necesario contar con un sistema para dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones que la CNDH emita a las y los servidores públicos del Gobierno Federal. Para ello se requiere información suficiente que permita fundar y motivar el proceder de la autoridad para dar cumplimiento a la recomendación o, en su caso, la razón por la cual para no aceptar la misma.

En este sentido el Programa Sectorial de la SEGOB establece que se debe coordinar a las dependencias de la APF en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH al gobierno federal, así como mantener una base de datos actualizada de las recomendaciones y elaborar e implementar mecanismos para hacer más eficiente el seguimiento de su cumplimiento.93

#### Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma

Respecto al seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones que la CNDH realiza a las dependencias de la APF, en el primer informe de actividades de la SEGOB se informó que la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, adscrita a la Subsecretaría de Derechos Humanos, y de conformidad con el artículo 24, fracción III de su Reglamento Interior, sistematiza y difunde información relativa al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH.94

Asimismo, actualmente se trabaja en la actualización de los mecanismos tecnológicos necesarios para eficientar el seguimiento de las recomendaciones generales y/o particulares, con el objeto de garantizar el respeto a los derechos humanos, mediante la observancia de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad establecidos en la Constitución.

En distinto orden, el octavo artículo transitorio de la reforma estipula que el Congreso de la Unión deberá adecuar la Ley de la CNDH en un plazo máximo de un año. En este sentido, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2012, se reformó dicho ordenamiento legal para incluir (i) la facultad de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, (ii) el procedimiento que se debe seguir cuando no se acepte una recomendación, y (iii) la facultad de solicitar a la Cámara de Senadores la comparecencia de las y los servidores públicos.

En lo que concierne a la APF, en dos ocasiones la CNDH ha ejercido su facultad de solicitar la comparecencia de servidores públicos ante el Senado: la primera, el 8 de diciembre de 2011 solicitando la comparecencia del titular de la Comisión

92 Pacto por México. Consulta en línea. Dirección URL: [http://pactopormexico.org/PACTO-PORMEXICO-25.pdf,](http://pactopormexico.org/PACTO-PORMEXICO-25.pdf) p. 7.

93 Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación 2013-2018. Consulta en línea. Dirección URL: [http://www.](http://www/) gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/620/4/images/Programa\_Sectorial\_SEGOB\_DOF\_121213\_ Separata.pdf. Página 41.

94 Primer Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación 2012-2013. 1 de septiembre de 2013. Consulta en línea. Dirección URL: [http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/POT/fraccionXV/Primer\_Informe\_de\_Labores\_SEGOB\_2013.pdf.](http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/POT/fraccionXV/Primer_Informe_de_Labores_SEGOB_2013.pdf)

Nacional del Agua (Conagua), “en virtud del sistemático rechazo95 de la recomendación 61/2011, de fecha 10 de noviembre de 2011”, sobre el caso de las inundaciones ocurridas en diversas localidades del Estado de Tabasco”.

En la segunda ocasión, se llamó a comparecer al Secretario de Seguridad Pública a fin de que explicara el rechazo a las recomendaciones 62/2010, 43/2011 y 38/2012, y rindiera cuentas respecto del deslinde de responsabilidades del caso Raúl Isidro Burgos, en el cual se acreditaron violaciones graves a los derechos humanos. Esta comparecencia tuvo lugar el 28 de noviembre de 2012.

Por su parte, el PNDH 2014-2018 establece:

Objetivo 5. Generar una adecuada articulación de los actores involucrados en la política de Estado de derechos humanos.

Estrategia 5.6. Establecer mecanismos de colaboración con órganos constitucionales autónomos. Líneas de acción

* + 1. Diseñar un sistema de seguimiento y verificación del cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
    2. Dar a conocer entre los organismos públicos autónomos de derechos humanos los productos derivados del Programa Nacional de Derechos Humanos.
    3. Promover con los institutos de acceso a la información y protección de datos la difusión de información sobre derechos humanos.
    4. Institucionalizar un mecanismo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para sistematizar información de derechos humanos.
    5. Colaborar con el Instituto Nacional Electoral a fin de obtener y difundir información para la promoción de los derechos políticos.

95 La CNDH, en su comunicado de prensa CGCP/076/12 relativo a la comparecencia de la Conagua ante el Senado, de fecha 28 de marzo de 2012, refirió que “la conducta negativa y sistemática de la Conagua también ha sido pública al rechazar la Recomendación 54/2011 que se refiere a la contaminación del Río Usumacinta, y la 12/2010, relativa a la descarga de residuos químicos al Río Santiago en Jalisco que provocó la muerte de un menor”.

**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

### Introducción

El 10 de junio de 2011, se publicó una importante reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que modifica sustantivamente el marco jurídico de protección y garantía de los derechos humanos. Su relevancia deriva de la expansión de estos derechos, así como del fortalecimiento y ampliación de su protección.

En el caso del Poder Judicial de la Federación (PJF) supone un cambio radical de paradigma en tanto se introduce el concepto de derechos humanos como eje central de la labor jurisdiccional e incorpora los tratados internacionales en esta materia como normas de máximo rango, junto con la Constitución, en el ordenamiento jurídico mexicano.

Las reformas a la Constitución federal transforman cada una de las vertientes que guían el trabajo jurisdiccional del Tribunal Constitucional mexicano y del Poder Judicial de la Federación.

El ejercicio de interpretación constitucional, cuya consistencia y coherencia son la base fundamental de sentencias apegadas a los principios de la administración de justicia pronta, completa e imparcial, se ha visto favorecida por los cambios en la orientación operativa e interpretativa del Alto Tribunal, de la Judicatura Federal y local, con un efecto positivo en la seguridad jurídica.

A partir de la expedición de las reformas, esto se consolida, en tanto la interpretación del texto constitucional se hará conforme a las fuentes de origen internacional en materia de derechos humanos de acuerdo con lo que más favorezca a las personas.

Como todas las grandes transformaciones en los sistemas jurídicos, la aprobación de estas reformas brinda la oportunidad de mejorar la impartición de justicia en México, lo cual a su vez impone un reto institucional, dada la magnitud del cambio cultural, organizacional y normativo que es necesario instrumentar al interior del Poder Judicial, para garantizar su adecuado cumplimiento.

Junto con la reforma en derechos humanos, que da pleno sentido a la Décima Época jurisprudencial, la resolución del expediente Varios 912/2010, constituyó uno de los sucesos que determinaron el futuro del cambio del sistema de impartición de justicia en México.

Derivadodelcumplimientoporpartedela Suprema Cortede Justiciadela Naciónalasentenciadela Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, consistente en la interpretación de la obligación de todos los jueces mexicanos de ejercer el control de convencionalidad ex officio entre las normas internas y la Convención Americana (expedientes 489/2010 y 912/2010), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), en noviembre de 2013, otorgó a la Corte el reconocimiento Memoria del Mundo para América Latina y el Caribe, con el fin de que ese expediente sea preservado y divulgado en el futuro, como parte de la memoria documental de la Región.

Asimismo, el 10 de diciembre de 2013, en la sede de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, la Organización de las Naciones Unidas otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el Premio Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos, el cual se da cada cinco años, desde hace 45 años, por logros excepcionales en el campo de los derechos humanos.

La Institución fue nominada por el importante progreso que ha logrado en la promoción de los derechos humanos a través de sus interpretaciones y de la aplicación de la Constitución mexicana y sus obligaciones bajo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como por haber fijado importantes estándares de derechos humanos para México y la región latinoamericana.

Es importante señalar que nunca antes este galardón había sido entregado a un tribunal nacional o internacional, lo que permite apreciarlo en su justa dimensión. No obstante, este premio es además de un reconocimiento a la Suprema Corte, un reconocimiento para el país.

Se hace notar que la principal función del Poder Judicial, la actividad jurisdiccional, se acciona por provocación de las personas interesadas.

El presente informe presenta las acciones realizadas por el Poder Judicial de la Federación en la implementación de la reforma constitucional mencionada, en el ámbito de su competencia.

# ARTÍCULO 1o.

#### Situación delos derechos humanosen Méxicoalmomentodelapublicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011

La reforma en materia de derechos humanos es una reforma constitucional y legal profunda que cambió la manera de entender las labores del Poder Judicial, al grado de que instauró lo que ahora deberá conocerse como el “juicio de derechos” más que como “juicio de garantías”, y ratificó el compromiso que la Nación tiene con las personas más débiles y vulnerables.

Por una parte, añadió un párrafo al artículo 1o constitucional que de manera expresa, prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por la otra, estableció el cambio de concepto de “garantías individuales” por el de “derechos humanos y sus garantías” contenidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en los tratados internacionales de los que México sea parte. Lo anterior modificó el trabajo de interpretación de las normas en derechos humanos, pues ahora los impartidores de justicia están obligados a tomar en cuenta lo previsto en ambos ordenamientos, favoreciendo a las personas con la protección más amplia.

La relevancia de estas reformas constitucionales y la estimulante perspectiva de impartir justicia bajo nuevos paradigmas de interpretación impulsó a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera, en octubre de 2011, dar inicio a la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación.96 Esto constituyó el primer paso concreto en la aplicación del cambio constitucional, puesto que el trabajo natural de los juzgadores consiste en dar contenido a las normas mediante la interpretación jurisdiccional.

La creación de la Décima Época simbolizó el inicio de un cambio en la perspectiva de impartir justicia, que obliga a los Tribunales de la Federación a continuar prestando el servicio que, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están llamados a dar, generando así nuevos fallos y nuevos criterios de naturaleza distinta a lo que se conoce.

#### Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma

La reforma implicó un cambio de paradigma constitucional. Estableció la interpretación “conforme” de las normas relacionadas con los derechos humanos y delimitó el referente al cual debe ajustarse toda actuación de las instituciones que conforman el Estado Mexicano: promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas.

Bajo esta óptica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, entre otros, los siguientes objetivos:

* 1. Contribuir a desarrollar y fortalecer un enfoque de derechos humanos en el ámbito jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación.
  2. Mejorar la gestión administrativa e institucionalizar el enfoque de derechos humanos.
  3. Desarrollar estrategias y herramientas que coadyuven a una implementación eficiente y eficaz de la reforma.
  4. Sensibilizar en torno a la reforma y dotar de herramientas para su implementación.

96 Acuerdo General número 12/2011, de diez de octubre de dos mil once, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determinan las bases de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación.

#### Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma

El acceso a la justicia es el medio que permite restablecer el ejercicio de aquellos derechos que hubiesen sido desconocidos o vulnerados. Este derecho no se satisface con el ingreso de las personas a la instancia judicial, sino que debe extenderse a lo largo de todo el proceso hasta la ejecución de la sentencia.

A partir de la entrada en vigor de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, el Poder Judicial de la Federación ha concentrado sus esfuerzos para que su labor esté encaminada a la puesta en marcha de esta reforma.

En este sentido, además de generar jurisprudencia relevante, ha impulsado un gran número de actividades de formación y difusión, así como la interlocución con otros actores, generando herramientas y alianzas interinstitucionales para que Juezas, Jueces, Magistradas y Magistrados, así como todo el personal jurisdiccional y administrativo puedan realizar su trabajo bajo este nuevo marco jurídico.

##### Contribuir a desarrollar y fortalecer un enfoque de derechos humanos en el ámbito jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación

Considerando que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se compone de cinco párrafos (de los cuales 4 tuvieron reformas el 10 de junio de 2011) con contenidos y alcances propios e interconectados, para mayor precisión, a continuación se presentan los diversos desarrollos jurisprudenciales realizados por el PJF respecto de cada uno de estos párrafos reformados.

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

**La fuente de los derechos humanos y sus garantías**97. El Pleno de la SCJN estableció en la Contradicción de Tesis 293/2011 que los derechos humanos de fuente constitucional e internacional se encuentran integrados como un conjunto de derechos de rango constitucional que, en el mismo nivel y de manera armónica, se comportan como un parámetro de regularidad de las normas internas y de todos los actos de autoridad. En idéntico sentido, otros órganos del PJF se han referido a la existencia de un bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos en el país.98

**Las restricciones legítimas al ejercicio de los derechos.** Además de lo señalado respecto de la Contradicción de Tesis 293/2011, a partir del análisis de las restricciones legítimas al ejercicio de los derechos humanos, la Primera Sala de la SCJN ha establecido un test de proporcionalidad99 para resolver asuntos relacionados con la procedencia de las referidas restricciones. Asimismo, dicha Sala ha precisado que, en virtud del principio *pro persona*, debe acudirse a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones al ejercicio de los derechos.100 Además de lo anteriormente expuesto, otras autoridades del PJF han determinado como límite a las restricciones a los derechos el contenido esencial de los mismos.101

Artículo 1o. […]

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

97 Respecto de la distinción entre derechos humanos y garantías puede ver tesis XXVII.1o.(VIII Región) 24 K (10a.).

98 Ver tesis I.4o.A.2 K (10a.); XXVII.1o.(VIII Región) 8 K (10a.); XXVII.1o.(VIII Región) 9 K (10a.); I.4o.A.12 K (10a.); y I.4o.A.18 K (10a.).

99 Ver tesis 1a./J. 2/2012 (9a.); en idéntico sentido ver tesis 1a. CCXV/2013 (10a.); 1a. L/2014 (10a.); I.4o.A.42 A (10a.); XI.1o.A.T.4 K (10a.).

100 Ver tesis 1a. XXVI/2012 (10a.). En idéntico sentido, Tesis I.4o.C.12 C (10a.); II.3o.P.1 K (10a.); I.4o.A.13 K (10a.); VIII.1o.P.A.3 A (10a.); III.2o.C.12 C (10a.); I.4o.A.87 A (10a.); II.3o.P. J/3 (10a.); III.4o.(III Región) 7 P (10a.). En sentido diverso ver, tesis 2a. LXXV/2012 (10a.); I.4o.A.19 K (10a.).

101 Ver tesis I.4o.A.17 K (10a.).

La interpretación conforme. En la tesis P. LXIX/2011(9a.), referida supra, el Pleno de la SCJN definió la interpretación conforme en sentido amplio como el deber de las personas que imparten justicia en el país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, de interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución102 y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

En tanto que la interpretación conforme en sentido estricto fue definida a partir del principio según el cual cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, quienes imparten justicia deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.103

**El principio *pro persona*.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el principio *pro persona* es un criterio hermenéutico que implica “acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio.

Por tanto, la aplicación del principio *pro persona* en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro”.104

Así mismo, la Primera Sala ha precisado que los derechos reconocidos tanto en la CPEUM como en los tratados internacionales son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Lo anterior implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación.

A tal efecto, en el supuesto de que un mismo derecho esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable -en materia de derechos humanos-, atenderá a criterios que favorezcan a la persona o lo que se ha denominado principio *pro persona*, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o constitucional.

Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas dos fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción.

En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.105

102 A juicio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales. Ver tesis 1a. CCCXL/2013 (10a.).

103 Retomando estas definiciones ver tesis 1a. LXVIII/2014 (10a.); 1a. CCCLX/2013 (10a.); III.4o.(III Región) 5 K (10a.); III.4o.(III Región) 4 A (10a.); IV.2o.A.17 K (10a.); IV.2o.A.17 K (10a.); IV.3o.A.10 K (10a.); I.4o.A.18 K (10a.); 1a. XCII/2014 (10a.). Algunas aplicaciones de este principio las encontramos en tesis 1a./J. 15/2012 (10a.); 1a. CCXIV/2013 (10a.); 1a. CXXX/2012 (10a.); 1a. CCCXLII/2013 (10a.); I.7o.A.19 A (10a.); III.4o.(III Región) 19 A (10a.); III.4o.(III Región) 17 A (10a.); III.4o.(III Región) 6 K (10a.); I.3o.T.6 L (10a.); I.11o.C.4 C (10a.); IV.2o.A.16 A (10a.); XI.1o.A.T.3 K (10a.); III.4o.(III Región) 2 C (10a.); VIII.3o.(X Región) 2 C (10a.); III.4o.(III Región) 11 K (10a.); XXVII.1o.(VIII Región) J/3 (10a).

104 Ver tesis 1a. XXVI/2012 (10a.).

105 Ver tesis 1a./J. 107/2012 (10a.). En otro sentido ver tesis 2a. LXXXII/2012 (10a.) y II.3o.P.1 K (10a.). Además de las aplicaciones relacionadas con la restricción de los derechos humanos referidas supra, algunas aplicaciones de este principio por el PJF se encuentran en las tesis 1a. CCLXXVI/2012 (10a.); 1a./J. 104/2013 (10a.); 1a. CCCXL/2013 (10a.); VI.1o.P.20 P (10a.); VI.3o.A.4 K (10a.).

