LA EFECTIVIDAD DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

Ana Gabriela Núñez Pérez¹

SUMARIO:

I. Introducción

II. La reforma constitucional como punto de partida

III. El Estado frente a la garantía y defensa de los derechos humanos

IV. El principio de progresividad como clave para la consolidación de la reforma

V. Desafíos en materia institucional y jurídica para lograr su efectividad

VI. Conclusiones

VII. Bibliografía

¹ Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Q uórum **134** Legislativo

I. Introducción

A diez años de la promulgación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos,¹ es importante reflexionar, dada su relevancia, si es que esta ha logrado consolidar lo dispuesto en el texto constitucional y ha conseguido un verdadero cambio de paradigma en el Estado mexicano, se habla de dicha modificación dentro del sistema jurídico mexicano, en tanto que, uno de los cambios más importantes fue la incorporación del término derechos humanos para sustituir la noción de garantías individuales. Lo anterior, no solo representó modificar el paradigma garantista sino la adopción de una concepción más amplia de los derechos humanos y es por tanto que la propia reforma implicó un hito en la historia jurídica del país. En tal virtud, a una década de su publicación, resulta pertinente realizar un balance de las implicaciones que ha traído consigo la promulgación e implementación de la mencionada reforma, ello considerando que, si bien representó un gran avance, aún persisten desafíos por atender a fin de lograr la más amplia protección y efectividad de los derechos humanos.

Es importante señalar que es posible identificar en la mencionada reforma dos momentos fundamentales, primero el proceso legislativo para su publicación, con todo lo que ello representó, y segundo el trabajo realizado por el Estado mexicano para su implementación, en este sentido, este segundo momento es el que ha constituido uno de los mayores desafíos para las instituciones públicas, ya que toda vez que se había superado la modificación constitucional, había que dar paso a la adecuación y modificación normativa y posteriormente a la definición de un planteamiento que diera lugar a una estrategia articulada entre los poderes de la unión para la construcción de una cultura de derechos humanos, así como para lograr una eficacia en su aplicabilidad. Por tanto, resulta de especial relevancia conocer el avance en cuanto a la implementación y las implicaciones que ha traído consigo la propia reforma. Lo anterior se realiza a partir de la revisión y análisis de cuáles

1 Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011.

han sido los avances y cuáles son los pendientes como parte de la puesta en marcha de la misma, considerando que siguen existiendo condiciones que limitan a los ciudadanos para ejercer y exigir sus derechos.

Dentro del presente trabajo se hace una revisión que va más allá de solo documentar lo relativo a los preceptos normativos de la reforma, se trata de reconocer que aún persisten violaciones a los derechos humanos y condiciones de diversa índole que no han permitido que lo dispuesto dentro del texto constitucional termine por traducirse completamente en una materialización práctica, lo anterior considerando que existen poco más de 180 mil hechos presuntamente violatorios por año.² Sin embargo, como parte del balance a realizar se establece que a pesar de que subsisten determinadas condiciones que han afectado la consolidación de la reforma, también se puede dar cuenta de los avances que han permitido al Estado responder a las nuevas realidades en las que la persona exige la posibilidad de gozar de los derechos humanos en su concepción más amplia, lo que implica que se colocó a la persona y sus derechos en el centro del orden jurídico mexicano. A partir de ello la reflexión se hace tomando en cuenta las diversas posibilidades que ofrece el principio de progresividad para ser un referente de utilidad en el proceso que permita hacer frente a los desafíos que aun presenta la implementación de la reforma.

Lo anterior se realiza a partir de una revisión general sobre algunos aspectos relevantes en la implementación de la reforma en los diversos ámbitos públicos, incorporando como argumento la importancia que tiene el principio de progresividad en la consolidación de la misma, bajo el supuesto de que tal principio es entendido como el avance paulatino y constante por medio del cual el Estado adopta las medidas necesarias y acordes para lograr gradualmente la plena garantía de los derechos humanos. La investigación hace una revisión general sobre la efectividad de la reforma constitucional a fin de explorar si es que lo dispuesto a partir de su publicación es realmente

2 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo Nacional de Derechos Humanos Federal y Estatal 2020, marzo de 2021, [2 de mayo de 2021], disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cndhe/2019/doc/CNDHE_2019_resultados.pdf

en la práctica la garantía de que el Estado respeta a toda persona humana o jurídica, sin discriminación alguna, bajo la premisa del respeto, goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos, a partir del principio de progresividad como conductor de la garantía de la protección continuada y amplia de tales derechos, explorando si la actuación de los órganos del poder público se realiza de acuerdo al citado principio conforme al texto constitucional vigente a partir de lo cual se esbozan parámetros para que se convierta en un referente de utilidad para la consolidación de la citada reforma constitucional.

Inicialmente se aborda lo relativo a la adecuación de la arquitectura legislativa requerida para la implementación de la reforma constitucional, así como lo referente a la recepción del derecho internacional, lo que conlleva a la revisión de los procesos institucionales que fueron emergiendo o cambiando para asegurar la garantía de los DDHH, en tal apartado se realiza un acercamiento a las acciones que se han efectuado e implementado en el ámbito público, a partir de ello se aborda lo relativo al principio de progresividad como el eslabón entre el cumplimiento de lo que mandató la reforma y el trabajo institucional que debe seguir realizándose, lo que deriva en un ejercicio reflexivo acerca de los asuntos que deben continuar trabajándose para la consolidación de la cultura de derechos humanos y su incorporación al ejercicio del poder público.

II. La reforma constitucional como punto de partida

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011 que implicó la modificación de la denominación del Capítulo I del Título Primero y de once artículos, por un lado, representó la culminación de un proceso que agrupó la suma de numerosos esfuerzos tanto de organizaciones de la sociedad civil como de diversas voces desde el ámbito público para responder a la exigencia de una mayor protección a los derechos humanos (DDHH) y; por otra parte, se erigió como el inicio de un recorrido, que al día de hoy suma diez años, para la consolidación de un nuevo paradigma

jurídico orientado a una garantía efectiva de los derechos fundamentales. En este sentido, en 2011, producto de la invocada reforma, se establecieron los cimientos para que la fisonomía del sistema de tutela de los derechos humanos en México cambiara completamente, es así que la reforma no fue el límite, en cambio se convirtió en el punto de partida para rediseñar la arquitectura normativa que daría pauta a la transformación de fondo del Estado mexicano, puesto que su actuación, en todas sus funciones, debería sufrir cambios importantes que permitieran dar cabida a la garantía de los derechos humanos.

Así, la reforma por sí misma fue el detonante para el cambio de paradigma, sin embargo, el alcance real que pudiera tener está determinado por todas las acciones para la implementación de la misma, entre ellas el proceso de armonización para asegurar la concordancia y compatibilidad de los diferentes preceptos normativos con la norma constitucional y los tratados internacionales. Este proceso permite cumplir con las obligaciones para incorporar el derecho internacional al derecho interno, dar congruencia al sistema jurídico, dotar de certeza jurídica a los diferentes actores respecto a las obligaciones en materia de DDHH, pero sobre todo es un compromiso para asegurar que el Estado mexicano actúa bajo el enfoque de derechos humanos.

De esta manera, la modificación del marco jurídico ha sido un proceso gradual detonado por la reforma cuyos preceptos mandataron la armonización legislativa en materia de derechos humanos con lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad.³ Esta labor se asume como un proceso complejo, gradual y extenso, en tanto que supone un ejercicio de análisis normativo y no solo de integración escrita, este puede entenderse como *la acción del Estado Parte*,

³ En términos generales podemos sostener que se trata de una categoría jurídica (un concepto) del derecho constitucional comparado que se refiere al conjunto de normas que tienen jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico de cada país; así, el bloque de constitucionalidad parte del supuesto según el cual las normas constitucionales no son solo aquellas que aparecen expresamente en la Carta sino también aquellos principios y valores que no figuran directamente en el texto constitucional pero a los cuales la propia Constitución remite. MANZO RODRÍGUEZ, Graciela, ARJONA ESTÉVEZ, Juan Carlos y FAJARDO MORALES, Zamir, *Bloque de constitucionalidad en México*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, p. 17.

*en función de la coherencia frente a sí mismo y de las obligaciones libremente contraídas al suscribir un tratado, de incorporar correctamente el contenido de derechos humanos en su propio sistema jurídico, de acuerdo al modo como libremente lo decida conforme al principio de soberanía estatal.*⁴

En tal virtud, posteriormente a la reforma, el proceso de armonización del marco jurídico constituyó el paso natural para lograr la consolidación de los preceptos constitucionales modificados, así mismo, ha sido el medio que ha permitido traducirla en acciones concretas, lo que lo reviste de especial envergadura y es precisamente por ello que el grado de avance del propio proceso está estrechamente relacionado con el avance o rezago de la materialización de la reforma, es decir, a partir del análisis del progreso en la armonización del marco jurídico se pueden comenzar a esbozar algunos logros y pendientes que se tienen al respecto. Por tanto, la armonización al ser un proceso constituye un medio, no un fin en sí mismo, ya que a través de este se van realizando los ajustes para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas por el Estado en materia de derechos humanos.

En este sentido, el proceso de armonización del marco jurídico abarca *la adecuación normativa que puede consistir en la creación, abrogación o derogación de disposiciones legislativas (principalmente a cargo de los poderes legislativos) o de normas reglamentarias administrativas o de soft law (principalmente a cargo de los poderes ejecutivos).*⁵ *En el primer caso se hablará de armonización legislativa y en el segundo caso de armonización normativa.*⁶ A partir de las consideraciones anteriores dentro de este apartado se analiza la armonización tanto en la adopción del derecho internacional como en la congruencia del derecho interno, como el paso siguiente al punto de partida que representó la promulgación de la reforma constitucional.

⁴ CORTE RÍOS, Ángeles, *Guía para la armonización normativa de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, p. 19.

⁵ *Ibidem*, p 79.

⁶ Corte IDH, *Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Serie C No. 237, párr. 346.

A fin de reflexionar sobre la situación actual de la armonización del marco jurídico se abordará lo referente a las adecuaciones realizadas en relación con los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por México. Esta revisión se realizará a partir de las dos posibilidades para la armonización: la primera que implica la adecuación a partir del proceso legislativo mandado por la propia reforma y; la segunda, a partir de la obligación de los respectivos Estados de cumplir con lo establecido en los tratados de los cuales es parte, considerando el control de la convencionalidad.⁷ En consecuencia, ambos caminos permiten mantener la armonía entre el derecho interno y el derecho internacional en materia de derechos humanos.

Bajo este marco, se reconoce que *el Estado mexicano es parte de 210 tratados internacionales que incluyen derechos humanos. Los tratados específicos en la materia de los que México es parte son 58: 41 instrumentos del Sistema Universal y 17 instrumentos del Sistema Interamericano.*⁸ De esta forma como Estados parte al ratificar los tratados adquieren la obligación de garantizar lo dispuesto en el documento de mérito, no obstante, esta obligación podría no ser congruente con lo establecido a nivel constitucional para lo cual es necesario que formalmente se defina cómo será la recepción de dichos tratados al derecho interno. Por tanto, resulta claro que, en el caso del Estado mexicano existe el compromiso para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales, sin embargo, lo que sigue siendo un tema de debate y de trabajo continuo son los mecanismos para hacer coincidir dichas obligaciones con el derecho interno. Es así que la armonización que implica la modificación de las disposiciones constitucionales, normativas, reglamentarias y todas aquellas que impliquen un proceso legislativo será uno de los mecanismos más eficientes para hacer congruente el derecho internacional con el derecho interno, lo que requiere seguir sumando esfuerzos

⁷ El control de convencionalidad ha quedado definido como una institución que se utiliza para aplicar el derecho internacional, en este caso el derecho internacional de los derechos humanos, y específicamente la Convención Americana, demás tratados del corpus iuris interamericano, y la jurisprudencia de la Corte sobre los mismos, en el derecho interno de los Estados. Corte IDH, Voto razonado del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, párr. 96, en el Caso *Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013.

⁸ CORTE RÍOS, Ángeles, *op. cit.*, 2019, p. 29.

entre los poderes legislativo y judicial para culminar con esta importante labor.

Es por tanto que la legislación secundaria o infraconstitucional debe ser armonizada con los tratados internacionales, en materia de DDHH, de los que México es parte, ya que ello es lo que da origen a la creación del bloque de constitucionalidad extendido al derecho internacional de los derechos humanos que México ha suscrito; y por tanto sigue representando uno de los grandes pendientes de la reforma. La incorporación del derecho internacional al ordenamiento nacional supone que hay disposiciones y tratados internacionales que a pesar de no ser parte expresa de la Constitución se reconocen como materialmente constitucionales, con esto último refiero a que es la propia carta magna la que hace remisión a los tratados internacionales para que estos adquieran un alcance y valor constitucional.

A partir de lo anterior se revisa el grado de avance de la armonización legislativa, para lo cual se toma como referente el seguimiento realizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) la cual en apego a sus atribuciones instrumentó una plataforma de seguimiento a la armonización en materia de derechos humanos, en la que identificó por temas los instrumentos correspondientes para armonizar con el derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, dentro de la tabla 1 se presenta el grado de avance de la armonización en el ámbito federal.

Tabla 1. Grado de avance de la armonización legislativa por tema en el ámbito federal

Tema	Porcentaje de Avance
Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia	76.67%
Derechos de las personas con discapacidad	59.2%
Derechos humanos en el sistema penitenciario	87%
Derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas	55.71%

Tema	Porcentaje de Avance
Derecho a la educación	88%
Derechos de la comunidad LGBTTTI	43.64%
Derechos de las personas mayores	58.95%
Derecho de las personas a la protección contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	71.43%
Derechos de las personas migrantes y sus familias	60%
Derechos de las personas a la protección contra las desapariciones forzadas	76%
Avance general	68%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Plataforma de seguimiento a la armonización normativa de los derechos humanos.⁹

Se observa, como un primer aporte, que se ha logrado en promedio un avance general de poco más del 65% en la armonización en las disposiciones jurídicas analizadas, lo que representa que el Poder Legislativo ha trabajado significativamente en el deber de armonizar los diversos instrumentos en materia de derechos humanos, no obstante, a fin de evitar incurrir en omisión,¹⁰ es necesario que el Congreso continúe desarrollando este trabajo. En este sentido, la conmemoración de los diez años de publicación de la reforma constitucional de 2011 es un recordatorio de la importancia que tiene hacer de la armonización un proceso transversal para el trabajo del Congreso.

⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Plataforma de seguimiento a la armonización normativa de los derechos humanos, 2019, [20 de marzo de 2021], disponible en: <https://armonizacion.cndh.org.mx/Armonia/Armonizacion>

¹⁰ Omisiones legislativas. (...) *Claramente existen solamente dos opciones en relación con el no ejercicio de las competencias concedidas a los órganos legislativos: por un lado, se puede dar una omisión absoluta por parte del órgano legislativo del Estado, en donde éste simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencial; por otro lado, el órgano legislativo puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. En este último caso nos encontramos frente a omisiones relativas en cuanto al ejercicio de la competencia establecida constitucionalmente* (...) OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS, [Controversia constitucional 14/2005], Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, febrero de 2001, P./J. 11/2006, página: 1527.

Ahora bien, como parte de la revisión de la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos al ordenamiento jurídico nacional, se hace una revisión del avance en materia de armonización normativa en las entidades federativas tanto en sus disposiciones internas como en las constituciones locales, lo cual se realiza en el mismo sentido que la revisión de la armonización legislativa federal a partir del ejercicio realizado por la CNDH.

Tabla 2. Grado de avance de la armonización en las entidades federativas

Tema	Porcentaje de Avance (promedio nacional de las entidades)
Constituciones estatales respecto a la reforma constitucional 2011 en materia de derechos humanos	89.66%
Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia	79.27%
Derechos de las personas con discapacidad	57.1%
Derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas	62.68%
Derecho a la educación	85.31%
Derechos de la comunidad LGBTTTI	59.15%
Derechos de las personas mayores	63.32%
Derecho de las personas a la protección contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	43.54%
Derechos de las personas migrantes y sus familias	55.97%
Derechos de las personas a la protección contra las desapariciones forzadas	53.13%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Plataforma de seguimiento a la armonización normativa de los derechos humanos.¹¹

A partir de la revisión anterior, es importante considerar que no todos los cambios constitucionales producto de la reforma en materia de DDHH de 2011 y de los compromisos internacionales contraídos, derivan en la

¹¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*

Q¹³⁴

armonización de las normas en el ámbito local, ya que hay temas que no son competencia de las entidades federativas. Sin embargo, es importante reconocer que toda la normatividad es susceptible de revisarse para que sus contenidos puedan ser sujetos a una armonización constitucional en lo local. Una vez hecha la precisión correspondiente, se señala que la armonización en las entidades federativas guarda una relación proporcional en los temas en los que hay rezago y avance, sin embargo, de manera general se observa que las entidades federativas si bien presentan un avance en cuanto a las modificaciones a sus constituciones locales, hay un rezago mayor en los demás temas respecto al avance a nivel federal.

Como parte de dicho progreso las disposiciones normativas respecto de las cuales se ha logrado un mayor grado de avance es la incorporación del principio de interpretación conforme a los tratados internacionales en un 100%, y la obligación de establecer y garantizar la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, también en un 100%.¹² Se destaca el avance en tales preceptos ya que a partir de ellos se cumple en gran medida con las garantías en materia de seguridad jurídica para las personas, así mismo ello permite que se continúe avanzando en la consolidación de la armonización normativa.

Vale la pena establecer el hecho de que esta revisión es de corte cuantitativo pues pretende dar un panorama general en relación al avance de la obligación de la armonización del marco jurídico, por lo que no se trata de una revisión exhaustiva que pueda definir en qué medida la adopción de estas disposiciones ha logrado un impacto en la garantía de los derechos, no obstante, en un apartado posterior se revisará lo referente a la situación de las violaciones a los derechos humanos que permitirá contrastar si el proceso de armonización permite la inhibición de posibles conductas violatorias, sin embargo, no por ello la revisión resta el alcance que pretende tener, pues la intención es dar a conocer la importancia de la incorporación de las diferentes figuras jurídicas aportadas por la reforma de mérito con la intención de establecer que este sigue siendo un proceso continuado que en los primeros diez años

¹² *Ídem.*

de la reforma ha logrado avances significativos pero que requiere de mayores esfuerzos para poder consolidar los aportes de la reforma.

El recuento del avance en el proceso de armonización a partir de la reforma permite dar cuenta de la incorporación de los elementos aportados en la misma para hacerla presente en el andamiaje institucional vigente desde el cual es posible promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos. Así mismo este grado de avance permite dar cumplimiento a la obligación de adaptar el derecho interno conforme a los tratados internacionales y a la jurisprudencia derivada, con la finalidad de dotar de certeza jurídica a las personas y favoreciendo la correcta y funcional administración de justicia. Todo lo cual implica que se pueda lograr una efectiva protección de los derechos de las personas.

Una vez revisado lo relativo a la armonización del marco jurídico se da cuenta, a nivel cuantitativo, de los avances logrados en una década. Destaca el trabajo del Estado mexicano por seguir ampliando las posibilidades de protección a los derechos, pero también se reconoce que no es un tema acabado y consolidado por lo que deben seguir impulsándose acciones que permitan tener un entramado normativo completo que abone al cumplimiento efectivo de las obligaciones en materia de derechos humanos. En este sentido, se reconoce que por cuanto hace al proceso de adecuación del derecho interno hay avances que han trascendido a las disposiciones normativas más allá de lo enunciativo, logrando que se traduzca en acciones concretas de regulación, modificación, supresión, entre otras, de los distintos instrumentos normativos del orden jurídico, pero también destaca la existencia de desafíos como la materialización de dichas modificaciones en acciones directas que se traduzcan en un ejercicio efectivo de los DDHH o bien en mecanismos que permitan la defensa efectiva de los mismos.