Artículo 1o. […]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

**Las obligaciones del Estado y los principios generales en materia de Derechos Humanos**. La Primera Sala de la SCJN ha establecido que, para dar efectivo cumplimiento al tercer párrafo del artículo 1o. de la CPEUM, las autoridades deben actuar “atendiendo a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos”.106

Otros órganos del PJF han contribuido a definir el alcance de los cuatro principios107 de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, reconociéndolos como principios de optimización interpretativa,108 de ineludible observancia para todas las autoridades.109

La universalidad110 de los derechos humanos ha sido entendida a partir del reconocimiento de que los derechos humanos son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad, siendo protegidos en razón de la inviolabilidad de la dignidad humana.

La interdependencia e indivisibilidad111 de los derechos humanos han sido entendidas a partir del reconocimiento de que los derechos humanos están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente.

La progresividad112 de los derechos humanos constituye el compromiso de los Estados de adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales.

Artículo 1o. […]

Queda prohibida toda discriminación motivada por […] las preferencias sexuales […] y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (énfasis agregado).

La SCJN (Primera Sala) ha reconocido que las preferencias sexuales deben considerarse como una categoría sospechosa de discriminación;113 de suerte que dicha categoría no puede constituir un dato pertinente para la calificación social

|  |  |
| --- | --- |
| 106 | Ver tesis 1a. XVIII/2012 (9a.). En idéntico sentido ver, tesis I.9o.P. J/10 (10a.); XVI.1o.A.T.7 K (10a.); IV.2o.A.13 K (10a.); |
|  | IV.2o.A.15 K (10a.); XXVI.5o. (V Región) 15 L (10a.); I.9o.P.30 P (10a.); IV.2o.A. J/6 (10a.); IV.2o.A.15 K (10a.). |
| 107 | Ver, tesis I.4o.A.9 K (10a.). |
| 108 | Ver tesis IV.2o.A.15 K (10a.); IV.2o.A.15 K (10a.). |
| 109 | Ver tesis IV.2o.A.15 K (10a.). |
| 110 | Ver tesis I.4o.A.9 K (10a.). |
| 111 | I.4o.A.9 K (10a.). |
| 112 | I.4o.A.9 K (10a.). |

113 Ver tesis 1a. C/2013 (10a.).

de una persona.114 En este contexto, la SCJN ha otorgado protección efectiva a diferentes personas, a partir de sus preferencias sexuales, frente el lenguaje discriminatorio,115 así como para garantizar el matrimonio igualitario.116

Por lo que respecta a las medidas administrativas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal generan cursos de capacitación permanentes sobre la jurisprudencia de la Corte Interamericana y sobre el debido juzgamiento del delito de desaparición forzada de personas.

Derivado de ello, el Poder Judicial de la Federación ha realizado más de 49 actividades de formación, dirigidos a los más de 1,200 juzgadores federales, y 4 seminarios itinerantes en materia de derechos humanos, a los que han asistido, en el periodo que se reporta -2011-2014- al menos 1,000 funcionarios jurisdiccionales y operadores jurídicos locales de todo el país, con la intención de invitarlos a revisar el trabajo que diariamente realizan, desde una nueva perspectiva: la de los derechos humanos.

Destacan las Jornadas Itinerantes: El Impacto de las Reformas Constitucionales de Amparo y Derechos Humanos en la Labor Jurisdiccional. Dichas Jornadas han agrupado una serie de actividades de diferente formato cuyo eje vertebral fue el análisis del significado y la metodología para la aplicación del control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad.

La primera fase de las Jornadas se llevó a cabo durante los meses de marzo y abril de 2012, la cual constó de seis conferencias magistrales, cada una de dos días de duración, mismas que tuvieron lugar en diferentes ciudades del país: Distrito Federal, Toluca, Guadalajara, Monterrey, Mérida y Tijuana.

La segunda fase de las Jornadas Itinerantes se llevó a cabo durante el mes de mayo de 2012, y supuso la realización de 36 mesas de debate y análisis con personal de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos como principales ponentes.

El objetivo de esta actividad fue que personas expertas en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos compartieran con titulares de Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito diferentes maneras de aplicar el control difuso de convencionalidad a través de la revisión de un caso práctico sobre desaparición forzada y jurisdicción militar.

La tercera y cuarta fase se desarrollaron en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. La tercera fase consistió en talleres de análisis de casos prácticos de asuntos relevantes sobre el control de convencionalidad, teniendo una asistencia de 1,000 juzgadores, entre magistrados de Circuito y jueces de Distrito.

La cuarta fase concluyó con el coloquio Tendencias Contemporáneas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que tuvo lugar en el Instituto de la Judicatura Federal, de manera presencial, y fue transmitido a sus extensiones a través de videoconferencia.

Asimismo, como parte de las actividades de fomento al diálogo jurisprudencial y formación en materia de derechos humanos se realizó lo siguiente:

* Curso Derechos Humanos, Control de Convencionalidad, realizado de octubre a febrero de 2013, en coordinación con la Fundación Konrad Adenauer.
* Jornadas de Control de Convencionalidad, realizado en mayo, en coordinación con la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATRIB), dirigidas a jueces, juezas, secretarios y secretarias de Juzgado.
* Encuentro de Derechos Humanos, Jurisprudencia y Presupuestos de la Ética, Diálogos Horizontales, como culminación del Seminario de Derechos Humanos y Justicia. Se realizó a través de 10 mesas simultáneas, contó con la participación de los ministros del Alto Tribunal y 194 personas inscritas.
* El 23 y 24 de septiembre de 2011, de manera coordinada con la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura

114 Ver tesis 1a. CXLVIII/2013 (10a.).

115 Ver tesis 1a. CXLVII/2013 (10a.); y 1a. CXLVIII/2013 (10a.).

116 Ver tesis 1a. CII/2013 (10a.); y 1a. C/2013 (10a.).

Federal, impulsaron el “Seminario Introductorio: Las Reformas Constitucionales en Materia de Amparo y Derechos Humanos y sus implicaciones para el trabajo jurisdiccional”. Dicha actividad se llevó a cabo en siete sedes, en seis ciudades del país.

* En el marco del Seminario Permanente sobre Control de Constitucionalidad y Convencionalidad, se impartieron dos conferencias, con 212 participantes.
* Seminario sobre el derecho a la reparación por violaciones a derechos humanos. Realizado durante los meses de septiembre y octubre de 2012, en conjunto con la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito.
* Coloquio “Impartición de justicia desde la perspectiva de género con un enfoque intercultural”, realizado el 8 y 9 de mayo de 2013.
* Curso Virtual “Implementar la perspectiva intercultural con enfoque de género en el ámbito de la impartición de justicia a nivel federal”, que consiste en el desarrollo e implementación de un modelo de formación con perspectiva de género e interculturalidad. Actualmente se encuentra en fase de desarrollo de contenidos.

Con el fin de mostrar las principales implicaciones de la reforma, se realizaron dos emisiones del Curso Virtual Reforma en Derechos Humanos y Nuevo Control de Constitucionalidad en 2013, en colaboración con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).

Los objetivos del curso son desarrollar capacidades conceptuales y competencias metodológicas para facilitar la aplicación de la reforma en derechos humanos, incluido el control de convencionalidad, en el ámbito de la impartición de justicia y la defensa jurídica, y generar un producto replicable y permanente para la formación del personal jurisdiccional federal y local en los próximos años.

El curso contiene aspectos teóricos y prácticos sobre la reforma al artículo primero constitucional en materia de derechos humanos, así como sobre el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad; se desarrolla en línea con el apoyo tutorial de especialistas y se estructura en cuatro unidades de estudio, con una inversión de tiempo de 7 semanas, las cuales deben ser cursadas íntegramente para obtener el reconocimiento respectivo.

El público-objetivo del curso es el personal que imparte justicia a nivel federal y local, defensores y defensoras de derechos humanos –de instituciones u organismos públicos o privados-, litigantes y foro jurídico en general.

En 2013, se impartieron las primeras dos ediciones del Curso Virtual. Debido al gran interés que despertó este curso virtual, se hizo una la selección de las personas participantes, a cargo de las instituciones convocantes, que tuvo como criterio fundamental la posibilidad de generar un impacto positivo en el acceso a la justicia, y como criterio significativo la adecuada representación sexo-genérica y geográfica.

La primera emisión del Curso Virtual se impartió del lunes 5 de agosto al viernes 22 de septiembre de 2013. De 1,781 solicitudes recibidas, la matrícula se conformó por 599 personas, 327 mujeres y 272 hombres; de las cuales 208 están adscritas al Poder Judicial de la Federación – 113 al Consejo de la Judicatura Federal, 90 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y 5 al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-.

En el mes de octubre se tuvieron los resultados, donde se observó una tasa de aprobación del 86%, con un promedio general de 82.2, en una escala del 0 al 100, donde cada unidad tuvo un valor de 25 puntos.

En general, se tuvo una evaluación positiva del curso, ya que, en promedio, el 90.2% de las personas asistentes evaluaron favorablemente las retroalimentaciones, la moderación de los foros, el desempeño y el dominio de los contenidos de las y los tutores.

La segunda emisión se impartió del lunes 30 de septiembre al viernes 15 de noviembre de 2013. De 1,731 solicitudes recibidas, se seleccionaron 600 personas, 330 mujeres y 270 hombres, de las cuales 155 están adscritas al Poder Judicial de la Federación – 101 al Consejo de la Judicatura de la Federación, 14 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y 8 al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el mes de diciembre se tuvieron los resultados de la segunda emisión, donde se tuvo una tasa de aprobación del 88%, con un promedio general de 89.1, en una escala del 0 al 100, donde cada unidad tuvo un valor de 25 puntos.

En el primer semestre de 2014, la Unidad de Igualdad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en colaboración con ONU Mujeres e Inmujeres lleva a cabo la revisión y actualización de los contenidos del Curso Virtual, a fin de poder lanzar las convocatorias para las siguientes dos emisiones, a impartirse en los próximos meses de mayo y agosto.

En junio de 2013, la Suprema Corte de Justicia presentó la plataforma Reformadh, Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, disponible en [www.reforma.org.mx,](http://www.reforma.org.mx/) la cual consiste en una propuesta virtual de formación académica sobre los contenidos del artículo 1o constitucional, entre otros, las fuentes del derecho internacional, principio *pro persona*, la cláusula de apertura e integración normativa, interpretación conforme, control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad, principios y obligaciones de los derechos humanos, deberes de prevención, investigación y sanción, y teoría de las reparaciones. Reformadh busca brindar a los usuarios, jueces, juezas, magistradas, magistrados, operadores jurídicos, abogados y estudiantes de derecho, los conocimientos conceptuales y herramientas analíticas y metodológicas para aplicar esta reforma.

Mención destacada requieren las acciones que el Poder Judicial de la Federación ha llevado a cabo para atender el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado Mexicano. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en estrecha colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ha participado como integrante de las delegaciones que han comparecido ante distintas instancias internacionales pertenecientes al Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos con el fin de dar cuenta de los avances y de los retos persistentes en la materia y ha contribuido en la sustentación y seguimiento de los informes para los siguientes mecanismos internacionales:

* Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD);
* Comité sobre Desapariciones Forzadas (CED);
* Sub Comité para la Prevención de la Tortura;
* Informe solicitado por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de conformidad con la Resolución 65/123 de la Asamblea General de Naciones Unidas, sobre el tema los derechos humanos en la administración de justicia;
* Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto;
* Comité de Expertas de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres;
* Comité contra la Tortura;
* Comité de Derechos Humanos (HRC);
* Mecanismo de Expertos de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (EMRIP);
* Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos (MEPU).117

En lo que respecta a la política internacional del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), que consistió en centrarse en los foros internacionales permanentes y en los compromisos del CJF en el marco del Estado Mexicano ante los organismos internacionales, se reportan las siguientes acciones:

* Análisis y ejecución como normativa o política pública al interior del CJF, de las recomendaciones formuladas a México por el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) y por el Mecanismo de Examen de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención Mérida). Dicha actividad permitió la incorporación de normativa de observancia obligatoria para las áreas jurisdiccionales y administrativas que conforman el CJF.
* Participación en la XVII Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, verificada en la ciudad de La Antigua, Guatemala (27 de febrero a 1 de marzo de 2013). El CJF coordinó los trabajos del Protocolo Iberoamericano para Garantizar la Seguridad de las y los Juzgadores como base de su Independencia, que busca garantizar y proteger la seguridad de las y

117 Se elaboró el informe del Poder Judicial de la Federación a fin de integrarlo al informe oficial del Estado Mexicano, con motivo de la segunda evaluación periódica universal de nuestro país. Posteriormente, se preparó la sustentación de dicho informe ante MEPU, el 23 de octubre de 2013, en Ginebra, Suiza.

los jueces, sus colaboradores y sus familias. Contiene una serie de principios, mecanismos y buenas prácticas propuestos por doce países de la región. Es de desatacar que la propuesta y aprobación del protocolo puso de manifiesto que el tema de la seguridad de las y los juzgadores, es un problema común de muchos de los países de la región.

* Participación en la Sesión Especial sobre intercambio de buenas prácticas y experiencias sobre la Defensa Pública como garantía de acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad, verificada en la sede de la Organización de los Estados Americanos -OEA- en Washington (7 de marzo de 2013)
* Participación en los foros temáticos para el fortalecimiento del proceso de análisis sobre el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Mecanismo de Examen Periódico Universal, verificado en la ciudad de México (10 de junio de 2013)
* Participación en la Visita *in situ* de los evaluadores de Azerbaiyán y Perú del mecanismo de aplicación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción –Convención Mérida– (20 al 22 de agosto de 2013)
* Participación en la Segunda Ronda de Talleres de la XVII Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, verificada en la ciudad de Bogotá, Colombia (4 al 6 de septiembre de 2013)
* Participación en el Quinto Periodo de Sesiones de la Conferencia de los Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, verificado en la ciudad de Panamá (25 al 29 de noviembre de 2013)
* Participación en el Conversatorio Internacional de Consejos Superiores de la Judicatura, Magistratura y General del Poder Judicial: “Gobierno y Disciplina del Juez un modelo constitucional en expansión”, verificado en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia (27 al 29 de noviembre de 2013)
* Organización de la Jornada Internacional “La perspectiva de género en la impartición de justicia” convocada por la Asociación Internacional de Mujeres Juezas (5 a 8 de agosto de 2013)
* Organización de la Conferencia magistral “Estándares Internacionales de los Derechos de los Pueblos Indígenas”, impartida a favor del Consejo de la Judicatura Federal por la Comisionada Interamericana de Derechos Humanos, Dinah Shelton (19 de noviembre de 2013)
* Realización de la XXIX Reunión de la Junta Directiva de la Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales -RIAEJ- (6 a 8 de marzo de 2013).

##### Mejorar la gestión administrativa e institucionalizar el enfoque de derechos humanos.

A través del Acuerdo General de Administración número II/2013 del 5 de abril de 2013 se suprimió la Unidad de Enlace del Programa de Equidad de Género en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se creó la Unidad de Igualdad de Género, y su adscripción administrativa a la Presidencia de la SCJN, a través de la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia.

Aunado a ello y con la finalidad de contar con un estudio sobre el conocimiento de los derechos humanos, la perspectiva de género y las reformas mencionadas en el personal administrativo y jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, se realizaron los siguientes diagnósticos y evaluaciones:

* Diagnóstico en materia de derechos humanos y evaluación del Programa de Equidad de Género en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM). El informe final evidenció el avance del conocimiento en la materia y detectó las áreas de oportunidad sobre estos temas.118
* Diagnóstico sobre género y discriminación al interior del Consejo de la Judicatura Federal y en los Órganos Jurisdiccionales, con el fin de contar con información que permita impulsar de forma efectiva una cultura de igualdad.
* Diagnóstico sobre las rutas de ascenso y obstáculos en las trayectorias profesionales de Secretarias y Secretarios de Estudio y Cuenta, realizado en conjunto con el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.119
* Evaluación de la brecha de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, en colaboración con la Fundación The Gender Equality Project, a fin de revisar el comportamiento de la igualdad y equidad en la remuneración salarial entre mujeres y hombres dentro de la Suprema Corte, identificar las fortalezas y áreas de mejora. El informe final resaltó resultados positivos sobre la consideración de la igualdad de género como prioridad estratégica institucional.

118 Se encuentra publicado para su consulta en el micrositio de la Unidad de Igualdad de Género.

119 También puede consultarse en el micrositio de la Unidad de Igualdad de Género.

* Diagnóstico sobre los diez criterios más importantes en materia de igualdad y no discriminación emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, producido en colaboración con el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

El objetivo de estos diagnósticos fue saber cuáles son los conocimientos que tanto el personal jurisdiccional como administrativo tienen sobre estos temas y detectar las necesidades –de cualquier índole (educativas, materiales

o administrativas) – para el mejor desarrollo de su trabajo. Los resultados del estudio constituyeron un insumo fundamental para la planificación de las actividades.