Cabe hacer mención de que el proceso de armonización contempla disposiciones que no son formalmente producto del proceso legislativo y, es quizá, en estas donde habrá que centrar la atención en los años subsecuentes para lograr consolidar la reforma, pues aun cuando se reconoce la existencia de avances, que serán revisados en el apartado siguiente, aún existe mucho

Q₁₃₄

trabajo para lograr incorporar desde una perspectiva transversal el enfoque de derechos humanos, previsto en la reforma a todas las disposiciones normativas y acciones del poder público. Se establece lo anterior, en tanto que todas las disposiciones de las que se sirve el poder público no deberán ni podrán ser excluyentes, por lo que deben armonizarse al ordenamiento superior en México y al ordenamiento internacional. También se refiere la existencia de un rezago en tanto que al ser disposiciones normativas que no son legislativas el avance es competencia de otros poderes públicos y de ámbitos como los gobiernos municipales. Se reconoce que esto puede tener un rezago mayor en tanto que algunas normas y/o reglamentos requieren la modificación de una legislación superior para poder ser modificados.

Lo establecido hasta este punto da cuenta de que traducir la reforma en acciones específicas ha sido un proceso complejo y de constante aprendizaje que ha implicado un trabajo dinámico, permanente y continuo, por lo que se ha podido establecer, en cierta forma, el grado de avance en la búsqueda de la concordancia, armonización y compatibilidad entre las disposiciones normativas para la adecuada garantía de los DDHH. La comprensión del proceso de armonización, teniendo como punto de partida la reforma constitucional de 2011, deja ver que es parte del propio cambio de paradigma, ya que anteriormente los instrumentos internacionales podían ser tenidos como contrarios a la Constitución o en consonancia con ella, por lo que no era posible vislumbrar la coexistencia entre disposiciones jurídicas, no obstante, la reforma permitió incorporar el concepto a fin de lograr una coordinación entre sistemas jurídicos logrando desaparecer las barreras y permitiendo la incorporación de disposiciones comunes o similares bajo determinadas pautas o principios. En consecuencia, a partir de la armonización se aprecia el compromiso que tiene el Estado en la adopción de los derechos humanos como eje transversal de su actuar.

Es así que aun cuando se reconocen los avances logrados en la primera década de la reforma, para que esta logre permear a todo el orden jurídico nacional y consolidar el cambio de paradigma, también debe resaltar que se requiere acelerar el proceso de armonización a fin de evitar las consecuencias de no hacerlo, pero sobre todo a fin de contribuir al cumplimiento de la obligación

para asegurar el respeto y garantía de los derechos humanos por parte del Estado mexicano, ya que como se analizará en el siguiente apartado, la reforma y las disposiciones normativas armonizadas se traducen en acciones para la protección, garantía y defensa de los derechos, sin embargo, también existen grandes áreas de oportunidad que requieren atención para evitar que sigan persistiendo violaciones a los derechos humanos. Es decir, de no continuar con la adecuación del marco jurídico se corre el riesgo de no dotar de certeza a la actuación de los entes públicos para que ejerzan su función en el marco de los derechos humanos.

III. El Estado frente a la garantía y defensa de los derechos humanos

La reforma constitucional de 2011 trajo consigo, no solo las modificaciones al ordenamiento constitucional y la recepción del derecho internacional de los derechos humanos, sino aún más importante la imposición de obligaciones para el cumplimiento de los derechos humanos, mismas que deben ser acatadas por todas las instancias, ámbitos y niveles del Estado mexicano. Al respecto, derivado de la reforma, entre otros, se modificó el artículo primero constitucional para establecer que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tuvieran 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 también está obligado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos establecidos por la propia legislación. Esta distinción obedece a la existencia de *obligaciones genéricas y obligaciones específicas para asegurar la protección de los derechos humanos, sin que eso signifique que haya una jerarquía entre ellas*.¹³ Mientras que por obligaciones genéricas se entiende

¹³ ORTEGA SORIANO, Ricardo, ROBLES ZAMARRIPA, Alberto José Ricardo, GARCÍA HUERTA, Daniel Antonio y BRAVO FIGUEROA Roberto Luis, *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Módulo 6: Deberes específicos de prevención, investigación y sanción*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México

a todas aquellas que son comunes a todos los derechos,¹⁴ por obligaciones específicas la jurisprudencia de la Corte IDH ha establecido que los deberes específicos están contenidos en la obligación de garantía, pero el Comité de Derechos Humanos, en cambio, los inscribe dentro de la obligación de proteger.¹⁵

De esta forma se hará una breve revisión de lo que implican las obligaciones genéricas y específicas, que no pretende ser un estudio doctrinal de fondo sobre las mismas, en cambio, se esboza una reflexión general que destaca algunos aspectos relevantes de dichas obligaciones, para posteriormente establecer cuál es la situación actual respecto al cumplimiento de las mismas por parte del Estado mexicano. En primer término, se revisan las obligaciones genéricas que son: promover, respetar, proteger y garantizar, posteriormente, se realizará lo propio respecto a las obligaciones específicas, es decir: prevenir, investigar, sancionar y reparar.

Sobre la obligación de promover esta se refiere a adoptar las medidas de largo alcance para la realización del derecho. La obligación de promover está orientada hacia la sensibilización social en el ámbito de los derechos humanos. *El Estado tiene la obligación de adoptar medidas encaminadas a lograr una cultura basada en derechos humanos a través de cambios en la conciencia pública.¹⁶* Se trata de una obligación de carácter netamente progresivo para lograr cambios en la conciencia pública, en la percepción, en el entendimiento, o en la capacidad de afrontar un determinado problema. Lo anterior si bien implica trabajo gradual su exigibilidad es inmediata por lo que deben adoptarse medidas específicas y concretas para brindar a la población toda la información posible sobre la importancia del goce y disfrute de sus

del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, p. 26.

¹⁴ COURTIS, Christian y ABRAMOVICH, Víctor, Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales, en: *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Argentina, Editores del Puerto, 1997, pp. 283-350.

¹⁵ SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014, p. 117.

¹⁶ *Ibidem*, p. 113.

derechos, así como para sensibilizar con el objeto de introducir una cultura de respecto a los propios DDHH y proporcionar a la población la información respecto del actuar de las autoridades en la materia.

En cuanto a la obligación de respetar, esta implica no interferir con la realización de los derechos, de acuerdo con la Corte IDH, *el Estado, en cualquiera de sus órdenes de gobierno (federal, estatal o municipal) e independientemente de sus funciones (ejecutiva, legislativa o judicial), debe abstenerse de interferir con el respeto y goce de los derechos humanos*.¹⁷ Así, *en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción del ejercicio del poder estatal*.¹⁸ En este sentido, la obligación de respetar sin que sea jerárquicamente superior a las demás es quizá de la que pueden desprenderse el cumplimiento de las demás, en tanto que su exigencia es inmediata pues no requiere otra cosa que la garantía del Estado de abstenerse de llevar a cabo acciones que puedan vulnerar o violentar los derechos, así como el compromiso de que su actuación no impedirá o será un obstáculo para el goce de los mismos.

Por lo que se refiere a la obligación de proteger, los Estados deben adoptar, en el marco de sus atribuciones, las medidas, como creación de marcos jurídicos adecuados o una arquitectura institucional pertinente, para evitar que se consuman violaciones a los derechos humanos, como parte de esta obligación es que *deben crearse todos los mecanismos o garantías necesarias para hacer exigibles los DDHH ante tribunales, órganos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de defensa de los mismos*.¹⁹ La obligación de proteger impone al Estado el deber de asegurar que las personas no sufran violaciones de derechos cometidas por las autoridades o por parte de algún particular. De esta forma, la protección no implica únicamente promover el respeto sino

¹⁷ Véase Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 23 de noviembre del 2009. Serie C No. 209. Corte IDH, *Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 29 de abril del 2004. Serie C No. 116.

¹⁸ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 165.

¹⁹ SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *op. cit.*, p. 116.

la acción efectiva del mismo para impedir que se violenten los derechos humanos.

Acerca de la obligación de garantizar, esta implica tomar acciones que permitan a las personas el acceso a los derechos humanos y asegurar su disfrute cada vez que una persona o colectivo social no pueda, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí mismo con los recursos a su disposición. En este sentido, *el garantizar será el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.*²⁰ De esta forma, el Estado será el encargado de proveer todas las acciones, medios y mecanismos para asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos así como para evitar su violación. Así mismo, dentro de esta obligación podemos inscribir lo que se ha denominado como obligaciones específicas, es decir, dentro de esta se incluye la obligación para que los Estados tomen todas las medidas necesarias para prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, así como de reparar el derecho violado.

Una vez agotada la revisión de las obligaciones genéricas y bajo el supuesto de que estas se subsumen en la obligación de garantizar, se revisarán las obligaciones específicas de prevenir, investigar, sancionar y reparar.

En relación con la obligación de prevenir, este contempla todas las medidas y acciones de toda índole que promuevan la protección de los DDHH y que aseguren que no se susciten violaciones a los mismos y, en el caso de una eventual ocurrencia de violación deberá asegurarse que esta sea considerada y tratada como un ilícito que podría traer consigo una sanción.

20 FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo, CABALLERO OCHOA, José Luis y STEINER, Christian, *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Konrad Adenauer Stiftung, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2013, p. 111.

El deber de prevención engloba tres niveles:

El primero es una obligación de prevención en general, que supone que las autoridades deben asegurar las condiciones que inhiban las conductas violatorias de los derechos humanos. El segundo nivel se traduce en una obligación reforzada de prevención cuando existe un contexto de discriminación o de riesgo estructural hacia un grupo de personas en situación de vulnerabilidad. En este supuesto, las autoridades están obligadas a tomar medidas reforzadas para proteger al grupo que está en una situación de mayor vulnerabilidad (ya sea por alguna característica de su persona o por el lugar o el momento en el que se encuentra). El tercer nivel se verifica cuando una persona concreta enfrenta un riesgo especial.²¹

De esta forma, por tratarse de una obligación que implica un medio, el incumplimiento de la prevención implicaría un análisis casuístico para determinar si ha lugar a responsabilidad del Estado, no obstante, por tratarse de una obligación a través de la que podría erradicarse la violación a los DDHH ya que su intervención se da en instancias previas a la consumación de la violación del derecho que se pretende proteger, resulta fundamental, inextinguible e indelegable, así mismo, su cumplimiento permite que se pueda evitar la repetición de situaciones similares por lo que es una obligación permanente y de especial importancia.

Acerca de las obligaciones de investigación, sanción y reparación estas son parte del compromiso que debe asumir el Estado con el efectivo ejercicio de los derechos que además de lo que implica en sí mismo, conlleva la imperante tarea de restitución de los derechos violentados. De esta forma, el compromiso de investigar es una obligación de medio y no de resultado que *debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas, de sus familiares o de la aportación privada de elementos*

²¹ SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *op. cit.*, p. 117.

probatorios.²² En este sentido, esta obligación pretende asegurar el debido proceso dentro de las diligencias que tengan por objeto el conocimiento de la verdad histórica en relación a la situación en la que se hayan vulnerado o violentado los derechos humanos.

Finalmente, se encuentran las obligaciones de sancionar y reparar, estas se analizan de manera conjunta, en tanto que se encuentran relacionadas ya que ante una sanción que resulte favorable para la persona deberá en consecuencia repararse el derecho que se le afectó. Por cuanto hace a la obligación de sancionar implica el compromiso del Estado de no permitir la impunidad, al respecto la Corte IDH en el *Caso Almonacid Arellano Vs. Chile*, señaló la *obligación del Estado de enjuiciar y, si se les declaraba culpables, castigar a los perpetradores de determinados crímenes internacionales*.²³ Por tanto, la obligación de sancionar implica aplicar la consecuencia jurídica de la violación de una norma de derechos humanos. *Esta obligación de sancionar deriva de la CADH y debe ser aplicada por la autoridad competente, siguiendo estrictamente las normas del debido proceso*.²⁴ La sanción permite contribuir a disminuir la posibilidad de ocurrencia de los hechos que causaron la violación.

En lo que toca a la obligación de reparar, esta nace originariamente de un principio general del derecho, el cual establece que el responsable de un daño debe repararlo o compensarlo, por lo tanto, la reparación tiene una doble dimensión, una sustantiva que consiste en la reparación del daño sufrido a través de la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición; y otra dimensión procesal como medio que posibilita la

²² Véase Corte IDH, *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292, párr. 351. Corte IDH, *Caso Maldonado Vargas y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de septiembre de 2015. Serie C No. 300, párr. 75. Corte IDH, *Caso Galindo Cárdenas y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de octubre de 2015. Serie C No. 301, párr. 259. Corte IDH, *Caso Yarce y otras Vs. Colombia. Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325, párr. 280.

²³ Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154. párr. 106 y 110.

²⁴ FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo, CABALLERO OCHOA, José Luis y STEINER, Christian, *op. cit.*, p.140.

reparación. Esta última obligación *forma parte de la obligación general de proporcionar recursos internos efectivos*.²⁵ Es así que la obligación de reparar permite que se restituya el goce de los derechos a través de la restitución, compensación o indemnización y satisfacción.

Una vez analizadas las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano, es posible considerar lo relativo a los avances en su cumplimiento, así como identificar aquellos aspectos que requieren fortalecer el trabajo del mismo para continuar con la consolidación de la reforma. De esta manera, si bien el proceso de armonización otorga las pautas para generar acciones que permitan el cumplimiento de las obligaciones, todas las instituciones debieron y deben continuar realizando las acciones que permitan introducir transversalmente y de fondo, en todo su actuar, el enfoque y cultura de los derechos humanos. Por lo tanto, dentro del apartado se dará cuenta de lo logrado, en relación al cumplimiento de las obligaciones impuestas por la reforma, sin embargo, antes de llegar a ese análisis se parte de un panorama general sobre la situación respecto a las violaciones a los derechos humanos que, pese a los esfuerzos institucionales, aún persisten en México, ello como un punto de referencia para correlacionar el trabajo realizado en la materia con la situación que guardan las violaciones y establecer un parámetro de comparación para evaluar los logros respecto a la realidad social.

Violaciones a los derechos humanos

Para dar cuenta, de forma general del estado que guardan los derechos humanos en México se considerará la información pública oficial, a fin de establecer un breve diagnóstico que permita identificar la situación actual y poder abrir espacio a la reflexión en relación con el cumplimiento de las obligaciones adquiridas a partir de la reforma de 2011 e ir delineando algunos aspectos relevantes sobre lo que se ha realizado para abatir las violaciones, desde el cumplimiento de las obligaciones y sobre lo que aún requiere trabajo

²⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto Programas de reparaciones, 2008, [2 de mayo de 2021], disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/ReparationsProgrammesSP.pdf>

por parte del Estado. A partir de la información estadística recuperada en el Censo Nacional de Derechos Humanos Federal y Estatal 2020 (CNDHE 2020)²⁶ sobre las funciones de gobierno y capacitación, difusión, defensa y protección de los derechos humanos se podrá hacer una vinculación con el quehacer gubernamental dentro de las obligaciones que tiene el Estado para asegurar el efectivo cumplimiento de estas en favor de los DDHH.

El primer elemento que se puede considerar para determinar la ocurrencia de hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos es el relativo a las solicitudes de queja, teniendo como un primer aporte que, en comparación con lo reportado en 2018, la cantidad de solicitudes de queja recibidas por la CNDH, en 2019, aumentó 26.1%, mientras que en los Organismos de Protección de Derechos Humanos de las entidades federativas (OPDH), se registró un aumento de 8.5%. La variación en el número de solicitudes de queja ha sido dinámica por lo que no puede indicarse una tendencia creciente o decreciente, ello en cambio, podría implicar que comienza a consolidarse una cultura de derechos humanos que les brinda confianza a los ciudadanos para recurrir ante las instituciones para resolver su problemática, pero también deja ver la existencia de condiciones persistentes que pueden derivar en violaciones a los DDHH.

Tabla 3. Solicitudes de queja presentadas ante la CNDH y los OPDH

Año	Quejas CNDH	Quejas OPDH	
		Total	Promedio por entidad
2016	45,690	172,080	5,377.5
2017	45,639	156,822	4,900.7
2018	44,274	147,816	4,619.2
2019	55,824	160,325	5,010.1

Fuente: Elaboración propia con información del CNDHE 2020

²⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *op. cit.*

De esta forma, durante el ejercicio 2019 a nivel nacional, tanto en la CNDH como en los OPDH se recibieron un total de 216,149 solicitudes de queja, en tanto, se atendieron 112,739 expedientes, de ellos, el 100% fue calificado. Por su parte, la cantidad de expedientes concluidos fue de 71,112 y 34,695 más quedaron pendientes de concluir. Por lo que respecta a la carga de trabajo de las y los titulares de las visitadurías en 2019, la Ciudad de México fue la entidad que registró la mayor carga con 3,752.4 expedientes atendidos por titular.

Los temas sobre los que se recibieron más quejas en la CNDH fueron personas privadas de la libertad (población en reclusión y menores infractores) y niñas, niños y adolescentes; mientras que en los OPDH los temas sobre los que versaron más solicitudes de queja fueron población afectada en sus derechos laborales, ambientales, económicos y culturales y mujeres víctimas de discriminación o de violencia por razón de género.

Ahora bien, del total de los 112,739 expedientes calificados en la CNDH y en los OPDH, el 92.4% se calificaron como presuntamente violatorios de derechos humanos. Las entidades que concentraron la mayor cantidad de expedientes calificados en este sentido son la Ciudad de México, Jalisco y el Estado de México, lo anterior resulta relevante pues la Ciudad de México concentra un alto número de hechos presuntamente violatorios con un total de 14,528 expedientes calificados como violatorios en relación con la CNDH que concentra lo concerniente a todas las autoridades del orden federal y que suma 15,289 expedientes calificados.

En este sentido, los hechos presuntamente violatorios de DDHH registrados en los expedientes de queja durante 2019 fueron 185,793. Los tipos de hechos de mayor frecuencia que se registraron fueron: violación al principio de legalidad en el desempeño de la función pública con 9.4% del total y violación al derecho a la seguridad jurídica y libertad personal con un 8.2%. Las entidades con mayor incidencia son la Ciudad de México con 31,363, Jalisco con 28,992 y Baja California con 13,940; tanto Jalisco como la Ciudad de México se encuentran por encima de la cifra de la CNDH que registra 28,471 hechos presuntamente violatorios de derechos humanos.

Otro punto importante es que la cantidad de hechos presuntamente violatorios registrados en la CNDH y los OPDH ha mantenido un alza constante a partir del ejercicio 2016.

Tabla 4. Hechos presuntamente violatorios registrados en la CNDH y los OPDH

Año	Total	CNDH	OPDH	
			Total	Promedio por entidad
2016	149,943	14,959	134,984	4,218.3
2017	158,758	24,183	134,575	4,205.5
2018	167,409	24,476	142,933	4,466.7
2019	185,793	28,471	157,322	4,916.3

Fuente: Elaboración propia con información del CNDHE 2020

En comparación con lo reportado en 2018, la cantidad de hechos presuntamente violatorios registrados en la CNDH y los OPDH, aumentó 11.0% en 2019. Así mismo, durante 2019, la CNDH y los OPDH registraron en los expedientes de queja calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos los siguientes hechos en las instancias de seguridad y justicia: 7,393 detenciones arbitrarias, 6,523 tratos crueles inhumanos o degradantes, 3,167 hechos de tortura, 314 hechos por desaparición forzada, 89 ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias, 26 hechos por tolerancia u omisión de la autoridad para la protección contra la trata de personas o explotación con fines sexuales y 4 desplazamientos forzados.

De los expedientes mencionados, se puede desprender el número de víctimas registradas que, durante 2019, en la CNDH ascendió a un total de 27,850, mientras que en los OPDH la cifra es de 109,998. De acuerdo con el tipo de víctima, 41.6% se trató de mujeres. Por su parte, la Ciudad de México, el Estado de México y Jalisco registraron la mayor cantidad de víctimas.

Tabla 5. Víctimas registradas en la CNDH y los OPDH

Año	Total	CNDH	OPDH	
			Total	Promedio por entidad
2016	112,725	14,494	98,231	3,069.7
2017	125,149	27,308	97,841	3,057.5
2018	126,325	25,864	100,461	3,139.4
2019	137,848	27,850	109,998	3,437.4

Fuente: Elaboración propia con información del CNDHE 2020

Es así que, con relación a las víctimas registradas en los expedientes de queja calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos en la CNDH y los OPDH, la cifra aumentó 9.1% en 2019, respecto de lo reportado en 2018, también como puede apreciarse se registra una curva ascendente por cuanto hace a las víctimas registradas.