De igual forma, la Dirección General de Estadística Judicial del CJF, el Instituto de la Defensoría Pública Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos elaboraron los Indicadores sobre conocimiento y respeto a los derechos humanos en los órganos jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal, cuyo objetivo es presentar indicadores de derechos humanos del Poder Judicial Federal. El CJF aportó información sobre los delitos cometidos por agentes del Estado como abuso de autoridad, desaparición forzada, tortura, trata de personas, entre otros. La información es anual, con series de tiempo histórico de 2005 a 2013. Asimismo, se presentan el alcance del programa de capacitación en derechos humanos e igualdad de género implementado por el CJF, como parte de los compromisos internacionales del estado Mexicano. Este documento se publicará en 2014.

También se realizó el Diagnóstico sobre la capacitación de titulares de órganos jurisdiccionales del CJF en materia de Derechos Humanos y Equidad de Género, con el objetivo de contar con información confiable sobre la capacitación de las y los juzgadores federales en los últimos años, para observar si ésta abarca de forma significativa la materia de derechos humanos e igualdad de género; asimismo observar características relevantes de la capacitación que han tenido las y los juzgadores federales en los últimos años.

Para lograr estos objetivos se revisaron y sistematizaron todos los certificados o constancias de capacitación que se encuentran en los expedientes de las y los juzgadores.

Los resultados muestran en términos muy generales, y en el periodo que abarca de 2007 a abril de 2013, que:

* La capacitación de las y los juzgadores se imparte, sobre todo, a través del Instituto de la Judicatura Federal (60%) y de la Dirección General de Servicios al Personal (29%) en conjunto con instituciones académicas nacionales, de las cuales 94% son públicas.
* 86% de la capacitación se da a través de cursos presenciales y que las constancias o certificados de capacitación registran las horas de duración de los mismos.
* De 2007 a 2009, más de 80% de los cursos a los que asistían las y los juzgadores federales eran de actualización legislativa; mientras que de 2010 a 2013 se posiciona la materia de derechos humanos como la primera materia de capacitación entre estos operadores de la justicia.
* Llamó la atención que, en este periodo, las juzgadoras se capacitaron hasta tres veces más que los juzgadores.

El CJF también realizó un diagnóstico sobre género y discriminación al interior de la institución con el objetivo de identificar y evaluar actitudes, percepciones, valores, experiencias y el conocimiento que existe entre las y los funcionarios que trabajan en el Consejo de la Judicatura Federal, así como en los órganos jurisdiccionales federales, y que caracterizan la cultura organizacional y el clima laboral en materia de igualdad de género, con el objetivo de contar con información que permita impulsar de forma efectiva una cultura de igualdad al interior de la institución.

##### Desarrollar estrategias y herramientas que coadyuven a una implementación eficiente y eficaz de la reforma.

Con el objeto de proporcionar materiales útiles para la función jurisdiccional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en coordinación con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, elaboró una Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos (que incluye un CD-ROM), dividida en siete tomos que concentran los principales instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos,

Derecho Internacional Humanitario, Derecho Penal Internacional, Derecho de las Personas Refugiadas, Derecho Ambiental, Derecho Internacional del Trabajo y Derecho a la Propiedad Intelectual.

Esta iniciativa tiene como fin que quienes imparten justicia cuenten con un volumen concentrador de todos los tratados internacionales de derechos humanos y otros documentos relevantes, en tanto a partir de la reforma constitucional en derechos humanos representan un marco obligado de referencia.

Por su parte, el Consejo de la Judicatura Federal elaboró una Compilación de Instrumentos Internacionales en materia de Tortura, agrupando los instrumentos emitidos al respecto por el sistema universal e interamericano de protección de los derechos humanos, así como los criterios de interpretación derivados de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En materia de género, se publicaron cuatro volúmenes de la Serie Género, Derecho y Justicia: Género, cultura y sociedad; Género y Educación: Aportes para la discusión Jurídica; Las Mujeres a través del Derecho Penal, e Igualdad de Género y Democracia, los cuales sistematizan los abordajes teóricos sobre la construcción social y cultural del género y su estrecha relación con el acceso y la impartición de justicia.

Asimismo, la Colección Voces sobre Justicia y Género se genera un espacio editorial para que las personas que imparten justicia reflexionen sobre los casos vinculados con la igualdad y la no discriminación que han enfrentado en su labor jurisdiccional. Esta colección es realizada en colaboración con impartidores e impartidoras de justicia adscritas al Poder Judicial de la Federación y con la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El objetivo de la Colección es generar un espacio editorial para que las personas que imparten justicia reflexionen sobre los casos vinculados con la igualdad y la no discriminación que han enfrentado en su labor jurisdiccional y presenten su visión, experiencia y expectativas sobre los temas emergentes relacionados con el género, la justicia y los derechos humanos.

Con esta Colección, la Unidad de Igualdad de Género pretende no sólo abordar los debates teóricos y recopilar los instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres, sino generar un espacio de diálogo e intercambio para el personal jurisdiccional que labora en el Poder Judicial de la Federación sobre los temas novedosos en el ámbito jurisdiccional y su relación con los derechos humanos y la perspectiva de género.

De 2011 a 2013, se editaron, imprimieron y difundieron entre el personal jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación cinco títulos de la Colección:

* + 1. 6 Voces sobre Justicia y Género en el Poder Judicial de la Federación.
    2. 6 Voces sobre Justicia y Género en el Poder Judicial de la Federación II, coordinado por la Magistrada Emma Meza Fonseca, Magistrada del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

En este libro escriben: el Ministro José Ramón Cossío Díaz, el Magistrado Gonzalo Higinio Carrillo de León, el Magistrado Daniel Horacio Escudero Contreras, el Magistrado Salvador Mondragón Reyes, el Magistrado Ricardo Paredes Calderón y el Magistrado José Luis Torres Lagunas, quienes reflexionan sobre la relevancia de introducir la perspectiva de género en el juzgar, así como las experiencias que han tenido al aplicarla en su quehacer jurisdiccional.

* + 1. Control de convencionalidad para el logro de la igualdad, coordinado por la Magistrada María Guadalupe Molina Covarrubias, Magistrada del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Este tomo cuenta con la participación de las Magistradas María Guadalupe Molina Covarrubias, Luz María Díaz Barriga y Selina Haidé Avante Juárez y los Magistrados Hanz Eduardo López Muñoz, Victorino Rojas Rivera y Alejandro Sánchez

López, quienes, de acuerdo con el nuevo escenario jurídico mexicano, advierten cómo el control de convencionalidad es un mecanismo trascendental en la impartición de justicia con perspectiva de género.

* + 1. Análisis del delito de lenocinio y los derechos humanos de las mujeres, coordinado por la Magistrada Irma Rivero Ortiz de Alcántara.
    2. Acceso a la justicia de grupos en situación de vulnerabilidad, coordinado por la Magistrada Graciela Rocío Santés Magaña.

Como parte del convenio de colaboración con el Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte editó y publicó dos volúmenes de la Serie Equidad de Género y Democracia, cuyo objetivo es difundir entre jóvenes estudiantes, profesionales de diversas áreas, público especializado y público en general el “estado del arte” en materia de género, democracia y justicia.

La Serie estará compuesta por un total de nueve cuadernillos, cada uno de los cuales aborda un tema relacionado con el género, la democracia y la justicia. Corresponde a cada instancia participante la coordinación de tres cuadernillos, lo que incluye contratar la colaboración de una persona especialista y asumir los costos generados por su impresión.

Al participar en esta colección, la Suprema Corte de Justicia de la Nación propicia nuevos vínculos institucionales y promueve activamente la educación sobre democracia, justicia y no discriminación.

El 13 de junio de 2013 se llevó a cabo la presentación de los primeros cinco cuadernillos de la colección, entre los que se encuentran los elaborados y publicados en el 2012 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

* Pobreza, derechos y desigualdad estructural, escrito por el Dr. Roberto Saba.
* El Derecho a la igualdad y a la no discriminación en México, de la autoría de la Mtra. Estefanía Vela Barba.

En total se imprimieron 10 mil ejemplares, 2 mil copias de cada cuadernillo, los cuales fueron distribuidos entre las instituciones convocantes, magistrados/as y jueces/zas, organismos públicos, instituciones educativas, organismos políticos y organizaciones de la sociedad civil. En el mes de junio se entregaron 56 paquetes de ensayos de la colección a la Dirección General de las Casas de la Cultura Jurídica, con el propósito de hacerlos llegar a las 45 distintas Casas, ubicadas en el interior de la República Mexicana.

Actualmente, el tercer y último cuadernillo a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya redacción estuvo a cargo de la Dra. Alicia Ruíz, reconocida académica y jueza argentina en activo, fue enviado al Instituto Electoral del Distrito Federal para su edición y maquetación, se procederá a su impresión y difusión en el 2014.

Asimismo, se difundieron los materiales ganadores del Concurso Género y Justicia 2011 y se realizó la tercera edición del Concurso Género y Justicia 2012, en sus tres modalidades: ensayo, reportaje periodístico y documental para la cual se recibieron 94 trabajos. Los objetivos de la actividad son: promover la investigación, el análisis y la difusión sobre temas relacionados con los derechos humanos, la perspectiva de género y el acceso a la justicia; generar herramientas innovadoras para la sensibilización y formación en temas relacionados con los derechos humanos de las mujeres y su acceso a la justicia entre las funcionarias y funcionarios del Poder Judicial de la Federación y el público en general.

Para la edición de 2013, las instancias convocantes fueron el Programa de Equidad de Género en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Dirección General del Canal Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU MUJERES, Ambulante y Mujeres en el Cine y la Televisión A.C.

La convocatoria correspondiente a la presente edición permaneció abierta del 18 de junio de 2012 al 14 de enero de 2013. En total se recibieron 94 trabajos (63 ensayos, 21 reportajes escritos y 10 documentales), que fueron revisados

por un jurado imparcial integrado por personalidades del ámbito académico, social, periodístico y cinematográfico, reconocidas por su trayectoria. Los resultados oficiales se publicaron el 15 de abril.

La ceremonia de premiación se llevó a cabo el 17 de junio de 2013 en el Auditorio José María Iglesias del Edificio Sede de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante la presencia de varios de las protagonistas de los trabajos de los concursos y de los principales medios de comunicación nacional. El evento fue presidido por la Ministra Olga Sánchez Cordero, el Sr. Javier Hernández Valencia, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y el Sr. Manuel Contreras Urbina, Oficial Nacional de Programas de ONU Mujeres.

En el evento se proyectaron los documentales distinguidos y se entregaron los reconocimientos a los ganadores de este año en las tres categorías; además, se contó con una breve participaron de Lucía Gajá, representante del jurado de la categoría de documental; Elia Baltazar, representante del jurado de la categoría Reportaje Escrito, y Ricardo Alberto Animas Molina, representante del jurado de la categoría de Ensayo.

Todos los trabajos galardonados pueden ser consultados en la página electrónica de la Unidad de Igualdad de Género:

[***http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=ficha\_biblioteca&id\_article=1739***](http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=ficha_biblioteca&amp;id_article=1739)

También se imprimieron las siguientes publicaciones en esta materia:

* “Derechos humanos de las mujeres: normativa, interpretaciones y jurisprudencia internacional”, que pasó por una actualización en su segunda edición.
* De la serie Voces sobre Justicia y Género, se imprimieron 2 volúmenes, con 1,000 ejemplares cada uno: Análisis del delito de lenocinio y los derechos humanos de las mujeres, y El derecho de acceso a la justicia en México y grupos en condición de vulnerabilidad.
* Como parte de la Colección Equidad de Género y Democracia, se publicaron 2,000 ejemplares de cada uno de los siguientes cuadernillos: Pobreza, derechos y desigualdad estructural, El derecho a la igualdad y a la no discriminación en México; La transversalización de la perspectiva de género: una estrategia para avanzar a la igualdad, y Discriminación sobre discriminación: una mirada desde la perspectiva de género.
* Boletín de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en colaboración con el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. El objetivo es analizar las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a fin de facilitar el acceso y fomentar el estudio y uso de los estándares jurisprudenciales en materia de derechos humanos e igualdad de género. El análisis de sentencias se presenta en forma de boletines y se integra en 5 ediciones: en tres se analizan sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se presentan dos números especiales, uno sobre el caso de Rosendo Radilla vs. México, y otro sobre los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para ello se seleccionaron 20 sentencias de la Décima Época. Ya se publicaron 4 números; en uno se analizaron criterios de la Suprema Corte, en dos, las sentencias de la Corte IDH, y en otro, el caso de Rosendo Radilla.

Asimismo, se publicaron dos volúmenes de la Serie Género, Derecho y Justicia, con 1,000 ejemplares cada uno: Arte, Género y Justicia: reflexiones desde lo femenino, y Las Mujeres a través del Derecho Penal.

Con esta serie, realizada en alianza con la Editorial Fontamara, la Suprema Corte de Justicia de la Nación pretende sistematizar algunos de los abordajes teóricos más relevantes sobre la construcción social y cultural del género y su estrecha relación con el acceso y la impartición de justicia, y articular las diversas críticas que los estudios de género han puesto sobre la mesa de la disciplina jurídica.

Entre las publicaciones, también se incluye el Boletín mensual Género y Justicia, que se difunde vía impresa y electrónica a través del Newsletter. El Boletín aborda un tópico del Derecho desde la Perspectiva de Género y sugiere textos bibliográficos, visitas culturales, películas o documentales para actualización en dicho tema.

Este material está dirigido al personal del Poder Judicial de la Federación, así como al público en general, difundiéndose en la gaceta “Compromiso: Órgano Informativo del Poder Judicial de la Federación” y en la página electrónica de la Unidad de Igualdad de Género de la Suprema Corte de Justicia, y se distribuye en las Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en los tribunales y juzgados del Primer Circuito.

En 2012, las temáticas abordadas fueron:

* La (re)construcción del matrimonio
* Pobreza e igualdad
* Religiones y derechos de las mujeres
* ¿Qué significa la “neutralidad” en las reglas de custodia?
* Publicidad estereotipada
* El deber de protección
* El control material de las reformas constitucionales
* (Re) pensando la sexualidad
* El soft law en el quehacer jurisdiccional
* ¿Cómo se construye la filiación?
* El principio *pro persona*
* ¿Quiénes son las mujeres?

En el 2013, las temáticas abordadas fueron:

* Enero: La definición del matrimonio
* Febrero: Reconocimiento, redistribución y representación en la interpretación judicial
* Marzo: Prevención, reparación y quehacer jurisdiccional
* Abril: Interpretación en el arte y el quehacer jurisdiccional
* Mayo: Peritaje en ciencias antropológicas y perspectiva de género
* Junio. El feminismo en la gobernanza
* Julio: Discapacidad y perspectiva de género
* Agosto: ¿Son constitucionales las órdenes de protección?
* Septiembre: ¿Funciona el depósito judicial de personas?
* Octubre: Entre la redistribución y el reconocimiento
* Noviembre: Segregación sexual en el empleo
* Diciembre: Reconceptualizando el acoso

La Dirección General del Colegio de Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (CCH- UNAM) reconoció al Programa de Equidad de Género en la Suprema Corte de Justicia por autorizar la publicación de tres artículos del Boletín “Género y Justicia” en el libro “Introducción a la Cultura de equidad de género en el aula. Cuaderno para el profesor de bachillerato”, de la Serie Estrategias Didácticas para Promover la Cultura de la Equidad de Género en el CCH, a saber:

* El sexo: ¿Espacio natural o terreno cultural?, Boletín No. 29 de noviembre de 2011.
* (Re) pensando la sexualidad, Boletín No. 35 de mayo de 2012.
* Publicidad estereotipada, Boletín No. 38 de agosto de 2012.

El Programa de Equidad de Género en la Suprema Corte de Justicia fue invitado a la presentación de la publicación, el mes de enero de 2013. El boletín tiene un tiraje de 1,500 ejemplares mensuales impresos, y se envía por correo electrónico a 5,423 personas.

En 2012, en coordinación con la organización civil internacional “Women’s Link Worldwide”, se elaboró el Manual de Jurisprudencia Comparada en materia de Igualdad de Género, una compilación de pronunciamientos o decisiones emitidas por tribunales nacionales e internacionales que garantizan la igualdad de género.

El manual se conforma por 6 temáticas principales:

1. Discriminación basada en género.
2. Discriminación múltiple.
3. Violencia basada en género.
4. Derechos sexuales y reproductivos.
5. Discriminación basada en orientación sexual e identidad de género.
6. Reparaciones con perspectiva de género

Cada uno de los 6 apartados incluye un resumen conceptual, la presentación de un caso modelo, el análisis del caso modelo basado en estándares internacionales y el análisis del caso modelo basado en jurisprudencia comparada surgida de jurisdicciones nacionales e internacionales. Se imprimieron 2,000 ejemplares.