A partir de lo anterior se pueden identificar los aspectos que ameritan mayor atención por parte de las autoridades para evitar el alto grado de incidencia y cuáles se han visto atendidos al tener pocos episodios, a partir de las quejas presentadas. Se reconoce que hay pocas tendencias crecientes en los últimos años en relación a las solicitudes de queja recibidas, sin embargo, a partir de estas mismas se puede dar cuenta que existen mecanismos para poder acceder a los medios de defensa que permitan exigir el disfrute y restitución de los derechos violentados.

Así mismo, este panorama también refleja que el Estado dota a las personas de mecanismos para la protección y defensa de los DDHH, por tanto, se hace necesario revisar las acciones que se han efectuado y cuáles son los mecanismos y estrategias dispuestos por el Estado en lo relativo a la obligación de garantizar los derechos humanos.

Mecanismos y acciones para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos

A partir de lo dispuesto en el artículo primero constitucional, producto de la reforma de 2011, se estableció un sistema dinámico y de acción permanente que constituye un sólido pero complejo sistema de interpretación, aplicación e implementación de los derechos humanos, dirigido a los poderes públicos del Estado mandando su cumplimiento irrestricto, puesto que a partir de tal disposición se establece el reconocimiento de las obligaciones, estudiadas inicialmente dentro de este apartado, pero también la existencia de los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad como ejes rectores de la actuación del Estado.

Lo anterior es particularmente relevante en tanto que la reforma permitió poner en marcha todo un mecanismo para el análisis e implementación de los derechos y sus obligaciones a partir de los principios y obligaciones señaladas, lo que permite mantener, realizar y avanzar en el disfrute de los derechos. Situando a todas las personas frente a la posibilidad real de los derechos en acción, con ello refiero a que los derechos como meros postulados no son necesariamente útiles para las personas, lo que los vuelve efectivos es la actuación del Estado para asegurar su disfrute a través del cumplimiento de las obligaciones adquiridas.

En consonancia con lo anterior, un gran avance que amerita reconocimiento especial es la inclusión expresa de las obligaciones que tienen las autoridades en relación con la implementación de lo establecido normativamente, es decir, en el ámbito de sus atribuciones, las diferentes autoridades deben tener como un eje prioritario y transversal en su actuar la promoción y protección de los derechos humanos, lo que representa que su actuación es fundamental para la prevención de la violación a los DDHH. Se reconoce como un avance de gran envergadura ya que una parte fundamental de la garantía de los DDHH se centra no solo en los mecanismos de defensa sino en todas aquellas acciones requeridas para prevenir posibles violaciones.

En tal contexto, la reforma impactó el trabajo de las autoridades en todos los ámbitos y niveles ya que a partir de su publicación el ejercicio del poder público debió modificarse para realizarse con perspectiva de derechos humanos. Lo anterior, estableció pautas para modificar la manera en la que trabajan los diversos poderes públicos ya que su actuar debía incorporar el enfoque de derechos humanos, la importancia de ello radica en que la adopción de tal enfoque permite consolidar la promoción y respeto de los derechos fundamentales para evitar, en la medida de lo posible, recurrir a los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de protección y garantía y así centrarse en la prevención y no ocurrencia de hechos presuntamente violatorios.

A partir de lo anterior, se analiza cómo ha sido la incorporación de la perspectiva de derechos humanos y la aplicación del enfoque en las instituciones públicas a fin de poder reflexionar si es que se ha logrado materializar la reforma en la actuación de los poderes públicos y si existen actividades que no han acabado de implementarse y consolidarse para con ello revisar si esto se encuentra relacionado de alguna forma con las condiciones que hacen que persistan violaciones a los derechos humanos. Se revisa la actuación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en relación a las obligaciones adquiridas derivadas de la reforma constitucional de 2011.

Poder Ejecutivo

Desde la promulgación de la reforma, el Poder Ejecutivo asumió de forma comprometida la labor de promoción del enfoque y cultura de los derechos humanos, realizando, publicando y difundiendo material diverso para la comprensión de la reforma y para llevar a cabo su implementación en el ámbito de su competencia, sin embargo, al ser ejecutor de un gran número de acciones públicas tiene el desafío de lograr que el enfoque de derechos humanos se inserte en todas las dependencias y organismos, así como lograr que se asuma por todas las personas servidoras públicas.

Desde el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo se manifestó el entendimiento pleno de que la reforma sentó las bases para que el

reconocimiento, la protección y la garantía de los DDHH constituyera un eje fundamental de la acción del Estado. Ello implicó que entre otras acciones de forma prioritaria se iniciarán trabajos de capacitación y sensibilización de los servidores públicos, a fin de que conocieran los contenidos y alcances de la reforma constitucional, identificaran sus nuevas obligaciones constitucionales y cómo debían cumplirlas.

De ahí que se haya iniciado con las acciones y mecanismos de capacitación y difusión, en tanto que para lograr transversalizar la reforma a todas las áreas del Ejecutivo, resulta fundamental que las y los servidores públicos tengan conciencia de las obligaciones adquiridas, ya que, como se ha establecido y se revisará en el apartado del Poder Judicial, uno de los cambios de mayor relevancia fue la aplicación del control de convencionalidad que, en el ámbito interno de los Estados, es el que deben realizar *los agentes del Estado y, principalmente, pero no exclusivamente, los operadores de justicia (jueces, fiscales y defensores) para analizar la compatibilidad de las normas internas con la CADH. En dicho análisis de compatibilidad, los funcionarios públicos deben actuar en el ámbito de sus competencias y atribuciones.*²⁷

De esta forma, la capacitación de los servidores públicos del Poder Ejecutivo ha sido uno de los grandes avances pero continúa siendo un complejo reto porque implica que todos ellos y más aun los que ejecutan actos de autoridad tengan el conocimiento y la capacitación suficiente para regir su actuar, verificando en todo momento la conformidad de las normas internas, así como su interpretación y aplicación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y otros instrumentos de DDHH que vinculen al Estado mexicano, asegurando que exista una correcta aplicación de dichos estándares. Es precisamente, derivado de ello que se encuentra el otro gran desafío en el Ejecutivo y es la armonización de sus disposiciones normativas para introducir el enfoque de los derechos humanos.

27 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. N° 7: Control de Convencionalidad, 2019, [10 de mayo de 2021], disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf>

Ahora bien, el Poder Ejecutivo, desde sus atribuciones y en atención a su naturaleza guía su actividad a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, para lo cual la formulación de planes y programas es fundamental para conducir su actuación, en este sentido, a partir de ello se formuló el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2014 – 2018 el cual fue el primero que desde su diseño incorporó los principios y obligaciones impuestos por la reforma constitucional de 2011. Este permitió realizar la planeación de la política pública de derechos humanos tomando como base el nuevo marco constitucional, constituyendo, a su vez, un medio idóneo para su implementación, de manera que se consolidó como una fórmula que vinculaba de forma inseparable la reforma constitucional y el diseño de la política pública para transversalizar el enfoque de DDHH, esto en virtud de que el objetivo principal del PNDH fue lograr la efectiva implementación de la reforma lo cual se realizaría mediante las siguientes estrategias:

- Asegurar que la gestión de la administración pública federal se apegue a la reforma.
- Promover la armonización legislativa conforme a los contenidos constitucionales establecidos en la reforma.
- Impulsar la colaboración entre los poderes y órdenes de gobierno en el proceso de implementación de la reforma.
- Difundir entre la población los contenidos de la reforma constitucional de derechos humanos.
- Evaluar el proceso y los impactos de la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos.

Así mismo, se comisionó a la Secretaría de Gobernación para dar seguimiento a la institucionalización de los DDHH en la administración pública federal (APF), lo anterior se da a partir del 2 de enero de 2013 fecha en la que se publicó la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), a través de la cual se logró la institucionalización de los derechos humanos

mediante el rediseño institucional de la APF. Fue a partir de dicha reforma que se contó con instancias gubernamentales conformadas explícitamente para introducir los derechos humanos en el diseño e implementación de las políticas públicas, así como para evaluar la política pública federal en la materia. Estas acciones derivaron de la decisión de establecer una política de Estado en derechos humanos. Adicionalmente, en la fracción XI del artículo 27 de la LOAPF se introdujo la atribución de la Secretaría de Gobernación 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.

A partir de lo anterior, el Ejecutivo federal dispuso que, desde la reestructuración de la mencionada Secretaría, como instancia rectora de la política interior, se fortaleciera el área de derechos humanos. Lo señalado revela el compromiso asumido por el Ejecutivo para contar con capacidades institucionales adecuadas que permitieran la construcción de un nuevo entramado organizacional e institucional para hacer frente a la reforma. A partir de ello y con el transcurso de los años se fueron articulando las acciones necesarias y pertinentes para la efectiva implementación de la reforma y se dio especial énfasis en la capacitación y sensibilización de servidoras y servidores públicos, a fin de que conocieran los contenidos y alcances de la reforma constitucional, el reto no ha sido menor por el universo de personas que deben ser capacitadas, por lo que a pesar de las acciones emprendidas esta labor continúa dándose y requiere fortalecimiento.

Otro aspecto que resultó fundamental para el Ejecutivo fue la armonización normativa para lo cual, 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 buscó que*

*las dependencias e instancias del Gobierno Federal pudieran 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.*²⁸ Sin embargo, esta acción también ha representado una de las acciones más complejas que aún no ha logrado culminarse. No obstante, tanto la capacitación como la armonización serán tareas permanentes que requieren mantenerse como labores esenciales que logren permear en el ejercicio adjetivo y sustantivo de la función pública.

De esta forma, se reconocen avances en la articulación de esfuerzos para fortalecer la integralidad del proceso de implementación de la reforma, así como en la capacitación sobre los principios constitucionales de derechos humanos a servidoras y servidores públicos; y también esfuerzos importantes en la difusión de los contenidos de la reforma a fin de fortalecer y coadyuvar la exigibilidad de los derechos. No obstante, también resulta importante reconocer que uno de los grandes temas pendientes es la armonización de la normativa que eventualmente deberá culminar con la incorporación de la perspectiva de derechos humanos, desde la concepción de la norma, para asegurar la máxima protección de las personas, actividad que deberá realizar conjuntamente con los demás Poderes de la Unión en el ámbito de sus competencias.

Poder Legislativo

El trabajo legislativo no se detuvo con la aprobación de la reforma, en cambio la labor parlamentaria se ha constituido en una actividad ardua y permanente para lograr la armonización legislativa que permita a la reforma asegurar un marco jurídico sólido para el cumplimiento de la máxima protección del individuo. La ejecución de las tareas del Poder Legislativo ha sido indispensable para la consolidación de la reforma, pero no solo por lo que representan sino porque se requiere que se realicen de forma inmediata a fin

²⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diagnóstico sobre la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011*, México, SEGOB, 2014, p. 98.

de contar con el diseño normativo que brinde certeza jurídica al Estado para asegurar que su actuación sea en favor de los derechos humanos.

La labor inmediata del Poder Legislativo radicó en la revisión, elaboración, abrogación, derogación y modificación de los instrumentos legislativos, de esta forma, el trabajo parlamentario se centró en la gran cantidad de procesos legislativos en los que el artículo 1° constitucional es referido, desde iniciativas, proposiciones con punto de acuerdo, acuerdos parlamentarios e incluso solicitudes ciudadanas dirigidas a diversos órganos. En todos ellos, la figura de los derechos humanos y las obligaciones asumidas por el Estado han sido correlativas al artículo 1° constitucional; ello resulta sumamente importante porque a partir de la reforma constitucional de 2011 el referido artículo se ha erigido, en todos los procesos al interior del Congreso, como la piedra angular sobre la que toda argumentación jurídica maximizadora de los derechos humanos descansa.

De esta forma, el compromiso del Poder Legislativo por hacerle frente al nuevo panorama sembrado por la reforma constitucional de 2011, se tradujo en que cada vez mayor argumentación jurídica, dentro del proceso legislativo, se realiza a partir del artículo 1° constitucional, es decir, a partir de la inclusión del enfoque de derechos humanos. Así mismo, se reconoce el avance en la elaboración de leyes ordenadas para dar cumplimiento a lo mandado por la reforma. Un avance importante fue; la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de octubre de 2014, del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones, así como la denominación, de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, y por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Migración. Dicha legislación además de abonar en el avance de lo dispuesto por la reforma, incorporó aspectos de suma relevancia como los principios de no discriminación y confidencialidad; el procedimiento de otorgamiento de asilo en sus dos vertientes, tanto diplomático como territorial, así como la posible extensión de la protección a los familiares de los solicitantes; las condiciones de estancia y protección internacional, entre otra, es así que parte de su relevancia radica en que es un instrumento que responde al contenido maximizador del artículo 1° constitucional.

Otro instrumento normativo que ha representado un avance, producto del trabajo legislativo es la emisión de la Ley General de Víctimas, la cual se ha encumbrado como uno de los grandes ordenamientos del país que obedece a las obligaciones adquiridas por parte del Estado mexicano y expresas en el artículo 1º constitucional. Esta ley desarrolla ampliamente el contenido en materia de reparación, por lo que se vuelve emblemática en tanto que recuerda nuevamente al Estado que ante toda violación de un derecho de orden fundamental corresponde, entre otros elementos, una reparación integral, misma que es desarrollada de manera profusa en la respectiva ley.

Si bien hay grandes avances motivo de celebración, también es importante reconocer algunos temas rezagados en los que el Poder Legislativo deberá continuar trabajando para evitar incurrir en omisión, pero sobre todo para consolidar lo mandatado en 2011. Dentro de las asignaturas pendientes se encuentra, la Ley reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión de derechos, aun cuando hay trabajo legislativo al respecto y existen proyectos esta no ha sido lo suficientemente discutida y se mantiene como una deuda pendiente.

Así mismo, se reconoce que, por su complejidad, la armonización legislativa sigue siendo un gran pendiente para el Poder Legislativo, esta actividad tiene dos componentes principales, el primero, a partir de la expedición de las leyes mandatadas por la reforma: la modificación de la legislación para armonizarla a la doble fuente de los derechos humanos, marco constitucional y marco internacional y; el segundo en materia de celebración de tratados internacionales que sigue siendo una de las asignaturas pendientes del legislativo pues la expedición de la Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados, está aún pendiente.

Por lo anterior, se vislumbra la necesidad de armonizar diversas leyes nacionales con los tratados internacionales suscritos por México, la eliminación de reservas formuladas a estos, así como la suscripción y adhesión a otros instrumentos internacionales. En consecuencia, debe continuar siendo una prioridad para el Poder Legislativo acelerar dichos procesos para adecuar el ordenamiento jurídico nacional con los compromisos externos asumidos por

el Estado mexicano. En este sentido, también constituye un asunto pendiente la atención de las recomendaciones formuladas al Estado mexicano a través de las evaluaciones ante el Mecanismo de Examen Periódico Universal (EPU),²⁹ para lo cual se requiere enfocar los esfuerzos del Congreso.

La realización de las acciones necesarias para lograr la instrumentación de la reforma dentro del Poder Legislativo, resulta especialmente compleja pues para lograr su cumplimiento se requiere enfrentarse al reto principal al que siempre se enfrenta la labor parlamentaria que consiste en la generación de consensos que hagan posible la aprobación de las enmiendas legales que se requieren para consolidar la reforma y para armonizar la legislación interna con los instrumentos internacionales. Por tanto, debe tener especial prioridad el impulso de los acuerdos y la unificación de criterios que posibiliten la concreción legal de las reformas en este rubro.

Es por ello que uno de los principales objetivos que debe continuar prevaleciendo dentro de la labor legislativa se vincula con el hecho de superar reticencias del paradigma anterior para dar cabida al paradigma maximizador frente a un marco constitucional avanzado en materia de derechos humanos. En este sentido, deberá buscarse superar las complejidades que enfrenta la labor legislativa ya que frecuentemente tiene que confrontar 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. Por ello, en el marco de los diez años de la reforma se abre un espacio a la reflexión sobre la importancia de incorporar una visión valorativa y principalista que influya en la producción legislativa en materia de derechos humanos, con lo cual se lograría la consolidación total de los preceptos de la reforma una vez que se alcance el objetivo de que cada disposición normativa, desde su concepción, tienda a la máxima protección de las personas, lo cual requerirá que las y los legisladores, así como los órganos técnicos de las cámaras asuman la argumentación e interpretación maximizada en concordancia con el principio *pro persona* para transversalizar la irradiación de los derechos humanos a todo el ordenamiento jurídico.

²⁹ Los informes pueden ser consultados en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/MXindex.aspx>

Poder Judicial

Por cuanto hace al Poder Judicial, este no se vio impactado de forma abrupta a partir de la reforma en tanto que algunos de los aspectos mandados por la misma ya eran ejecutados, inclusive constituyeron un antecedente para la publicación de la propia reforma. Lo anterior, en virtud de que dentro de este se tiene como una de las responsabilidades fundamentales la defensa del orden establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dentro de las acciones que ya venía realizando el poder judicial era el control de la constitucionalidad, puesto que, a partir de la reforma constitucional de 1994,³⁰ se le confirieron al Poder Judicial Federal, *facultades propias de tribunal constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y con ello la posibilidad de ejercer el control abstracto de constitucionalidad de las leyes, por la vía de acción de inconstitucionalidad; es así como se vino a desarrollar con mayor auge la doctrina del principio de interpretación conforme, en las jurisprudencias de la novena época.*³¹ No obstante es a partir de la reforma de 2001 que se constitucionaliza el principio de interpretación conforme, lo cual trajo consigo uno de los grandes cambios y desafíos para el Poder Judicial.

Así mismo, a partir de la reforma y del reconocimiento de dos fuentes de derechos humanos: la constitucional y la convencional, surgió la necesidad de complementar ambos sistemas para asegurar la protección más amplia de los DDHH, por lo que, las adecuaciones requeridas por el Poder Judicial, para cumplimentar con lo dispuesto en la reforma no han sido una tarea menor, ya que en el recayó la indispensable labor de armonizar ambos sistemas de tutela para hacerlos operativos y funcionales.

³⁰ El 31 de diciembre de 1994, el Diario Oficial de la Federación publicó reformas a 27 artículos constitucionales sobre cinco grandes temas estrechamente relacionados entre sí: la integración de la Suprema Corte de Justicia y los requisitos, designación y duración de los ministros; la creación del Consejo de la Judicatura Federal y sus principales características y facultades; la jurisdicción constitucional; el Ministerio Público y el Sistema Nacional de Seguridad.

³¹ ENRÍQUEZ SOTO, Pedro Antonio, La interpretación conforme y su impacto en los jueces mexicanos, Cuestiones Constitucionales [en línea], s/r, núm. 32, enero-junio 2015, [26 de marzo de 2021], disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932015000100004

Q₁₃₄

Es así que uno de los retos principales para los jueces, juzgadores, magistrados y demás actores del Poder Judicial consistió en ejercer, por una parte, la facultad de inaplicar leyes por ser inconstitucionales, y por otra, realizar esta importante labor armonizándola con el criterio de interpretación conforme, recepcionando el derecho y jurisprudencia internacional de los derechos humanos.

Otro aspecto importante respecto a la actuación desde el ámbito judicial es el papel fundamental que ha desempeñado la SCJN en la recepción de las resoluciones dictadas por la Corte IDH, ya que, a partir de estas, la SCJN ha ido formulando parámetros para asegurar la máxima protección a los DDHH. Ejemplo de lo anterior es la sentencia de la Corte IDH en la que se establece que el Poder Judicial deberá ejercer un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana y para la ejecución de tal mecanismo no solo tendría que considerarse el instrumento internacional formalizado, sino también la interpretación de la Corte IDH respecto al instrumento en cuestión.