El boletín mensual Transición Jurídica. Hacia una nueva cultura para la Décima Época en el Poder Judicial de la Federación, es una publicación electrónica e impresa que se envía a más de 7,000 servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con el objeto de difundir las versiones públicas de las sentencias más relevantes sobre las reformas en materia de derechos humanos, juicio de amparo y penal, emitidas por los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, así como las jurisprudencias y tesis aisladas relacionadas con los nuevos paradigmas derivados de dichas reformas.

También se han elaborado y publicado las siguientes obras impresas en materia de derechos humanos:

* ¿Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el cual recoge los principales debates en el tema. Se realizó en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
* Documentos básicos en materia de derechos humanos en el Sistema Interamericano, realizado a partir de un Acuerdo de Colaboración suscrito con la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, con la finalidad de difundir los instrumentos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, el cual se repartió a todos los Magistrados y Jueces federales.
* Derechos Humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana, coedita con el IIJ-UNAM y la Fundación Konrad Adenauer. Tuvo un tiraje de 3,000 ejemplares.
* La Constitución comentada para niñas, niños, jóvenes y para todos. Aproximación a los derechos humanos. En el marco de la Semana Nacional de los Derechos de la Infancia del Poder Judicial de la Federación, en 2013 se integró una colección de libros infantiles que se incorporó a las sedes del Sistema Bibliotecario, integrada por 275 títulos en 8,430 ejemplares dirigidos a niñas y niños de entre 6 y 12 años de edad, sobre temas o materias que tratan los derechos de los niños, diversidad, tolerancia, democracia, historia, poesía, formación afectiva y cognitiva, entre otros.
* Compila Legislación Mexicana sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes (disponible en USB), en edición especial, la cual contiene más de 500 ordenamientos jurídicos.
* Los números 65 a 67 de la Serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con los títulos: El matrimonio entre personas del mismo sexo en la legislación del Distrito Federal y sus efectos jurídicos; Resolución de Libertad para indígenas, por falta de acreditación de la responsabilidad en la comisión de delitos contra la salud, privación ilegal de la libertad y contra servidores públicos, y Píldora anticonceptiva de emergencia en caso de violación.
* 3 obras de la Serie Derechos Humanos con los temas: dignidad humana, derechos humanos, derecho a la vida, a la integridad y a la libertad personal. Disponible en e-book.

En coordinación con la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se elaboró la publicación Tendencias de los Tribunales Constitucionales de México, Colombia y Guatemala. Análisis de sentencias para el control de convencionalidad. Reconociendo que el diálogo entre Cortes es un referente importante para conocer experiencias similares, a través de este libro se busca mostrar buenas prácticas judiciales de los tres Tribunales constitucionales sobre diversos temas, entre ellos la internacionalización del derecho internacional.

Por otra parte, con el objeto de proporcionar herramientas que faciliten la labor jurisdiccional a la luz de las reformas constitucionales de junio de 2011, la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia ha publicado 5 protocolos de actuación para personas en situación de vulnerabilidad, todos en versión CD-ROM e impresa, los cuales sistematizan los principios y prácticas fundados en los estándares internacionales de derechos humanos dirigidos a garantizar el derecho de acceso a la justicia de dichos grupos de población cuando entran en contacto con el proceso de justicia.120

* Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes.
* Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, con un tiraje de 5,000 ejemplares.
* Protocolo para juzgar con perspectiva de género: haciendo realidad el derecho a la igualdad, con un tiraje de 2,000 ejemplares.
* Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afectan a personas migrantes y sujetas de protección internacional, con un tiraje de 2,000 ejemplares, elaborado en coordinación con Sin Fronteras, IAP.
* Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad, con un tiraje de 5,000 ejemplares.

Los protocolos han sido sugeridos a la Magistratura y Judicatura Federal, reconociendo y respetando en todo momento la independencia de las y los Jueces y Magistrados, como una línea estratégica de las políticas públicas de protección a la infancia que busca ser una guía que oriente su labor jurisdiccional cuando se encuentren con casos donde se involucren grupos en situación de vulnerabilidad.

Al 31 de marzo de 2014, se encuentran en elaboración tres protocolos más que versan sobre diversidad sexual, tortura y de proyectos de infraestructura.

Además, en el marco de la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en Buenos Aires, Argentina, la Suprema Corte propuso adoptar un protocolo de actuación común. Derivado de ello, se elaboró el proyecto del Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial para mejorar el acceso a la justicia de las personas y grupos en condición de vulnerabilidad, presentado en la Primera Reunión Preparatoria de la XVII Cumbre Judicial Iberoamericana y aprobado por 13 países. El 3 de abril de 2014 el documento final fue aprobado por 23 países durante la Asamblea Plenaria de la Cumbre en Santiago de Chile, durante la cual se felicitó al Poder Judicial de la Federación por el gran esfuerzo realizado.

Por otra parte, en el marco del convenio de colaboración con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), se realizó conjuntamente un Sistema de Seguimiento de las Sentencias dictadas de la CoIDH, así como el Buscador Jurídico Avanzado en Materia de Derechos Humanos (BJDH). Ambas, herramientas informáticas cuyo objeto es dotar a las y los operadores jurídicos y público en general de un sistema de consulta exhaustivo, confiable y de fácil acceso de ordenamientos jurídicos y precedentes judiciales nacionales e internacionales relacionados con los derechos humanos.

El BJDH ha sido programado en su totalidad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, basado en la metodología de administración del conocimiento. Es un motor de búsqueda único en su tipo. Su innovación consiste en la capacidad de establecer relaciones no sólo literales, sino conceptuales y semánticas entre normas y casos contenciosos, con una posibilidad de expansión ilimitada.

Su importancia consiste en permitir la búsqueda de jurisprudencia de la CoIDH, sistematizada a partir de los primeros 30 artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, teniendo, como unidad de análisis, cada uno de los párrafos de las sentencias de fondo dictadas por la Corte IDH hasta el 2012. Adicionalmente, se encuentra vinculada la jurisprudencia mexicana de la Décima Época que interpreta la Convención Americana y puede consultarse en [www.bjdh.org.mx.](http://www.bjdh.org.mx/)

120 Todos los protocolos se encuentran disponibles en el micositio de la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia. Consulta en Línea, Dirección URL: http://www.sitios. scjn.gob.mx/codhap/

A la luz de la resolución de la Contradicción de Tesis 293/2011 el pasado 3 de septiembre de 2013, la Suprema Corte estableció que toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para las autoridades mexicanas, siempre que hacerlo resulte más benéfico para las personas. La resolución de la Suprema Corte pone a todos los derechos humanos, independientemente de su fuente, al mismo nivel tanto en alcance como en límites.

Puede afirmarse que la jurisprudencia mexicana se ha ampliado considerablemente puesto que, de acuerdo con un estudio realizado en conjunto por la Suprema Corte y la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, la jurisprudencia de esta última contiene al menos 30,000 conceptos en materia de Derechos Humanos y más de 150,000 relaciones explícitas e implícitas entre ellos. Es así que esta herramienta se constituye en pieza clave para el cumplimiento de las obligaciones relativas a los derechos humanos.

Al 7 de abril de 2014, el sitio del BJDH ha recibido 115,078 visitas y se han sumado al esfuerzo el poder judicial de Perú y de Colombia para vincular la jurisprudencia respectiva al buscador. Además, la Oficina en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos también se ha incorporado al esfuerzo, para así dotar a la herramienta de los criterios desarrollados por los órganos del sistema universal de protección de los derechos humanos.

Actualmente el Buscador Jurídico está en proceso de revisión y actualización. Se incorporarán al contenido las sentencias de reparaciones de la Corte Interamericana.

Además, esta información se vinculará no sólo la jurisprudencia mexicana de la Décima Época que interpreta la Convención Americana o aplica el principio *pro persona*, sino también con la jurisprudencia de todo aquél país de la región que considere oportuno sumarse a dicho esfuerzo.

Como resultado de lo anterior, a partir del desarrollo y liberación de esta herramienta, la cual fue presentada por ambas Cortes el día 4 de octubre del 2013, en este Alto Tribunal, se puede tener a su alcance las sentencias emitidas por la Corte IDH y los criterios y jurisprudencia que ésta ha emitido, lo que promueve que, sin intermediarios, cualquier persona tenga una apropiación más acabada de sus derechos, tal como exige el artículo primero Constitucional.

##### 4. Sensibilizar en torno a la reforma y dotar de herramientas para su implementación.

Dentro de las actividades de sensibilización y difusión de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, en el 2012 se consideró fundamental abrir espacios de análisis de lo realizado a un año de la reforma constitucional.

Fue así que se llevó a cabo el Primer Aniversario de las Reformas Constitucionales de Amparo y Derechos Humanos: “Acciones emprendidas y su impacto en la labor jurisdiccional”, actividad abierta para personal del Poder Judicial de la Federación y público en general. La finalidad fue analizar el impacto de las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos en el quehacer jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, así como las acciones que éste ha emprendido para hacerlas efectivas.

Además, la Suprema Corte de Justicia también consideró relevante impulsar un espacio de difusión y sensibilización a través del Canal Judicial, en el que se reflexionara y debatiera sobre los derechos humanos, iniciativa que fue acompañada por la Oficina en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ello dio lugar a la serie Tus Derechos, la cual constó de 12 programas, teniendo como invitados al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, al Instituto Nacional de las Mujeres y a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Entre los temas que se abordaron, destacan mujeres y narcotráfico, intérpretes para personas indígenas, trabajo doméstico, maltrato a personas adultas mayores,

sitios sagrados de los pueblos indígenas, trabajo no remunerado, discriminación racial, participación política de las mujeres, y falta de oportunidades laborales para los adultos mayores y personas afrodescendientes en México.

La difusión de la cultura de los derechos humanos y la reforma constitucional también se ha impulsado a través de Internet, siendo una vía para construir espacios de sensibilización hacia el interior y exterior del Poder Judicial de la Federación.

En este sentido, fueron puestos a disposición de la ciudadanía el sitio especializado de la Unidad de Implementación de las Reformas Penal, de Juicio de Amparo y Derechos Humanos, con información sobre las tres reformas, así como el sitio de la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia, con información de cursos, seminarios y conferencias, y herramientas e instrumentos en la materia.

De igual forma, debe mencionarse la actualización permanente del diseño y contenidos de la página de la Unidad de Igualdad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se ha consolidado como una herramienta de consulta, transparencia e información confiable en temas de género y justicia.

#### Obstáculos, complejidades, temas pendientes y retos para la implementación de la reforma

La Reforma Constitucional en Derechos Humanos representa, sin duda, un avance muy relevante en el marco jurídico para la protección y garantía de los derechos humanos. Sin embargo, la sola existencia de dicho marco no asegura su concreción en la realidad, de ahí la necesidad de impulsar una serie de acciones que tengan como finalidad la implementación, por parte del Poder Judicial de la Federación, de la reforma aludida.

En estos temas, los retos para el sistema de justicia federal son muy amplios, pues, al hacer valer estos derechos, deberán reconocerse no sólo sus contenidos mínimos, sino la prohibición de medidas regresivas. Para enfrentar esos retos, se contará con nuevas figuras como el interés legítimo y las acciones colectivas, que ofrecen nuevas vías de exploración jurisdiccional.

El control de convencionalidad, en su carácter de tema novedoso, ha comenzado a ser planteado con mayor frecuencia ante los órganos jurisdiccionales del país. El contraste entre normas de carácter interno y los derechos establecidos en instrumentos internacionales ha permitido armonizar nuestro sistema para dotar de una mayor protección a las personas, pero aún hay mucho por hacer.

La jurisprudencia demuestra que el personal jurisdiccional está comprometido con la aplicación el nuevo marco legal en materia de amparo y de derechos humanos, que exigen que en el país imperen la justicia y la igualdad, no la arbitrariedad; justicia, basada en instituciones y procesos que hagan que sea justicia de verdad; no el abuso del poder.

Consciente de las complejidades y los retos que la labor jurisdiccional enfrenta, y como una vía para consolidar la vinculación con diversas instituciones, el Poder Judicial de la Federación ha suscrito convenios de colaboración en materia de derechos humanos con la Oficina en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la CorteIDH y la CONATRIB. Asimismo, se ha fomentado la adopción de protocolos de actuación para quienes imparten justicia, con independencia del carácter unitario o federal que tengan.

Además, la formación permanente, que no tiene precedentes en su contenido, alcance y ambición, se impulsa por la convicción de que ahora, como nunca antes, quienes juzgan deben asumirse como defensores y defensoras de los derechos humanos.

#### Cambio de rumbo

Las reformas constitucionales han reforzado el papel de los órganos con funciones jurisdiccionales, en calidad de garantes de las personas y de sus derechos. Por una parte, las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no sólo han venido a complementar y catalizar el avance de la jurisprudencia de la Décima Época en México. También las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sido utilizadas como un referente para los Órganos Jurisdiccionales de la región. Intensificar la interacción con el sistema interamericano de protección y, en concreto, con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tiene como destino final el lograr construir un lenguaje común protector de los derechos humanos tanto en lo internacional como en lo interno.

La relación con la Corte Interamericana también ha servido para desarrollar herramientas para hacer más accesible la información relacionada con el desarrollo jurisprudencial de los derechos humanos, en beneficio de las personas justiciables en México y de toda América Latina. A partir de la incorporación de la jurisprudencia interamericana a nuestro sistema, las y los juzgadores encargados de crearla al interior del país, deben entender que usar precedentes jurisprudenciales implica una labor de creatividad muy diferente a la que tradicionalmente han realizado y un mayor esfuerzo para evitar cualquier retroceso.

Por otra parte, la reforma en materia de derechos humanos obliga a ver el juicio de amparo bajo un enfoque de derechos y apreciarlo con dos naturalezas: como mecanismo de garantía de los derechos, por una parte, y como una manifestación del derecho a contar con un recurso judicial efectivo, por la otra.

Es decir, a la luz del Derecho internacional, debe ser un recurso ágil, sencillo, adecuado y accesible para defender los derechos de todas las personas. La nueva Ley de Amparo constituye una herramienta indispensable, para la defensa de violaciones a los derechos humanos de todas las personas.

En consecuencia, las disposiciones que rigen la reforma tienen que analizarse, aplicarse e interpretarse de manera que se ajusten al recurso judicial efectivo que se requiere para la protección especializada de diversos derechos específicos de las mujeres, las personas con discapacidad, individuos, comunidades y pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, personas en situación de calle, migrantes, adultos de edad avanzada y cualquier persona o grupo en situación de vulnerabilidad. Con esta lógica, la actuación de los Órganos Judiciales competentes para conocer del juicio de amparo, incluido el momento deliberativo previo al dictado de una sentencia, debe acompañarse de una perspectiva de género, de una visión culturalmente adecuada y aceptable para comunidades y pueblos indígenas, atenta al interés superior de la niñez, a los principios de inclusión, autonomía y dignidad de las personas con discapacidad, y consecuentemente, según sean los casos.

Debido a su reciente aprobación, la reforma en materia de juicio de amparo se encuentra en un periodo de ajuste y estabilización que irá progresivamente extendiendo su conocimiento y consecuentemente mejorando su aplicación. Será responsabilidad de todos someterla a examen constante con el fin de construir una legislación que se oriente a convertirse en un verdadero recurso judicial efectivo, que la Constitución y los tratados internacionales de los cuales formamos parte, exigen.

# Artículo 3o.

#### Situacióndelosderechoshumanosen Méxicoalmomentodelapublicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011

El texto anterior a la reforma de junio de 2011, contiene el derecho universal a la educación, el laicismo y la libertad de creencias, el progreso científico, la lucha contra la ignorancia y las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, propugnando por la democracia. Permite la educación privada y en lo que respecta a la que imparte el Estado, pero no hacía ninguna referencia a los derechos humanos. Mediante la reforma en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de junio de 2011, el texto resultó el siguiente:

Artículo 3o

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

#### Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma

Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene como facultad sustantiva impartir justicia, asume el compromiso de que la mejor garantía para el correcto cumplimiento de su función requiere una buena formación y capacitación en la materia, tanto para su personal jurisdiccional, como para el personal administrativo.

En este sentido, el Poder Judicial de la Federación ha encaminado esfuerzos y tomado acciones para dotar de mayores conocimientos en derechos humanos a las personas que laboran en él.

Ha contribuido, por un lado, a orientar el trabajo jurisdiccional hacia la garantía de los derechos humanos y, por el otro, a que al interior de la Suprema Corte los procedimientos de carácter administrativo estén fundados en la cultura del respeto a los derechos humanos. Todo esto por medio de una capacitación debidamente planeada a mediano y a largo plazo.

Es bajo este enfoque que, la referida adición del Poder Reformador trasciende al ámbito del Poder Judicial, corresponsable en influir en la educación de su personal, desde el aspecto estrictamente de capacitación, para lograr una impartición de justicia conforme el mandato constitucional.

#### Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma

Para concretar la reforma constitucional, desde el Poder Judicial de la Federación se han llevado a cabo una serie de actividades de formación que se agrupan en cuatro rubros: de fomento al diálogo jurisprudencial, de difusión de conocimientos generales y específicos, de alta especialidad académica y de conocimiento de experiencias comparadas.

En el año de 2012, se puso en marcha un Seminario Introductorio Itinerante sobre la Reforma Constitucional en Derechos Humanos, organizado en colaboración con la CONATRIB, y el Seminario La Protección Judicial de los Derechos Humanos de las Mujeres: Reflexiones sobre la Actividad Jurisdiccional, en colaboración con la Oficina en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el objeto de incorporar la perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres en la labor jurisdiccional.

En 2013, se dictaron múltiples conferencias sobre la aplicación de la reforma constitucional de derechos humanos, el control de convencionalidad, el nuevo paradigma de derechos humanos, las implicaciones para la labor jurisdiccional, las minorías etnoculturales, y se desarrollaron los siguientes diplomados, seminarios, cursos y talleres con el objeto de coadyuvar al fortalecimiento de la educación en materia de derechos humanos:

* Diplomado los derechos humanos: evolución y perspectiva contemporánea.
* Diplomado en Derechos Humanos, replicado en las 45 Casas de la Cultura Jurídica del país.
* Seminario La Justiciabilidad de los Derechos de las Víctimas: Un Debate sobre la Aplicabilidad de la Ley General de Víctimas.
* Curso de Justiciabilidad de los Derechos Humanos.
* Foro regional de Análisis y Discusión sobre el Acceso a la Justicia de Personas Migrantes, realizado en colaboración con la Organización Civil Sin Fronteras, I.A.P., la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las oficinas en Costa Rica, México y Panamá del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
* Foro Retos para la Implementación de la Ley General de Trata de Personas, en coordinación con la Procuraduría General de la República (PGR), la UNAM y el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social,

A.C. (CEIDAS).

* Curso-Taller: La Prevención de la Tortura en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: acceso a la justicia y combate a la impunidad, realizado en coordinación con la Barra Internacional de Abogados y la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Con el objetivo de fortalecer la implementación de las reformas en materia de derechos humanos y amparo, y como cumplimiento de compromisos internacionales por parte del Estado Mexicano, el CJF también tuvo en 2013 un nutrido programa de capacitación para sus funcionarios jurisdiccionales y administrativos.

De septiembre a noviembre de 2013, el CJF promovió 40 talleres de capacitación “Los Derechos Humanos: Evolución y Perspectiva Contemporánea” en toda la República, con un total de 953 actuarios, secretarios, jueces y magistrados capacitados en la materia.

También se promovieron los siguientes foros sobre de derechos humanos y Derecho Internacional:

* Seminario Internacional sobre la Corrupción, realizado en el Distrito Federal el 27 de junio de 2013, con la participación de 44 personas.
* Seminario sobre desaparición forzada de personas en el contexto internacional (1ª. sesión), realizado en el Instituto de la Judicatura Federal el 25 de septiembre de 2013, con la participación de 681 personas.
* Seminario sobre desaparición forzada de personas en el contexto internacional (2ª. sesión), realizado en la Cuidad Judicial de Zapopan, Jalisco, el 29 y 30 de octubre de 2013, con la participación de 48 personas.
* Estándares Internacionales de los Derechos de los Pueblos Indígenas, realizado en el Instituto de la Judicatura Federal el 19 de noviembre de 2013, con la participación de 57 personas.
* Seminario sobre desaparición forzada de personas en el contexto internacional (3ª. sesión), realizado en el Instituto de la Judicatura Federal el 21 y 22 de noviembre de 2013, con la participación de 42 personas.
* Tres sesiones del Seminario Permanente de Control de Constitucionalidad y Convencionalidad, realizadas en el Instituto de la Judicatura Federal del 4 de junio al 10 de diciembre, con la participación de un total de 293 personas.
* Cuatro sesiones del seminario Temas emergentes en materia de Derechos Humanos, realizadas en el Instituto de la Judicatura Federal y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 14 de junio al 28 de noviembre, con la participación de un total de 330 personas.
* Seminario sobre Tortura, realizado en el Instituto de la Judicatura Federal, el 25 de noviembre de 2013, con la participación de 182 personas.

Con el objetivo de mejorar los procesos de argumentación jurídica con perspectiva de género en las resoluciones judiciales, mediante el estudio de la jurisprudencia comparada, se llevó a cabo el Tercer Foro de Discusión Jurídica de Sentencias Relevantes en materia de Género, Justicia Constitucional y Derechos Humanos, en colaboración con la

organización civil internacional Women’s Link Worldwide; el Congreso Nacional “Juzgar con perspectiva de género” y la mesa de debate sobre la jurisprudencia de la Corte IDH en torno a la sentencia del Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile, donde se contó con la participación de la propia Jueza Karen Atala Riffo.

El Segundo Congreso Nacional “Juzgar con perspectiva de género”, realizado en 2013, fue, como el primero, un espacio de reflexión, intercambio de experiencias y análisis para las y los juzgadores federales en el tema de igualdad de género y no discriminación; así como de discusión y socialización de buenas prácticas en la actividad jurisdiccional federal. Participaron 360 juzgadores, es decir 40% de las y los juzgadores federales, con 80 ponencias.

Durante 2013 también se impartieron una serie de cursos y diplomados en materia de igualdad de género, en 52 ciudades del país, impactando a 1,886 funcionarios, de los cuales, 859 son hombres y 1,027, mujeres.

En conjunto con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Sede México) y la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en 2012 el Poder Judicial de la Federación inició el Programa Integral de Posgrados en Derechos Humanos y Democracia, actividad de alta especialización académica.

Este programa es bianual (2012-2014) y busca la formación del personal jurisdiccional y administrativo y de la Defensoría Pública del Poder Judicial de la Federación. Después de dos ediciones del Diplomado “Argumentación Jurídica, Perspectiva de Género y Aplicación de Estándares Internacionales”, impartidas por la FLACSO, sede México, se consideró oportuno avanzar en la profesionalización del personal jurisdiccional y administrativo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consecuencia, se propuso la realización de un Programa Integral de Posgrados para personal del Poder Judicial de la Federación, el cual se organiza en siete trimestres y comprende cuatro niveles de formación: un Diplomado Básico en Derechos Humanos y Género, un Diplomado Superior en Argumentación Jurídica desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la Perspectiva de Género, una Especialidad en Control de Convencionalidad y una Maestría en Derechos Humanos y Democracia con mención en Protección de los Derechos Humanos.

Esta actividad de formación tiene como objetivos principales proporcionar una formación académica avanzada y especializada que permita, a quienes participan, potenciar su desempeño profesional, a partir del desarrollo de conocimientos y habilidades para aprovechar las herramientas y técnicas que proporciona el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la Perspectiva de Género, y armonizar los órdenes jurídicos nacional e internacional y analizar los problemas de derechos humanos desde una perspectiva multidisciplinaria.

La convocatoria de ingreso fue lanzada el 7 de febrero de 2012; se recibieron más de 800 solicitudes de admisión provenientes del Poder Judicial de la Federación, y se seleccionaron 103 personas para cursar el Programa Integral: 40 mujeres y 63 hombres, de las cuales 28 están adscritas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 72 al Consejo de la Judicatura Federal y 3 al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Programa Integral inició oficialmente con una mesa de debate, celebrada el 27 de abril de 2012 en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la sesión se contó con la presencia de la Dra. Francisca Pou Giménez, profesora del ITAM; el Dr. Claudio Nash Rojas, Coordinador Académico del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile; la Dra. Yuria Saavedra, abogada senior de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el Dr. Antonio Caballero, profesor investigador del CIDE. Esta sesión se transmitió a todo el país a través de la red de las Casas de la Cultura Jurídica, para que todas las personas inscritas pudieran participar.

* En el mes de julio de 2012, 81 personas, 47 hombres y 34 mujeres, concluyeron satisfactoriamente el Diplomado Básico.
* El Diplomado Superior, el cual se impartió de septiembre a diciembre de 2012, contó con una matrícula de 68 personas, 27 mujeres y 41 hombres, y concluyeron 59 de ellas, 26 mujeres y 33 hombres.
* De las 109 personas que aprobaron alguna de las dos ediciones precedentes del Diplomado sobre Argumentación Jurídica, 61 se inscribieron al propedéutico con la intención de cursar la Especialidad que se impartió a partir del mes de enero de 2013.
* De diciembre de 2012 a junio de 2013, se impartió el tercer nivel de formación, contando con la participación de 114 personas, 52 mujeres y 62 hombres; de las cuales, 98 concluyeron satisfactoriamente, 47 mujeres y 51 hombres.
* El cuarto y último nivel de formación se impartió de junio a diciembre de 2013, contando con una matrícula de 92 personas, 44 mujeres y 48 hombres, que concluyeron 81 personas, 3 mujeres y 42 hombres, dando paso al periodo de elaboración de tesis, que finalizará en el mes de marzo del 2014.

En noviembre de 2012, la Maestría de Derechos Humanos y Democracia impartida por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Sede México), en sus diversas modalidades, incluida la vertiente cursada por el personal del Poder Judicial de la Federación, ingresó al Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT).

Con el propósito de conocer la dimensión en que el personal que ha cursado estos programas académicos se ha apropiado de la metodología del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la Perspectiva de Género, se solicitó a las personas egresadas enviaran sentencias y resoluciones en cuya elaboración hubiesen participado y que, en su criterio, incorporen estos estándares. En total se recibieron 33 sentencias, las cuales están siendo analizadas.

El 14 de octubre de 2013 se lanzó la convocatoria para la Especialidad en Derechos Humanos y Democracia, para la cual fueron seleccionadas 100 personas. En el periodo comprendido entre noviembre de 2013 y diciembre de 2014 se impartirán tres niveles de formación, que son complementarios y se desarrollan de manera sucesiva.

Adicionalmente, se impartió el Diplomado en Derechos Humanos en el Poder Judicial de la Federación, organizado con la Universidad Iberoamericana. La primera generación (2012-2013), contó con la participación de 201 alumnos en su modalidad presencial y 3,546 en la virtual. La segunda generación (2013-2014), inició en septiembre de 2013, con 156 alumnos presenciales y 1,333 virtuales.

En cuanto a las actividades de difusión de conocimientos generales y específicos en materia de derechos humanos, con el objeto de sensibilizar al personal del Poder Judicial de la Federación y a la sociedad en general, en el año 2011 se impartió el Curso de Inducción a los Derechos Humanos para enlaces pedagógicos de las Casas de la Cultura Jurídica de todo el país, con la colaboración del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Jóvenes por los Derechos Humanos, A.C. y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Con esto la Suprema Corte dio inicio al Programa de Derechos Humanos para la Infancia, el cual celebró el Concurso de dibujo infantil: “¿Cómo vivo mis derechos?”.

En 2012, se celebraron las Conferencias Magistrales sobre teoría y práctica constitucional, con los temas Teoría Crítica del Derecho y Perspectiva de Género y La Idea de Igualdad de Género en el Constitucionalismo Trasnacional. Estas conferencias tuvieron como objetivo dotar al personal jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los conceptos y las herramientas de la teoría crítica del Derecho y su utilidad para la argumentación jurídica con perspectiva de género.

También se realizó el Taller de Derechos Sexuales y Reproductivos, en coordinación con el Programa de Salud Sexual y Reproductiva del Centro de Evaluación y Docencia Económicas y la Facultad de Derecho de la UNAM. El objetivo del Taller consistió en: exponer y facilitar, desde el espacio académico, la discusión y el debate sobre temas emergentes en materia de sexualidad, reproducción y género, planteados como desafíos jurídicos en materia de derechos humanos.

El Taller constó de ocho sesiones que se celebraron entre los meses de abril y diciembre de 2012, teniendo como sedes, en el primer semestre, al CIDE y, en el segundo semestre, a la Facultad de Derecho de la UNAM:

1. El 17 de abril de 2012 se llevó a cabo la primera sesión relativa a “La salud sexual y reproductiva de los y las adolescentes”, a cargo de la Dra. Raffaela Schiavon, Directora de IPAS, México; asistieron 25 personas, 21 mujeres y 4 hombres, de las cuales 9 pertenecen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

–

–

–

–

–

–

–

–

1. El 22 de mayo de 2012 se celebró la segunda sesión relativa a “Los dilemas en torno a la asignación sexual y la identidad de género en la infancia”, impartida por la Dra. Eva Alcántara, investigadora de la UAM Xochimilco; asistieron 23 personas, 18 mujeres y 5 hombres, de las cuales 12 están adscritas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. El 5 de junio de 2012 se realizó la tercera sesión titulada “De la perversión a la parafilia: ¿cómo nombrar?”, que estuvo a cargo de la Mtra. Hortensia Moreno Esparza, catedrática de la UNAM; asistieron 24 personas, 18 mujeres y 6 hombres, de las cuales 8 pertenecen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. El 28 de agosto de 2012 se llevó a cabo la cuarta sesión relativa a “Constitucionalismo Católico en las Américas”, impartida por la Dra. Julieta Lemaître Ripoll, catedrática e investigadora de la Universidad de los Andes, Colombia; asistieron 65 personas, 50 mujeres y 15 hombres, de las cuales 13 están adscritas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
4. El 18 de septiembre de 2012 se celebró la quinta sesión relativa a “Reconocimiento público de relaciones entre parejas del mismo sexo en México”, impartida por el Mtro. Genaro Lozano, catedrático del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); asistieron 26 personas, 20 mujeres y 6 hombres, de las cuales 9 pertenecen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
5. El 30 de octubre de 2012 se realizó la sexta sesión titulada a “Matrimonio gay en América Latina”, a cargo del Mtro. Esteban Restrepo, catedrático e investigador de la Universidad de los Andes, Colombia; asistieron 46 personas, 40 mujeres y 6 hombres, de las cuales 21 están adscritas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
6. El 6 de noviembre de 2012 se llevó a cabo la séptima sesión relativa a “Búsqueda de ayuda y acceso a la justicia por parte de mujeres que sufren violencia”, a cargo de la Dra. Sonia Frías, investigadora del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM; asistieron 32 personas, 8 hombres y 24 mujeres, de las cuales 14 pertenecen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
7. El 11 de diciembre de 2012 se celebró la octava sesión relativa a “Cambios en el paradigma en la regulación del aborto en América Latina: el fracaso del giro procedimental”, impartida por la Dra. Paola Bergallo, catedrática en la Universidad de San Andrés, Argentina.

Durante esta actividad, se formaron 41 personas adscritas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 30 mujeres y 11 hombres, de las cuales 33 se sensibilizaron, 7 se profesionalizaron y 1 más se capacitó. En total, se contó con la asistencia regular de 135 personas, 100 mujeres y 35 hombres, principalmente personas vinculadas a los organismos académicos anfitriones (estudiantes y docentes).

En febrero de 2012, se llevó a cabo el Foro Internacional sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el marco de la reforma constitucional de derechos humanos en México, convocado por la Suprema Corte, el Consejo de la Judicatura, la Oficina en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la FLACSO, Sede México, y por las organizaciones civiles Espacio DESC y HIC – AL.

El 22 de noviembre de 2013 se llevó a cabo el Foro “El combate a la violencia laboral: avances y retos”, en el marco del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Los objetivos de este evento fueron ofrecer un espacio de discusión sobre los avances y desafíos en materia de violencia laboral, con una perspectiva práctica y crítica, y presentar desarrollos institucionales, buenas prácticas y posibilidades para el ejercicio de los derechos y la participación de los hombres en las estrategias de erradicación de la violencia contra las mujeres.

El programa de sensibilización y capacitación del CJF en materia de igualdad de género se integró por diplomados, cursos y talleres presenciales. Los resultados fueron la impartición de 6 programas distintos en esta materia, que se impartieron en 50 ciudades distintas a 1566 funcionarios, 728 hombres y 838 mujeres. Se impartió un Diplomado en Igualdad de género en siete ciudades y Cursos en Igualdad de Género en 42 ciudades de la República.