De esta forma, el Poder Judicial asumió dos grandes retos a partir de la reforma constitucional, el primero el perfeccionamiento de la impartición de justicia para hacer coexistir los sistemas de tutela nacional e internacional, así como la protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los DDHH y el segundo, es que aun cuando la Suprema Corte conserva su denominación original y producto de la reforma de 1994, dotada de mayores atribuciones, como el perfeccionamiento de la figura de controversia constitucional y la introducción de la acción de inconstitucionalidad, fue el de asumirse con un verdadero tribunal constitucional. Ello ha implicado para el Poder Judicial un cambio de paradigma en la impartición de justicia, fundamentalmente a partir de las propias determinaciones tomadas por la Corte Suprema desde la recepción del emblemático caso Radilla Pacheco, una de las cuales es el reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH para que la SCJN adopte criterios interpretativos de aquella en los litigios en los que el Estado mexicano sea parte, es así que los fallos internacionales resultan obligatorios en sus términos para el Poder Judicial de la Federación; otra es que los criterios interpretativos contenidos en la jurisprudencia de la Corte

IDH son orientadores para el Poder Judicial de la Federación, con lo que se tomó la decisión que todos los tribunales del país y no únicamente los de carácter federal ejercieran el control de convencionalidad.

El reto de los jueces mexicanos frente a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, como se ha dejado constancia, abre un campo fértil para convertirlos en jueces de constitucionalidad. El problema ahora implica establecer los parámetros técnico-metodológicos para que los jueces ordinarios puedan ejercer adecuadamente esta importante facultad de *ser garantes plenos de la supremacía constitucional, por una parte, inaplicando disposiciones normativas contrarias al texto constitucional, pero respetando los límites que impone el párrafo segundo del artículo 1º. de la Constitución; esto es, observando el principio de interpretación conforme.*³²

Adicionalmente, el desafío no solo se presenta en el conocimiento de lo anterior sino en la constante capacitación que deben tener los jueces y adicionalmente tener presentes, en el ejercicio de sus funciones, los principios y obligaciones impuestos a partir de la reforma. De esta forma los avances logrados por el Poder Judicial continúan consolidándose, producto de ello es la última reforma al Poder Judicial de la Federación,³³ que entre otras finalidades busca eliminar las barreras de acceso a la justicia y robustecer el sistema de carrera judicial a fin de que se cuente con profesionales judiciales más capacitados capaces de hacer frente a los desafíos que sigue representando el cambio de paradigma jurídico.

Una vez analizado lo relativo a los aspectos relevantes de los poderes públicos en relación a los logros y complejidades que han enfrentado para la implementación institucional de la reforma, se puede establecer que a diez años de la entrada en vigor de la misma, el Estado mexicano ha logrado avances importantes a partir del entendimiento de que los derechos humanos

³² ENRÍQUEZ SOTO, *op. cit.*

³³ Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación. Diario Oficial de la Federación de 11 de marzo de 2021

Q₁₃₄

son transversales a la actividad estatal y trascienden la división funcional del ejercicio del poder público por lo que la actuación conjunta del Estado es medular para continuar con la garantía de la efectividad de los mismos. No obstante, aún hay temas pendientes y desafíos que afrontar para lograr la consolidación plena de la reforma.

Es así que, ante el reconocimiento de las complejidades y retos pendientes, dentro de la propia reforma se previó un principio para hacer de la protección de los derechos humanos un tema continuo y permanente. Por tanto, se estudia al principio de progresividad como la clave para mantener vigente la reforma y sobre todo para asegurar un cumplimiento gradual y permanente de las disposiciones en beneficio de los derechos de las personas.

IV. El principio de progresividad como clave para la consolidación de la reforma

Como se ha establecido, la reforma constitucional se cimienta en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y conlleva la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Se recupera lo anterior en virtud de que la aplicación de los principios para el cumplimiento de las obligaciones reviste especial importancia si se considera que como se estableció en el apartado anterior, la consolidación de la reforma, sigue siendo un proceso continuado que requiere mantener vigentes los postulados establecidos para asegurar la máxima protección de los DDHH.

En este sentido, si bien se ha reconocido que no existe jerarquía entre los principios de los derechos humanos, esta reflexión parte de reconocer en el principio de progresividad una base para que los postulados establecidos por la reforma no se olviden y sean cumplidos. Lo anterior en virtud de que dicho principio añade un método de evaluación de la actividad estatal frente a todos los derechos, ya que a través de este se garantiza que la actuación del Estado no se vea detenida ni disminuida y en cambio se mantenga permanente, constante y creciente para asegurar la efectividad de los derechos humanos.

Por tanto, dentro del presente apartado se realizará una revisión sobre el principio de progresividad y se irán delineando algunas consideraciones de su importancia para lograr la consolidación de la reforma. Así mismo, se estarán realizando algunas reflexiones en torno a la interpretación progresiva como una posibilidad para atender el desafío que aún enfrenta el Estado mexicano en materia de armonización.

Como un primer acercamiento, se entiende al principio de progresividad como un *principio interpretativo que establece que los derechos no pueden disminuir, por lo cual, al solo poder aumentar, progresan gradualmente. Es importante notar que la naturaleza de este principio depende del ámbito en el que esté incorporado y de la actividad para la que se aplique.*³⁴ A partir de esta definición se puede establecer que el Estado no puede adoptar disposiciones, medidas, acciones, políticas o normas jurídicas, que abonen a empeorar la situación de los derechos, por tanto, este principio se consolida como fundamental en la consecución de la plena efectividad de los derechos humanos.

La progresividad entonces, significa que es obligación del Estado garantizar la continuidad en la garantía, reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos y prohibir el retroceso en esta materia. *Este principio exige el uso del máximo de los recursos disponibles por parte del Estado para la satisfacción de los derechos.*³⁵ Por tanto, es importante comenzar a distinguir dos vertientes que resultan útiles en la instrumentación del principio de mérito, la primera es que progresividad implica gradualidad y la segunda es que implica progreso. La gradualidad alude a la efectividad de los derechos pues se asume que esta no va a lograrse de forma única y para siempre, en cambio se refiere a que constituye un proceso continuo que supone definir

³⁴ MANCILLA CASTRO, Roberto Gustavo, *El principio de progresividad en el ordenamiento constitucional mexicano*, Cuestiones Constitucionales [en línea], s/r, núm. 33, agosto-diciembre 2015, [26 de marzo de 2021], disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932015000200004&lng=es&nrm=iso

³⁵ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Manual y Protocolo para la elaboración de Políticas Públicas de derechos humanos conforme a los nuevos principios constitucionales: Programando con perspectiva de derechos humanos en México*, México, SEGOB, SRE, ONU, 2014, p. 8.

metas a alcanzar en lapsos de tiempo determinados. El progreso a su vez hace patente que el disfrute de los derechos siempre debe tender a la mejora.

Ahora bien, respecto al principio de progresividad, la SCJN se ha pronunciado de la siguiente forma:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS. El principio de progresividad está previsto en el artículo 1º. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas del caso concreto. Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad)

y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).³⁶

A partir de lo dispuesto por la Corte se pueden esbozar algunos aspectos importantes. La regresividad está relacionada con la prohibición o retroceso en los niveles de protección alcanzados, sin embargo, esta no es absoluta, pues un Estado puede adoptar una política o acción regresiva sin que incurra en el incumplimiento de sus obligaciones; si logra demostrar que la misma está justificada en relación con los DDHH, en este sentido, la regresividad no es precisamente opuesta a la progresividad ya que pueden establecerse acciones regresivas sin que la protección de los derechos se vea disminuida. También es importante establecer que no debe confundirse la progresividad con la temporalidad de exigibilidad de la norma, es decir, si bien existen normas que son de exigibilidad inmediata y otras de exigibilidad progresiva, esto no tiene que ver con la naturaleza del principio puesto que en todos los casos se busca que los derechos no pierdan su aplicabilidad o que se caiga en la obsolescencia de la norma, es decir, se trata de un principio de autopreservación normativa y de derechos.

Otro aspecto que resulta fundamental es eliminar la vinculación que se ha dado del principio de progresividad con el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), ello porque la doctrina los ha considerado de exigibilidad progresiva por su propia naturaleza, por tanto debe quedar formalmente establecido que este principio aplica por igual a todos los derechos lo que supone el establecimiento de medidas y mecanismos que aseguren un proceso continuo de cumplimiento de los derechos, asumiendo que tales habrán de contribuir al mejoramiento de las condiciones siempre tomando como punto de partida una base mínima de cumplimiento y asegurando que no habrá retroceso en el grado de protección alcanzado.

³⁶ PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS, [Tesis Aislada], Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tesis: 1a. CCXCI/2016.

Q₁₃₄

De esta forma, lo que se busca con la progresividad es el desarrollo, instrumentación y vigorización de los mecanismos de los que dispone la persona para hacer efectivo el deber jurídico que tienen los Estados, ello permite que se invoque dicho principio para la exigibilidad inmediata del goce de los derechos, pero también para que se continúe y amplíe la protección. Ahora bien, el principio de progresividad de los DDHH implica que es obligación del Estado asegurar la continuidad en la garantía, reconocimiento y ejercicio de los mismos, así como el compromiso con la prohibición del retroceso en su alcance. Por tanto, requiere al Estado la máxima exigencia para que se disponga del uso de todos los recursos disponibles y los canalice a la satisfacción de los derechos.

A partir de ello, se destaca que la progresividad puede entender su instrumentación en dos vertientes, la primera tiene que ver como una posibilidad de interpretación de la norma y la segunda con la mutación del ordenamiento jurídico. En relación a la primera, permitirá interpretar la norma bajo la perspectiva del constante avance del espectro de protección que debe otorgar a la persona, considerando que el disfrute de los derechos debe ser siempre creciente, mientras que por cuanto hace a la segunda, permite erigirse como un mecanismo de cambio del derecho, a través de la modificación del sentido sin restarle aplicabilidad, es decir, *cuando existe una tensión entre Constitución y realidad, la mutación surge como una forma de liberar presiones, cambiando el sentido de la Constitución, pero dejándola aplicable, de lo contrario habría una ruptura en el orden constitucional y un riesgo de colapso en el mismo*,³⁷ lo que podría lograrse a partir del principio de progresividad.

Considerando lo anterior vale la pena introducir una breve consideración en torno a la interpretación progresiva como parte de la importancia que recobra este principio para la efectividad de los derechos humanos.