En el marco de la Semana Nacional de los Derechos de la Infancia del Poder Judicial de la Federación, 2013, se integró una colección de libros infantiles que se incorporó a las sedes del Sistema Bibliotecario, integrada por 275 títulos en 8,430 ejemplares dirigidos a niñas y niños de entre 6 y 12 años de edad, sobre temas o materias que tratan los derechos de los niños, diversidad, tolerancia, democracia, historia, poesía, formación afectiva y cognitiva, entre otros.

Asimismo, en las instalaciones de la Biblioteca Central “Silvestre Moreno Cora”, se llevó a cabo un círculo de lectura sobre la obra ¿Por qué somos de diferentes colores? bajo la conducción del narrador Ignacio Casas y se distribuyó la obra Compila Legislación Mexicana sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

De la misma forma, se organizó el Curso-Taller de Sensibilización “Equidad de Género y Prevención de la Violencia” en colaboración con el Programa Universitario de Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUEG-UNAM).

Los objetivos de esta actividad fueron:

* Sensibilizar y formar al personal del Centro de Desarrollo Infantil (CENDI) y de la Estancia Infantil de la Suprema Corte para propiciar un manejo adecuado de los manuales “Sembrando la Igualdad de Género: Acciones Educativas para la Infancia”;
* Dotar de asesoría técnica y seguimiento al personal docente del CENDI y la Estancia Infantil de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el proceso de implementación de la currícula para promover la igualdad de género desde la infancia, y
* Contribuir a la modificación de patrones socio-culturales que condicionan la discriminación, la desigualdad de género y la violencia desde la infancia temprana en el personal de las instancias formativas dependientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Durante 2011 y 2012, el Programa de Equidad de Género y la empresa Mayahii elaboraron los Manuales “Sembrando la Igualdad de Género: acciones educativas para la infancia” y llevaron a cabo la modelización de ambos manuales, con el propósito de introducir la perspectiva de género en el CENDI y en la Estancia Infantil de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con apego al programa de la Secretaría de Educación Pública.

Dando seguimiento a estas actividades, durante el primer trimestre del año, se apoyó al personal docente del CENDI y Estancia Infantil de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su trabajo dentro de las aulas, a través de un programa de entrenamiento en materia de género, para garantizar un manejo adecuado y consecuente de los Manuales.

El Curso-Taller se llevó a cabo en las instalaciones del CENDI de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y constó de 20 horas de formación presencial distribuidas en cinco sesiones semanales, con una duración de cuatro horas cada una, iniciando el 12 de febrero y concluyendo el 13 de marzo de 2013:

* Primera sesión: “Identificando ¿qué es el género?”
* Segunda sesión: “Lo público y lo privado”
* Tercera sesión: “La cultura y nuestra visión del mundo”
* Cuarta sesión: “Violencia y su generación en niñas y niños”
* Quinta sesión: “Resolución de conflictos y negociación”

La asistencia del Taller se integró por personal de todas las áreas que conforman el CENDI y la Estancia Infantil

-intendencia, cocina, biblioteca, lactancia, servicio médico, trabajo social, administración y docencia (computación, estancia maternal, nivel prescolar, nivel primaria, material didáctico y pedagogía)-.

En total, se consiguió la profesionalización de 55 personas, entre las que se encuentran las 35 personas que realizan actividades de docencia (30 maestras del CENDI y 5 de la Estancia Infantil).

Durante la última sesión, se realizaron 27 evaluaciones finales, donde se observa que la totalidad de las personas asistentes percibe haber obtenido conocimientos, habilidades y actitudes en materia de equidad de género durante el Taller, esto señala una apropiación conceptual a partir de las experiencias vividas en el taller, además de fortalecer una construcción colectiva homogénea de los saberes.

Son también objetivo de la SCJN la elaboración y promoción de una serie de Voces sobre Justicia y Género políticas laborales que cumplen con los objetivos de fomentar ambientes laborales libres de discriminación y violencia al interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y convertir a la institución en una instancia ejemplar en términos de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Al respecto, el órgano de Gobierno de la SCJN revisó y aprobó el Acuerdo General de Administración II/2012, por el cual se emiten las Bases para promover la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales contemplan medidas de conciliación entre la vida laboral y privada y de fomento al reparto igualitario de las obligaciones familiares; destaca la importancia de la formación en género y derechos humanos, y establece criterios para evitar la reproducción de estereotipos de género en las actividades de la Suprema Corte de Justicia.

Asimismo, con el objeto de mejorar la gestión administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y prevenir el acoso laboral y sexual en la Institución, se aprobó el Acuerdo General de Administración III/2012, por el cual se emiten las Bases para investigar y sancionar el acoso laboral y el acoso sexual en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el Manual de Buenas Prácticas para Investigar y Sancionar el Acoso Laboral y Sexual en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para un mayor impacto y difusión, se diseñaron mecanismos de sensibilización y formación dirigidos a todo el personal que labora en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos objetivos son: difundir el contenido y alcance de los documentos institucionales disponibles para la atención del acoso laboral y el acoso sexual dentro de la SCJN - AGA III/2012 y Manual de Buenas Prácticas - con el propósito de responsabilizar al personal para su observación y cumplimiento, y brindar herramientas y elementos conceptuales y actitudinales que permitan definir y diferenciar el acoso sexual y laboral, a fin de prevenir, detectar y sancionar dichas problemáticas en los espacios de trabajo.

* El 29 de mayo de 2013, se llevó a cabo la “Jornada de difusión del Acuerdo General de Administración III/2012”, primera actividad de sensibilización, impartida por el Dr. Santiago Corcuera Cabezut, especialista en Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a la que asistieron las 26 personas con cargo de nivel “alto mando” de la Suprema Corte de Justicia.
* De agosto a noviembre de 2013, se impartió la Primera Fase del “Ciclo de Talleres de capacitación para la prevención y atención de casos de acoso laboral y acoso sexual en la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, actividad dirigida a las personas con cargo de nivel “mando medio”. Se contó con la asistencia de 498 personas adscritas a 28 áreas administrativas de la Suprema Corte, relevante resultado si se considera que sólo el 58% afirmó conocer el contenido del AGA III/2012 antes de asistir a su taller.

La actividad comprendió 22 talleres con enfoque grupal, cada uno integrado por 2 sesiones semanales de trabajo presencial, con una duración de 3 horas cada una. La actividad se impartió los miércoles y jueves de los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre, en un horario matutino de 9 a 12 horas y en un horario vespertino de 14 a 17 horas.

Durante las sesiones de cada taller se emplearon dinámicas y técnicas didácticas que recurrieron a la vivencia y experimentación de los conceptos y al análisis de situaciones, hechos y contextos socio-culturales relacionados con los temas a tratar; contribuyendo a la construcción y aplicación progresiva de conceptos básicos de derechos humanos e igualdad de género, a la resolución de conflictos de grupo de manera no violenta y a la construcción de relaciones humanas basadas en el respeto y en la comunicación asertiva de emociones.

En promedio, las personas participantes evaluaron el desarrollo de los talleres con una calificación de 9.0.

Con el propósito de dar continuidad a estos esfuerzos, en febrero y marzo de 2014, se impartió la Segunda Fase del Ciclo de Talleres, dirigida al personal que labora en las 45 Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y de abril a octubre de 2014, se imparte la Tercera Fase del Ciclo de Talleres, dirigida a las personas con cargo de nivel “profesional operativo” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De esta forma, a finales de diciembre de 2014, prácticamente todo el personal que labora en la SCJN estará capacitado y sensibilizado en este tema.

#### Obstáculos, complejidades, temas pendientes y retos para la implementación de la reforma

Aunque la reforma al artículo 3o constitucional, mediante la adición al respeto de los derechos humanos, pareciera incluir sólo a la educación que imparte el Estado, lo cierto es que las reglas de interpretación contenidas en el primero constitucional y el carácter rector del Estado en la materia, pueden y deben extender la obligación a la educación proporcionada por agentes particulares. La interpretación judicial puede ser la vía para concretar esta aspiración.

Por otro lado, a partir de los cambios normativos y para que éstos finalmente se traduzcan en realidades concretas en las personas, es preciso impulsar una modificación profunda de las tendencias de pensamiento en la judicatura que persisten en imponerles estereotipos discriminatorios y limitar su acceso a los derechos.

La educación en derechos humanos es el vehículo para iniciar esta transformación cultural. Por tanto, los retos en esta materia para el Poder Judicial no sólo incluyen su obligación de monitorear lo que hace el sector educativo público, ni en extender los deberes en materia de derechos humanos al sector educativo privado vía interpretación judicial, sino en procurarse internamente un programa formativo continuo en materia de derechos humanos.

Este programa formativo interno debe suponer méritos para la carrera judicial, diseñarse con perspectiva de género y accesibilidad, actualizar al funcionariado en materia de estándares internacionales y regionales de protección de los derechos humanos, y sensibilizarle para emprender los cambios actitudinales necesarios para la plena vigencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Los esfuerzos formativos ya existen, pero deben continuarse y consolidarse. A su vez, deben repensarse, rediseñarse y evaluarse periódicamente para sigan respondiendo a los requerimientos de juzgadores y juzgadoras, y a las expectativas de transformación cultural profunda que la reforma reclama.

#### Cambio de rumbo

La entrada en vigor de las reformas constitucionales en derechos humanos modificó el rostro del sistema de impartición de justicia mexicano de raíz, lo que implica que la forma de hacer el trabajo jurisdiccional está cambiando sustancialmente. Frente a este reto mayúsculo que tiene el Poder Judicial de la Federación, el impulso de formación integral del personal que labora en Juzgados y Tribunales Federales, y en general de quienes imparten justicia, constituye un objetivo para poder alcanzar una educación que contemple a los derechos humanos como el punto de partida de la misma. El Instituto de la Judicatura Federal está transitando por una modificación sustancial que tiene en el centro la pregunta de ¿qué tipo de juez y jueza es necesario formar para implementar el nuevo paradigma de los derechos humanos? Con base en ello, diseña su plantilla de formación para los próximos años.

# Artículo 11

#### Situación delos derechos humanosen Méxicoalmomentodelapublicación de la Reforma Constitucional del 10 de junio de 2011

El acceso a la justicia de las personas migrantes y sujetas de protección internacional aún enfrenta barreras y obstáculos de facto, en particular factores culturales –idioma, religión y el desconocimiento de la legislación mexicana–, así como factores económicos –carencia de recursos para contratar servicios de defensoría o para costear los gastos derivados de un juicio. A estas barreras se suman los trámites burocráticos, traducidos en la exigencia de requisitos adicionales; el poco tiempo del que muchas de estas personas disponen para dar seguimiento a sus procedimientos legales, sobre todo en los horarios definidos institucionalmente para ello; la carencia de un domicilio estable para recibir notificaciones, así como la desconfianza en las autoridades, aunada al temor de ser víctimas del crimen organizado, detenidas en una estación migratoria, o bien a ser deportadas a sus países de origen. Esta situación propicia que las personas migrantes y sujetas de protección internacional sean blanco de una gran cantidad de violaciones a derechos humanos, y que éstas queden impunes.

Estas violaciones y la impunidad consecuente son inaceptables porque, de acuerdo con los compromisos internacionales adquiridos y con las recientes reformas constitucionales, México está obligado a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas nacionales y extranjeras de manera igualitaria. Además, la reforma constitucional en materia de derechos humanos establece que la jerarquía entre las normas constitucionales y los tratados internacionales de los que México es parte ya no es relevante para decidir qué norma debe ser aplicada en materia de derechos humanos. El criterio que prevalece para seleccionar la norma aplicable en determinada situación es el mayor grado de protección que brinda a la persona y a sus derechos.

Este escenario proporciona al Poder Judicial una oportunidad única para primar las normas –sean de origen nacional o internacional– que signifiquen una mayor protección a los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional, así como para sentar precedentes que supriman las barreras que actualmente les impiden el acceso efectivo a la justicia.

#### Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma

Por las razones antes expuestas, las personas migrantes y sujetas de protección internacional son un grupo en situación de vulnerabilidad. Por lo que para implementar la reforma constitucional es necesario sensibilizar y capacitar el personal jurisdiccional para atenderlas adecuadamente. Asimismo, es preciso desarrollar estrategias y herramientas que coadyuven a la protección de migrantes y personas sujetas de protección internacional.

#### Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma

El PJF ha emitido algunos criterios relevantes para la protección especial de las personas refugiadas en el país. Especial relevancia tiene el reconocimiento de la procedencia del Juicio de Amparo para que se realice un adecuado estudio de las condiciones prevalecientes en el país de origen del solicitante121 para efectos de su reconocimiento como persona refugiada y para que se le garantice su derecho humano a la información y asistencia consular.122

121 Ver tesis: II.8o.(I Región) 12 A (10a.).

122 Ver tesis: I.7o.P.5 P (10a.).

Durante octubre y noviembre de 2011, tuvo lugar en las Casas de la Cultura Jurídica de Xalapa, Villahermosa, Tuxtla Gutiérrez y Oaxaca, el seminario Herramientas para otorgar a las personas migrantes solicitantes de asilo y refugiados un trato adecuado y con apego a los estándares constitucionales de derechos humanos, en colaboración con “Sin Fronteras I. A. P.”, el cual estuvo dirigido a personal jurisdiccional, integrantes de instituciones públicas y privadas, litigantes, estudiantes y público en general.

El 30 de septiembre de 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación presentó el “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional”, que fue elaborado en colaboración con la Organización Civil Sin Fronteras, I.A.P.

Con pleno respeto a la autonomía judicial, este Protocolo busca proporcionar a quienes imparten justicia un documento que, con base en los principios e instrumentos jurídicos de origen nacional e internacional, sistematice las reglas mínimas de actuación para hacer realidad los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional en el quehacer jurisdiccional; sí como coadyuvar en la emisión de criterios jurisprudenciales con enfoque de derechos humanos, que consoliden el cambio del paradigma de aquél que criminaliza a la migración por el que reconoce a las personas migrantes y sujetas de protección internacional como sujetas de derecho. Actualmente, se lleva a cabo la revisión del Protocolo, con la participación de personas expertas en el tema, para su segunda edición.

Asimismo, se llevó a cabo el 21 de octubre el Foro Regional de análisis y discusión “El Poder Judicial y los Derechos Humanos de las Personas Migrantes y Sujetas a Protección Internacional”, organizado en colaboración con la Organización Civil Sin Fronteras I.A.P., la Relatoría de Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las Oficinas en Costa Rica, México y Panamá del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Los objetivos de la actividad fueron: propiciar una discusión a nivel regional con base en la experiencia mexicana de elaboración de protocolos de actuación que mejoren el acceso a la justicia de personas migrantes; fomentar el intercambio de experiencias entre personas expertas y quienes aplican el derecho en este tema, y favorecer la adopción de las mejores prácticas judiciales en la materia.

#### Obstáculos, complejidades, temas pendientes y retos para la implementación de la reforma

Los avances en materia de derechos humanos han creado un nuevo paradigma que exige que quienes imparten justicia conozcan las fuentes normativas de origen nacional e internacional; las interpreten en el sentido de maximizar la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional, y ejerzan, de acuerdoconlosprincipioshermenéuticosconsagradosenelartículo 1 dela CPEUM, elcontroldifusodeconstitucionalidad y convencionalidad. Es importante también que quienes imparten justicia identifiquen la jurisprudencia emanada de los tribunales internacionales y regionales, en particular la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), así como las resoluciones y recomendaciones emitidas por otros órganos de protección de derechos humanos a nivel universal o regional.

#### Cambio de rumbo

En la atención de personas migrantes y sujetas de protección internacional, es importante resaltar que, proporcionalmente a la cantidad de personas en esta situación en México, pocos casos llegan al Poder Judicial, ya sea federal o de los estados, lo que demuestra que hay un claro reto en términos de acceso a la justicia para estas personas. Son muchas las razones que explican esta limitación: muchas veces, al estar en situación irregular, las personas evitan el contacto con las autoridades, por creer equivocadamente que serán deportadas; frecuentemente abandonan el lugar de los hechos en donde han resultado ser víctimas, para seguir el viaje a su ciudad o país de

destino, y por este motivo no inician o no dan seguimiento jurisdiccional a sus casos; la falta de conocimiento sobre sus derechos en México da paso a que, cuando mucho, se limiten a acceder al ámbito administrativo para reclamarlos; entre otras situaciones que reflejan los retos para la capacitación de las autoridades jurisdiccionales y para la difusión de los derechos de estas personas.

En este sentido, la SCJN ha impulsado no sólo la difusión del Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional, sino que desarrolla una estrategia de formación para que quien imparte justicia se familiarice con los principios y estándares internacionales y pueda hacer propio el Protocolo en cuestión.

# Artículo 15

#### Situación delos derechos humanosen Méxicoalmomentodelapublicación de la Reforma Constitucional del 10 de junio de 2011

El cambio realizado en el artículo 15 fue la sustitución de la expresión “garantía y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano”, con el fin de armonizarlo con la nueva redacción del artículo 1o.

Actualmente, el artículo 15 prohíbe la celebración de convenios o tratados que alteren los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en Tratados Internacionales de los que México sea parte. Nuevamente, se reafirma que los derechos humanos deben analizarse siempre a la luz de la Constitución y de los tratados internacionales, con la finalidad de que sean aplicados de acuerdo con los principios de progresividad y *pro persona*.

#### Objetivos y metas planteadas para la implementación de la Reforma

Tomando en cuenta el objetivo de contribuir a desarrollar y fortalecer un enfoque de derechos humanos en el Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha implementado este artículo desde sus funciones jurisdiccionales. Asimismo, lo ha hecho a través de propiciar una reflexión multidisciplinaria sobre el debido proceso legal.

#### Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la Reforma

A partir de la Contradicción de tesis 293/2011, se estableció por el Pleno de la SCJN que el artículo 15 de la Constitución (junto con el artículo 105 constitucional en su fracción II, literal g)) la posibilidad de efectuar un control de la validez de los tratados internacionales, adoptando como parámetro para dicho estudio los derechos humanos reconocidos en otros tratados internacionales.

La SCJN determinó que, mientras el artículo 133 constitucional impone a todos los tratados internacionales el requisito material de no contravenir o estar de acuerdo con las normas constitucionales, el artículo 15 constitucional contiene otro requisito de validez material de naturaleza especial, cuyo cumplimiento se exige únicamente respecto a los tratados internacionales que contengan normas de derechos humanos.

La especialidad de este requisito radica en que sólo autoriza la celebración de tratados internacionales cuyo contenido no menoscabe el catálogo constitucional de derechos humanos, que comprende tanto a los de fuente constitucional como internacional. Esta prohibición coincide plenamente con el principio de progresividad –y su corolario de no regresividad– de los derechos humanos, reconocido en el tercer párrafo del artículo 1° constitucional.

#### Obstáculos, complejidades, temas pendientes y retos para la implementación de la reforma

La extradición en materia penal ha llamado la atención porque México es uno de los únicos Estados en el mundo que permite la extradición de sus nacionales y porque ha sido empleada en el marco de la lucha contra el narcotráfico. El reto mayor consiste en el respeto al debido proceso en estos casos. Además, se debe considerar que, en el cumplimiento de la pena en el país extranjero, puede haber violaciones a los derechos humanos, como la aplicación de la pena de muerte.

#### Cambio de rumbo

La Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con resoluciones en materia de debido proceso las cuales están siendo compiladas en una publicación titulada “El Derecho Humano al Debido Proceso: Sus Dimensiones Legal, Constitucional y Convencional”, que se encuentra actualmente en prensa y será publicado el presente año por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Editorial Tirant Lo Blanch. Esta obra será ampliamente difundida entre el personal jurisdiccional del PJF.

# Artículo 18

#### Situación delos derechos humanosen Méxicoalmomentodelapublicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011

Mediante la Reforma Constitucional aprobada el 18 de junio de 2008, en México se está implementando un nuevo Sistema de Justicia Penal, que se sustenta en los juicios acusatorios y orales, como lo establece el artículo 20, apartado A, de la Constitución. En términos de dicha disposición, los principios que rigen el procedimiento penal son los siguientes: publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

Una de las finalidades perseguidas por esta Reforma Constitucional fue que los procedimientos penales se resolvieran lo más pronto posible, para evitar la dilación en la procuración e impartición de justicia, como un derecho fundamental de las personas; por lo mismo, también previó los medios alternativos de solución de controversias penales y las medidas alternativas a la pena de prisión.

Como parte de esta reforma, también se modificó el artículo 18 constitucional que establece la organización y las condiciones del sistema penitenciario mexicano.

La reforma judicial en estos términos y enmarcada en una reforma al sistema de administración de justicia más amplia, dio pie a espacios y oportunidades que el sistema penitenciario mexicano tiene que aprovechar; particularmente, la alineación con la tendencia mundial de recurrir a medidas sustitutivas a la prisión, lo que supone la administración de las penas en condiciones de libertad, pero con vigilancia.

Entre los cambios más significativos realizados a este artículo, se encuentran:

* El concepto de pena privativa de libertad, que sustituye el de pena corporal.
* La organización del sistema penitenciario, que incluye como medios de reinserción a la salud y al deporte, que se agregan a los que ya contenía el mandato constitucional de proveer trabajo, capacitación y educación.
* La denominación de sentenciado que sustituye a la anterior de reo, por “considerarla infamante y denigrante (…)”.
* El concepto de reinserción social, que sustituye al de readaptación con el objetivo de “procurar que los reclusos no vuelvan a delinquir”, lo que además implica la participación de la sociedad, la familia y el sector privado como otros actores del proceso de reinserción.
* El establecimiento de medidas especiales de seguridad para internos vinculados a la delincuencia organizada, y otros que por su perfil criminal lo requieran.
* La introducción de la figura del juez de ejecución de sentencias.

Además, de acuerdo con los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de la OEA, las personas privadas de libertad tienen derecho a presentar denuncias, peticiones o quejas ante las instituciones nacionales de derechos humanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ante las demás instancias internacionales competentes, conforme a los requisitos establecidos en el derecho interno y el derecho internacional.

No debe pasar desapercibido que las reformas penales del 18 de junio de 2008 y del 23 de enero de 2009, mejoran la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados, vigente desde 1971, lo que redunda en beneficio de las personas procesadas. De modo que, la Reforma Penal, leída en conjunto con la Reforma Constitucional de Derechos Humanos, fortalece el compromiso del Estado en relación con la protección y garantía de los mismos.

El 10 de junio de 2011 se reformó el segundo párrafo del artículo 18 constitucional, que dispone que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

#### Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma

Con base en estas reformas constitucionales, el Poder Judicial de la Federación estimó fundamental encaminar sus acciones atendiendo a los siguientes objetivos, a fin de que el sistema penitenciario nacional sea acorde a los derechos humanos y a los estándares internacionales en la materia, teniendo como eje fundamental la reinserción social:

* 1. Mejorar el conocimiento, actitudes y prácticas del personal del PJF en torno al sistema penitenciario.
  2. Sensibilizar en torno a la reforma, en especial el sistema penitenciario y dotar de herramientas para su implementación.

#### Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma

A partir de una interpretación sistemática de la CPEUM, la SCJN ha establecido que en México se sigue el paradigma del derecho penal de acto.123

Dicho paradigma se sustenta en la dignidad humana, la autonomía de la persona, el principio de legalidad penal y en el abandono de la expresión “readaptación” prefiriendo el de “reinserción” (a partir del artículo 18 de la CPEUM).

En este sentido, la Primera Sala de la SCJN ha precisado que la generación de un régimen penitenciario que tenga por objeto desincentivar la comisión de nuevas conductas delictivas requiere de mecanismos que impidan el ejercicio arbitrario del poder o de un sistema opresivo en exceso, de suerte que, para la SCJN es claro que “[e]s en la prisión

123 Ver tesis 1a./J. 21/2014 (10a.).

en donde el interno debe tener vivencias que favorezcan su contacto con el debido proceso y la legalidad, a fin de coadyuvar a su sana reinserción social”.124 Por lo anterior, en el marco del procedimiento sancionador seguido dentro de prisión, a las personas se les debe respetar plenamente el debido proceso.125

Asimismo, el Pleno de la SCJN estableció que “las autoridades penitenciarias están obligadas a proveer -para todos los presos sin discriminación alguna- servicios públicos permanentes y adecuados, atención médica oportuna e idónea, condiciones de esparcimiento, trabajo, educación y estudio decorosos, y alimentación suficiente y balanceada, dotación de vestuario y de elementos y equipos de trabajo, sanidad, didácticos y deportivos, sin que puedan alegar la insuficiencia de recursos como un impedimento para satisfacer, incluso, de manera esencial, el otorgamiento de ese mínimo vital, pues en todo caso persiste la obligación de asegurar el disfrute de los derechos dentro de las circunstancias existentes, como lo ordena el artículo 1o. constitucional”.126

En el mismo sentido, el Pleno de la SCJN reconoció el derecho humano de las personas sentenciadas a purgar la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano a su domicilio.127

Por otro lado, la SCJN estableció que “el principio sancionador educativo, característico del sistema de justicia para adolescentes, es una consecuencia del principio de interés superior y de protección integral de la infancia. Por tanto, la diferencia entre el sistema de justicia penal para adolescentes y el de adultos radica en una cuestión de intensidad, donde se privilegia el aspecto educativo y de reinserción familiar respecto del punitivo de las acciones que, por cierto, son de proporciones distintas a las de los adultos”.128 A partir de ello, estableció que los antecedentes penales de la personas menores de edad deben verse en un contexto diferente al de los adultos, lo que se explica considerando que los fines perseguidos en el sistema de justicia para adolescentes son básicamente educativos y de inserción familiar.

De esta forma, en este tema se destacan los siguientes criterios jurisprudenciales de la SCJN:

* Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008, que entró en vigor el 19 de junio de 2011, en el párrafo octavo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció el derecho humano del sentenciado por delitos distintos a los de delincuencia organizada y que no requieren medidas especiales de seguridad, a purgar la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Tesis de jurisprudencia del Pleno que dice: DERECHO HUMANO DEL SENTENCIADO A PURGAR LA PENA DE PRISIÓN EN EL CENTRO PENITENCIARIO MÁS CERCANO A SU DOMICILIO. SU ALCANCE.
* Por tanto, se puede interponer el amparo en contra de la orden de traslado de un procesado (en todo momento), debido a que ello resulta en una afectación (indirecta) a la libertad personal, según tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la SCJN que dice: ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. AL AFECTAR INDIRECTAMENTE LA LIBERTAD PERSONAL DEL PROCESADO O SENTENCIADO, LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDA CONTRA AQUÉLLA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO .
* Los internos que requieran de medidas especiales de seguridad, no están excluidos de la industria penitenciaria -no se limita su acceso al trabajo-(criterio sostenido por el Pleno de la SCJN al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 24/2012, el 14 de mayo de 2013).
* La suspensión de los derechos políticos también continúa surtiendo efectos aunque el sentenciado se acoja al beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de la pena (Solicitud de Modificación de Jurisprudencia 7/2013, de 4 de febrero de 2014).

124 Ver tesis 1a. /J. 71/2012 (10a.).

125 Ver tesis 1a. /J. 71/2012 (10a.). En idéntico sentido tesis II.3o.P.12 P (10a.).

126 Ver tesis P./J. 35/2013 (10a.). Relacionadas con el mismo tema ver, tesis P./J. 30/2013 (10a.); y P./J. 32/2013 (10a.).

127 Ver tesis P./J. 19/2012 (10a.). Como complemento de lo anterior ver tesis P./J. 18/2012 (10a.)

128 Ver tesis 1a. I/2012 (9a.).

* El artículo 19, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones, así como toda molestia que se infiera sin motivo legal, lo que se traduce en un deber de represión a cargo del Estado, respecto de los servidores públicos que los cometan. Lo anterior tiene sustento en la tesis del Pleno de la SCJN que dice: DEBER DE REPRESIÓN. CORRESPONDE AL ESTADO RESPECTO DE LOS ACTOS COMETIDOS POR SUS SERVIDORES PÚBLICOS QUE CONSTITUYAN MALTRATO EN LA APREHENSIÓN O EN LAS PRISIONES.

Con el objetivo de que la comunidad jurídica y la población en general conozcan y se familiaricen con el nuevo sistema penal, acusatorio y oral, se inició el desarrollo y ejecución del Plan Integral de Capacitación de la Reforma Penal en el Poder Judicial de la Federación y se realizaron las siguientes actividades de formación:

* Curso sobre el Sistema Procesal Penal Acusatorio desde la Perspectiva Constitucional, impartido por la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, el cual contó con 66 asistentes, entre ellos, abogados y personal de la Secretaría de la Defensa Nacional.
* Curso-Taller Derecho Penal y Penitenciario, el cual se dividió en dos etapas: la primera, desarrollada en el mes de agosto de 2013, dirigida a 90 defensores públicos federales adscritos a las 27 delegaciones del Instituto Federal de Defensoría Pública; y la segunda, denominada de “réplicas”, en donde los 90 defensores dirigieron el curso-taller bajo la misma dinámica y programa con que ellos aprendieron y actualizaron sus conocimientos, esto es, bajo fases teórico-doctrinales y de práctica.
* Como parte de las herramientas generadas para la realización de este curso, se diseñó un micrositio virtual, el cual permitió difundir todo lo relativo a esta actividad académica, que registró 2,593 personas inscritas y generó un espacio de comunicación y consulta para toda la comunidad respecto de la entrada en vigor de la reforma constitucional.
* Curso de Actualización en Materia Penal, impartido a 55 abogados en lengua indígena de toda la República, a partir de la firma de un convenio de colaboración académica con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y con la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas.
* Seminario de Introducción a la Implementación de la Reforma Penal en el Consejo de la Judicatura Federal, en el cual participaron 40 servidores públicos y el Observatorio Ciudadano.
* Seminario de Actualización en Defensa Penal, con la finalidad de ampliar y consolidar los conocimientos tanto de asesores jurídicos, como de defensores públicos.
* Diplomado en Litigación en el Proceso Penal, impartido tanto en el Instituto de la Judicatura Federal como en el Instituto Federal de Defensoría Pública.
* Jornada de Intercambio de Experiencias Francia-México, sobre el tema Los Sistemas de Justicia Penal, realizada el 28 de junio de 2013, en el Instituto de la Judicatura Federal, con 39 asistentes.
* Jornada de Intercambio de Experiencias Alemania-México sobre el tema La Justicia Penal y su Carácter Público, realizada el 23 de marzo de 2013, en el Instituto de la Judicatura, con 118 participantes.
* Transición del sistema mixto al sistema acusatorio y la enseñanza judicial, conferencia impartida por el doctor Brian

W. Lennox, en el marco de la junta directiva de la Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales.

* Participación en mesas de trabajo con el Observatorio Ciudadano e integrantes de la sociedad civil, para exponer los avances en la implementación.

##### Mejorar el conocimiento, actitudes y prácticas del personal del PJF en torno al sistema penitenciario

Asimismo, con la intención de lograr una instrumentación integral y uniforme en todo el país, el Poder Judicial de la Federación ha realizado, en el periodo que se reporta, las siguientes actividades:

En el ámbito del sistema penitenciario, se realizó el Seminario “La Reforma Penitenciaria: un Eslabón Clave de la reforma Constitucional en Materia Penal”, organizado conjuntamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

En el marco de la capacitación para la reforma al sistema de justicia penal, se desarrolló el Taller de Análisis del Procedimiento Penal Acusatorio a la Luz de la Reforma Constitucional en Materia Penal, organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto de la Judicatura Federal, la Procuraduría General de la República y la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, con el objetivo de analizar la iniciativa del Código Federal de Procedimientos Penales y los Códigos de Procedimientos Penales de corte acusatorio, vigentes en las entidades federativas en las que ya opera el nuevo sistema, a efecto de determinar diferencias, coincidencias y, sobre todo, comprobar si cumplen con los fundamentos, instituciones y procedimientos establecidos en el decreto de reforma constitucional. Participaron en esta actividad 71 personas.

Asimismo, se llevaron a cabo visitas de campo a Chihuahua y Guanajuato, estados que ya implementaron el nuevo sistema penal acusatorio, con la finalidad de conocer las experiencias de este proceso de implementación.

Se realizaron los diplomados Litigación en el Proceso Penal, impartido por la Universidad Alberto Hurtado de Chile, y Argumentación Jurídica, impartido por la Universidad de Alicante, España, ambos celebrados en el Instituto Federal de Defensoría Pública y en los Estados de Jalisco, Veracruz y Guanajuato. Con estas actividades se formó a 300 servidores públicos sobre el sistema acusatorio y oral.

En el Instituto Federal de la Defensoría Pública, concluyeron las Especializaciones en Defensa Penal y Asesoría Jurídica, décimo primera generación, de las que egresaron 30 y 27 personas, respectivamente. Dichas especializaciones iniciaron nuevamente con una concurrencia de 40 estudiantes cada una.

Se llevó a cabo el Curso de Especialización en Sistema Acusatorio, a través del cual se ofrecieron los instrumentos necesarios para afrontar el cambio cultural y de paradigma que implica dicho sistema acusatorio. Asistieron 85 profesionistas entre ellos, Magistrados, Jueces, secretarios de Estudio y Cuenta y personal de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

Por otra parte, se diseñó un prototipo del Centro de Justicia Penal Federal y se realizaron visitas de campo a los Circuitos Judiciales de Durango y Baja California Sur, a efecto de evaluar la factibilidad para construir dichos Centros de Justicia, la cual fue aprobada en febrero y marzo, respectivamente. Para ello, se destinaron parte de los recursos aprobados para el presente ejercicio fiscal y se realizaron gestiones con los gobiernos del resto de las entidades federativas del país para obtener terrenos que alberguen estos Centros de Justicia.

Además, para dar continuidad a las acciones para la implementación de la reforma penal, el Poder Judicial de la Federación participó en diversas sesiones de la Secretaria Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación de la Reforma Penal (Setec).

Se asistió a las convocatorias de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ) y se llevaron a cabo 16 reuniones129 con escuelas y facultades de Derecho en todo el país y con 8 organismos certificadores, a los que están afiliados un gran porcentaje de universidades de todo el país, para promover la homologación de sus planes de estudio y así, contribuir a la formación de los jóvenes universitarios. Dichas reuniones contaron con la participación de 620 personas provenientes de 264 instituciones de educación superior de las diversas entidades federativas,130 de las cuales, 17.8% son instituciones públicas y 82.02%, privadas.

129 6 reuniones se realizaron en el Distrito Federal y zona metropolitana y 10 en el interior del país.

130 Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Guerrero, Morelos, Colima, Nayarit, Jalisco, San Luis Potosí, Aguascalientes, Zacatecas, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Durango, Chihuahua, Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Querétaro y Guanajuato. Se encuentran pendientes: Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Querétaro, Guanajuato, Baja California, Sonora y Sinaloa.

En el marco de los trabajos realizados con la Setec, se elaboraron propuestas para la elaboración del Código Nacional de Procedimientos Penales ya aprobado, y de las leyes sustantivas, adjetivas y orgánicas correspondientes.

Finalmente, se diseñó el Sistema Informático de Gestión Judicial Penal, el cual permitirá su posterior desarrollo como herramienta informática para facilitar la instrumentación de la reforma penal.

##### Sensibilizar en torno a la reforma, en especial el sistema penitenciario y dotar de herramientas para su implementación

La difusión de la cultura de los derechos humanos y la reforma constitucional se ha impulsado a través de Internet, siendo una vía para construir espacios de sensibilización hacia el interior y exterior del Poder Judicial de la Federación. Es así como se pusieron a disposición de la ciudadanía el sitio especializado de la Unidad de Implementación de las Reformas Penal, de Juicio de Amparo y Derechos Humanos, con información sobre las tres reformas, y se crearon dos micrositios en la materia: uno del Diplomado sobre el Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México y otro del Seminario La Reforma Penitenciaria. Un eslabón clave de la Reforma Constitucional en Materia Penal.

Además, a través de la radio, se han difundido cápsulas explicativas de la reforma constitucional, sus principios y el papel de la Suprema Corte ante este nuevo reto.

#### Obstáculos, complejidades, temas pendientes y retos para la implementación de la reforma

La reforma judicial en estos términos y enmarcada en una reforma al sistema de administración de justicia más amplia, abre espacios y oportunidades que el sistema penitenciario mexicano tiene que aprovechar; particularmente, la alineación con la tendencia mundial de recurrir a medidas sustitutivas a la prisión (como una de las medidas para hacer frente a la sobrepoblación, una de las problemáticas latentes del sistema penitenciario), lo que supone la administración de las penas en condiciones de libertad, pero con vigilancia. Para ello, el papel del juez de ejecución de sentencias resultará determinante.

El concepto de reinserción social no se limita al trabajo que realiza el individuo sentenciado para redimirse ante la sociedad, sino que contempla la creación de condiciones y oportunidades para que dichas personas puedan reincorporarse satisfactoriamente a la sociedad, desde su ámbito familiar y laboral; esto es, lograr una verdadera reinserción social.

Además, es importante seguir preparando a las y los funcionarios judiciales en los conceptos teóricos y prácticos que la reforma contempla, así como que adquieran habilidades y destrezas en materia de argumentación jurídica, expresión oral, mediación, conciliación y síntesis, que en su momento les ayudarán a planear la construcción del caso y la presentación del mismo ante tribunales.

#### Cambio de Rumbo

Se espera que la judicatura persista en su protección del debido proceso, analice el funcionamiento del sistema penal acusatorio y siente estándares de máxima protección para potenciar la eficacia de la reforma en materia penal y de derechos humanos, e introduzca en estos estándares perspectiva de género, tanto desde la protección de la víctima como desde la visión de la mujer transgresora.

Asimismo, la expectativa es que la judicatura proteja activamente los derechos de las personas en reclusión, ámbito proclive a la violación de éstos; que asuma su papel supervisor de las decisiones de política pública en materia de prisiones y centros de reclusión para que estas reúnan los requisitos humanitarios, y que promueva las medidas sustitutivas de prisión desde la ejecución que, de acuerdo con la reforma penal, es materia de su competencia.

# Artículo 29

#### Situación delos derechos humanosen Méxicoalmomentodelapublicación de la Reforma Constitucional del 10 de junio de 2011

Antes de la reforma, la suspensión de los derechos humanos y garantías, establecida por el artículo 29, tenía supuestos más amplios tanto en aspectos sustantivos como institucionales. La reforma restringió las posibilidades de afectación a los derechos y creó candados institucionales para eliminar la arbitrariedad en las decisiones y actuación de las autoridades.

#### Objetivos y metas planteadas para la implementación de la Reforma

Para cumplir con la intención de la reforma, la SCJN ha impulsado la interpretación jurisdiccional que sea más favorable a la protección de los derechos humanos, porque la vigencia plena del principio *pro persona* exige que las restricciones a los derechos sean interpretadas de manera más estricta y limitada.

#### Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la Reforma

La restricción implica una limitación a un derecho, sin que ello signifique su eliminación. Debido a que este artículo se aplica en casos excepcionales que no se dieron desde la publicación de la reforma, y la iniciativa para restringir o suspender derechos es del Poder Ejecutivo, las acciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sido en el sentido de fijar la interpretación adecuada para el artículo.

El 8 de febrero de 2012, la Primera Sala de la SCJN estableció los elementos que la o el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerar válidas las restricciones a los derechos fundamentales.131 La SCJN estableció que, para que las medidas emitidas por la legislación con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional; y, c) ser proporcionales.132

Respecto del derecho al nombre, cuya restricción o suspensión de su ejercicio está prohibida en el segundo párrafo del artículo 29 de la CPEUM, la SCJN ha reconocido que éste es un derecho humano inalienable e imprescriptible133 que implica el derecho a cambiar el propio nombre.134 Por otro lado, es importante reiterar la importancia que el PJF le ha asignado al principio *pro persona*, como parámetro interpretativo, respecto a la restricción de los derechos.135

|  |  |
| --- | --- |
| 131 | Ver tesis 1a./J. 2/2012 (9a.). |
| 132 | Aplicando la tesis 1a./J. 2/2012 (9a.), puede verse la tesis I.2o.P.18 P (10a.). En idéntico sentido ver, 1a. XIX/2012 (9a.); |
|  | I.4o.A.811 A (9a.). |
| 133 | Ver tesis 1a. XXXII/2012 (10a.). |
| 134 | Ver tesis VII.2o.C.54 C (10a.). |
| 135 | Ver tesis 1a. XXVI/2012 (10a.). En idéntico sentido, Tesis I.4o.C.12 C (10a.); II.3o.P.1 K (10a.); I.4o.A.13 K (10a.); VIII.1o.P.A.3 |
|  | A (10a.); III.2o.C.12 C (10a.); I.4o.A.87 A (10a.); II.3o.P. J/3 (10a.); III.4o.(III Región) 7 P (10a.). En sentido diverso ver, tesis 2a. |
|  | LXXV/2012 (10a.); I.4o.A.19 K (10a.). |

#### Obstáculos, complejidades, temas pendientes y retos para la implementación de la reforma

En la contradicción de tesis 293/2011 resuelta por la SCJN en 2013, se determina que “derivado de la parte final del primer párrafo del propio artículo 1o constitucional, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional”.

Sin embargo, la resolución no explica cuáles son las restricciones a las cuales se refiere dicha decisión. Si serán exclusivamente las contenidas en el artículo 29, que describe expresamente los casos para la limitación de los derechos humanos, o si se trata también de otro tipo de restricciones explícitas o que puedan deducirse “implícitamente” de la Constitución. Por esta razón y dada la importancia del tema, el reto más sobresaliente para la Suprema Corte es la definición del término “restricción expresa”, usado en la contradicción de tesis, lo que solamente se resolverá por medio de una actualización de la jurisprudencia de la SCJN.

#### Cambio de rumbo

La reforma en materia de derechos humanos estableció que la finalidad de todas las autoridades del Estado es promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, delimitando, de esta forma, el referente al cual debe ajustarse toda actuación de las instituciones que conforman el Estado Mexicano. En este sentido, la SCJN se ha comprometido a interpretar los derechos humanos desde la perspectiva del artículo 1o constitucional, garantizándoles su vigencia en los términos más amplios y favorables a la persona. Se espera, por tanto, que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fije la interpretación del término “restricción expresa” de la manera menos extensiva posible, en sujeción al texto constitucional.

# Artículo 105

#### Situacióndelosderechoshumanosen Méxicoalmomentodelapublicación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011

Previamente a la reforma del artículo 105, fracción II, literal g), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solamente podía ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneraran los derechos humanos consagrados en la Constitución. Esta limitación respecto de las fuentes de los derechos humanos impedía que se tomaran en cuenta los tratados internacionales. Es decir, la principal institución del Estado Mexicano responsable por la defensa de los derechos humanos parecía tener su marco de actuación restringido. La reforma resolvió esta cuestión, incorporando los tratados internacionales de los que México es parte como fuente de derechos humanos para la impugnación de leyes mexicanas.

#### Objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma

En las resoluciones de acciones de inconstitucionalidad, la SCJN, como principal garante de la Constitución mexicana, tiene como fin institucionalizar el enfoque de derechos humanos; contribuir a la armonización de la legislación y jurisprudencia mexicana con la normativa e interpretación más avanzada en la materia, y confirmar el rango constitucional de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte.

#### Avances alcanzados a partir de la entrada en vigor de la reforma

Como claramente lo reconoció la SCJN en la Contradicción de Tesis 293/2011, el artículo 105, fracción II, inciso g), a partir de la reforma del 10 de junio de 2011 establece la procedencia de las Acciones de Inconstitucionalidad en contra de leyes y tratados que vulneren los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, pues dichas normas (las normas en materia de derechos humanos) se integran al parámetro de control de regularidad constitucional136 cuya fuente es la propia Constitución.

De esta manera, en conjunto con el artículo 15 antes analizado el artículo 105 (fracción II, literal g) permite que la validez de los tratados internacionales, en general, se determine por su conformidad con las normas que integran el parámetro de regularidad constitucional. Esto implica que la validez material de un tratado internacional pueda estudiarse adoptando como parámetro de control los derechos humanos reconocidos en otro tratado internacional que, en razón del tema, tiene rango constitucional.

Asimismo, es importante resaltar que el Pleno de la SCJN137 estableció que en el sistema jurídico mexicano actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial: el control concentrado y el control difuso.

El “control concentrado” es aquel que ejercen los órganos del Poder Judicial de la Federación mediante las vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto.

En el periodo transcurrido de 2011 a 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto 13 acciones de inconstitucionalidad presentadas por las Comisiones de los Derechos Humanos38 y 13 presentadas por la Procuraduría General de la República (PGR), a partir de lo establecido en el artículo 105, fracción II, inciso g).

En efecto, la SCJN ha realizado el análisis abstracto de constitucionalidad de diferentes normas legales, a partir de la revisión constitucional del contenido y alcance de diferentes derechos humanos. Entre otros:

136 Las normas jurídicas que integran dicho parámetro de control son los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados del veintitrés de abril de dos mil nueve, se establece que el Poder Reformador buscaba aprovechar la oportunidad histórica “para otorgar a los derechos humanos un lugar preferente en la Constitución”, de manera que no existiese “distinción entre los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los derechos reconocidos por el Estado Mexicano vía los tratados internacionales”. Ver, Gaceta Parlamentaria, Año XII, número 2743-XVI, 23 de abril de 2009.

137 Ver tesis P. LXX/2011 (9a.).

138 El total de acciones de inconstitucionalidad instadas por las Comisiones de los Derechos Humanos han sido 27 dentro del periodo 2011-2013 (Comisión Nacional 15, Comisión del DF 6 y otras Comisiones estatales 6).

* 1. Libertad de expresión y de prensa.139
  2. Principios de Legalidad140 y de irretroactividad.141
  3. Derechos de los niños y niñas (igualdad).142
  4. Readaptación social.143
  5. Acceso a la Justicia.144
  6. Derecho a la igualdad y al trabajo145 (mexicanos por naturalización).146
  7. Derechos Políticos (principio de igualdad).147
  8. Derecho al trabajo, libertad de empresa (restricción de la zona de uso de suelo).148

#### Obstáculos, complejidades, temas pendientes y retos para la implementación de la reforma

En México, las acciones de inconstitucionalidad pueden ser presentadas sólo por un número limitado de actores. Por ello, se percibe como un tema pendiente el fortalecimiento de los alcances del amparo contra leyes y las declaratorias generales de constitucionalidad que ponen a disposición de la persona común medios de impugnación contra leyes consideradas inconstitucionales o no protectoras de derechos humanos.

Por otro lado, el ejercicio del control difuso potencia el acceso al control concentrado, en tanto las decisiones de inaplicación de la judicatura ordinaria, pueden ser sujetas de revisión por la judicatura federal.

De esta manera, el ejercicio de ambos controles se complementa, lo que debiera propiciar la armonización del derecho interno en torno a la protección eficaz de los derechos humanos.

En el caso concreto de las acciones de inconstitucionalidad, debe aplicarse consistentemente el nuevo texto del artículo 105 y la resolución recaída en la contradicción de tesis aludida para perfilar el contenido de los derechos recurriendo a la fuente constitucional conformada ahora por el texto constitucional y los tratados internacionales de derechos humanos.

#### Cambio de rumbo

La resolución adoptada por la SCJN, en el expediente varios 912/2010149 a propósito del cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) relativa a la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, representa el primer gran precedente derivado de la reforma constitucional de derechos humanos, ya que implica, entre otras cosas, el reconocimiento y protección de los derechos contenidos en los tratados internacionales de los que México es Parte.

139 Ver Acción de Inconstitucionalidad 29/2011. Promovente: ¬¬Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

140 Ver, Acción de Inconstitucionalidad 13/2013. Promovente: Comisión de ¬Derechos Humanos del Estado de Morelos.

141 Ver Acción de Inconstitucionalidad 9/2011. Promovente: ¬¬Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

142 Ver Acción de Inconstitucionalidad 17/2011. Promovente: ¬¬Comisión de Derechos Humanos del DF.

143 Ver Acción de Inconstitucionalidad 24/2012. Promovente: ¬¬Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

144 Ver Acción de Inconstitucionalidad 44/2012. Promovente: Comisión de Derechos Humanos del DF. Ver también Acción de Inconstitucionalidad 33/2012. Promovente: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima.

145 Ver Acción de Inconstitucionalidad 23/2009. Promovente: ¬¬Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

146 Ver Acciones de Inconstitucionalidad 19/2011; 20/2011; 22/2011; 20/2012; 31/2012 y 40/2012. Promovente: Procuraduría General de la República.

147 Ver Acción de Inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 Y 60/2012. Promoventes: Procuradora General de la República, Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo y Partido de la Revolución Democrática. Ver también Acción de Inconstitucionalidad 32/2011. Promovente: Partido Acción Nacional.

148 Ver Acción de Inconstitucionalidad 35/2012. Promovente: Procuradora General de la República.

149 Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 14 de julio de 2011, Expediente Varios 912/2010. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 2011. Disponible en <http://fueromilitar.scjn.gob.mx/Resoluciones/> Varios\_912\_2010.pdf.

En dicho caso la Suprema Corte resolvió que todas las autoridades judiciales del país deben realizar un control de convencionalidad *ex officio*150 entre las leyes internas y los tratados internacionales, lo cual se traduce en una facultad de todos los Juzgados y Tribunales nacionales, en el marco de sus respectivas competencias, incluso de inaplicar las normas que trasgredan los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales.

El control difuso de constitucionalidad amplía, de manera alternativa, la legitimidad activa para el cuestionamiento de la constitucionalidad de las leyes. Es decir, se abre una puerta para democratizar el acceso al análisis legal y ampliar la armonización de la legislación mexicana con los derechos humanos de fuente internacional.

Se espera que la judicatura ejerza los controles de constitucional en sus dos vertientes privilegiando las normas y las interpretaciones que garanticen a las personas la protección más amplia.

150 Ver tesis 1a. CCCLX/2013 (10a.); 1a. LXVIII/2014 (10a.).