37 MANCILLA CASTRO, Roberto Gustavo, *op. cit.*

Interpretación progresiva

En relación a la progresividad como una posibilidad para la interpretación, en primer término, se recupera lo establecido por Savigny en relación a la noción de interpretar, pues señala que *esta implica analizar el pensamiento contenido en la ley (...) colocarse en el punto de vista del legislador y producir así artificialmente su pensamiento*,³⁸ dicho de otra forma, la interpretación es un ejercicio que permite reconstruir el pensamiento que se expresó en la norma en cuanto sea conocible en ella misma, con lo que se permite que la ley se encuentre con su objetivo y finalidad. Se retoma lo anterior, ya que a través de la interpretación se permitirá la comprensión de la norma y en el caso de añadirle el componente de progresividad permitirá que esta comprensión se oriente hacia la máxima protección de los DDHH.

De manera inicial se establece que la interpretación progresiva *pretende adecuar el texto de una norma a las circunstancias históricas presentes, que se considera son diferentes a las que existían al momento de la emisión del precepto*.³⁹ Esta noción resulta en principio orientadora ya que aproxima al entendimiento de la utilidad de la progresividad en la interpretación, aun cuando este primer acercamiento dista del entendimiento amplio de la interpretación progresiva.

En este sentido, si la interpretación alude al ejercicio jurídico que se realiza con la finalidad de descubrir, desentrañar, encontrar el significado, sentido y propósito del derecho, siempre en apego al principio de legalidad, tal actividad no solo se reduce a la revisión del ordenamiento jurídico sino también debe incorporar la aplicación de principios y la revisión de jurisprudencia, por tanto, la interpretación se convierte en un ejercicio cada vez más complejo, por lo que requerirá pautas orientadoras para asegurar que se garantice la máxima protección de las personas. Es así que la progresividad, puede adquirir esa categoría orientadora al situarse al lado de la función interpretativa, lo cual

³⁸ SAVIGNY, Friedrich Karl Von, *Metodología Jurídica*, Argentina, Ediciones De palma, 1994, pp. 12-13.

³⁹ Tribunal Electoral del Estado de México, Interpretación en materia electoral, s/f, [8 de mayo de 2021], disponible en: http://www.teem.gob.mx/PDF/interpretacion_materia_electoral.pdf

permitirá que al momento de encontrarse en la búsqueda de comprensión de la norma se oriente su proceder hacia la manera más eficaz y expedita posible para alcanzar el objetivo de la misma, orientándola hacia la plena efectividad de los derechos.

De esta forma, la interpretación progresiva se puede incorporar a los tres poderes y organismos autónomos de manera que en la búsqueda del sentido de la norma se tenga presente como una categoría orientadora el cumplimiento de la obligación que se tiene de avanzar constantemente en la protección de los DDHH a fin de lograr la plena realización de estos, asumiendo que existe además una garantía de no disminuir la protección de los mismos.

Es así que en el ejercicio de su actuación los poderes públicos, tanto en la potestad de configuración normativa, como en la de ejecución de la misma o en su revisión y aplicación deberán asumir que no se les concedieron atribuciones absolutas, sino que estas se enmarcan en límites y restricciones pero también se encuentran subordinadas a los principios constitucionales y obligaciones en materia de derechos humanos, específicamente, por cuanto hace a la progresividad deberán considerar que una vez que logre establecerse y conseguirse el nivel mínimo de protección de los derechos, en su perfeccionamiento se deberá considerar la imposibilidad de un retroceso en la protección y asegurar el establecimiento de un proceso continuado a través del cual se vaya ampliando la misma.

En consecuencia, el principio de progresividad exigirá al Estado priorizar su actuación frente a la atención de las problemáticas sociales, ya que permitirá que cuando se emprenda una acción, política o programa gubernamental se realice con un enfoque holístico que incida en los derechos con un mayor rezago a la luz de la progresividad, se hace énfasis en que no se trata de un concurso de derechos ni en un intento de jerarquizar lo mismos, en cambio implica que se pueda justificar la atención y la selección de los derechos hacia los cuales apunte el quehacer gubernamental a través de las acciones emprendidas. Este mismo principio también permitirá que el ordenamiento constitucional se estructure, modifique y actualice en virtud de que al introducirse en la labor legislativa e interpretativa se asumirá la existencia

de un límite que no puede obviarse y es el hecho de que los derechos pueden aumentar, pero no disminuir, lo que aplica a la exigibilidad inmediata, al proceso permanente de revisión normativa y a las medidas que deben preverse para que siempre se dirija a la efectividad de los mismos.

A partir de lo anterior, se considera al principio de progresividad como el eslabón que permite vincular los postulados de la reforma constitucional de 2011 con la efectividad de los derechos humanos, ya que si bien los postulados de la reforma conjugados con los tratados internacionales establecen la base mínima que deberá atenderse, el principio de progresividad permite mantener al Estado ocupado en el avance para su fortalecimiento mediante la adopción constante y permanente de medidas concretas orientadas al cumplimiento de las obligaciones hasta lograr la máxima efectividad de los mismos.

V. Desafíos en materia institucional y jurídica para lograr su efectividad

Con motivo de los diez años de la publicación de la reforma constitucional en materia de DDHH se vuelve oportuno disertar sobre la posición en la que estos se encuentran en relación con lo planteado hace una década. Adicionalmente, se hace necesario reflexionar en torno a los derechos planteados y precisar si son los únicos a los que se puede acceder o si hay otros que pueden ser adicionados al elenco para dar a la población en México la certeza de que se les garantizará el cumplimiento efectivo de sus derechos.

En tal contexto, dentro del presente documento se ha insistido en la necesidad de asegurar la efectividad en el respeto y garantía de los derechos humanos, para lo cual se ha reflexionado sobre los logros y desafíos que ha enfrentado el Estado mexicano a partir de la reforma constitucional de 2011, partiendo de que esta fue el inicio del largo y arduo camino para lograr la consolidación de dicha efectividad. No obstante, las complejidades que el propio proceso ha entrañado han derivado en la existencia de algunas condiciones que dan lugar a la prevalencia de desafíos que deben irse superando durante los años

venideros. De esta forma, la intención del presente apartado radica en plantear algunos trazos que permitan al Estado descifrar la dirección de las futuras acciones de implementación de la reforma, ubicar los retos para abonar a que todas las autoridades tengan claras sus obligaciones constitucionales y la ruta que deben trazar para su cumplimiento.

En el campo del orden jurídico, el principal reto aún pendiente es la armonización legislativa y normativa, por tanto, es necesario continuar el proceso de armonización de las leyes nacionales con lo establecido en los tratados internacionales suscritos por México considerando tanto la progresividad como la interpretación conforme. En este mismo sentido, es necesario resaltar la importancia que reviste para el Poder Legislativo generar acciones que permitan atender las recomendaciones formuladas al Estado mexicano, a fin de lograr una adecuada coordinación con la actuación que tiene la SCJN al respecto. De la misma forma, por cuanto hace a la armonización del orden jurídico administrativo debe responderse a la necesidad de resolver uno de los factores que puede ser la causa de la lenta aplicación de las normas jurídicas del ámbito administrativo, siendo tal el hecho de que cuando estas contienen disposiciones antinómicas o discordantes con los nuevos principios constitucionales no pueden ser referente, por tanto deberá ser un prioridad el ajuste normativo puesto que, además, puede suponer una barrera para que los servidores públicos apliquen en la práctica este nuevo orden administrativo con enfoque de derechos humanos.

En el ámbito de la implementación, las autoridades aún tienen un trabajo importante para que dentro de su actuación cotidiana se garantice un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno; así como promover la participación y tomar en cuenta la opinión de las personas y de los propios servidores públicos, en todos aquellos asuntos que lo requieran para favorecer la máxima protección de los derechos. También deberá continuarse el fortalecimiento y, su caso, establecimiento de mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, programas gubernamentales, legislación y compromisos derivados de tratados internacionales.

De manera general, ante la persistencia de condiciones que derivan en violaciones a los derechos humanos, un desafío importante es lograr la protección integral de los derechos, entendida como el conjunto de mecanismos que se ejecutan en los tres órdenes de gobierno con el fin de garantizar de manera universal y especializada en cada una de las materias relacionadas con los derechos humanos la efectividad de los mismos. Esta protección integral requiere que se redoblen los esfuerzos en materia de capacitación por lo cual deberán replantearse las estrategias para que se abarque el universo de autoridades y servidores públicos, parlamentarios y judiciales a través de un mecanismo que garantice el cumplimiento del objetivo de la capacitación, a través de un efecto multiplicador logrando que esta se realice en el menor tiempo posible para todos los que lo requieran. Esto resulta especialmente importante en tanto que, si logra incorporarse de forma transversal la perspectiva y el enfoque de los derechos humanos en la ejecución de los diversos actos de autoridad o simplemente en el ejercicio de la función pública se disminuirán considerablemente las posibilidades de ocurrencia de violaciones a los derechos, por lo que se estará ante la construcción de una posibilidad real de prevención e inhibición de posibles conductas violatorias de los DDHH.

Me permito hacer un apunte respecto a un desafío importante por cuanto hace a la consolidación de la cultura de los derechos humanos, si bien este no es de corte jurídico ni institucional, representa un posible obstáculo en la protección de los DDHH y es lo que tiene que ver con la opinión pública que se tiene al respecto. Esta consideración se realiza a partir de dos vertientes, la primera de ellas es que la opinión que tengan las personas sobre el estado que guardan sus derechos será el indicador más importante que deberá considerar el Estado para dar cuenta de lo logrado, es decir, si la población se siente segura y hace patente que cuenta con las máximas posibilidades de exigibilidad y goce de sus derechos entonces será un indicativo inequívoco de que se está alcanzando la efectividad, por tanto, deben generarse esquemas que permitan sondear la voz popular al respecto. No obstante, lo anterior, existe otra vertiente sobre la importancia de la opinión pública en relación con los DDHH y es que cuando se toma opinión sobre la percepción ciudadana y el conocimiento que se tiene de los derechos hay cuestiones que resaltan, una de ellas es que de

manera general se desconoce qué son y cuáles son sus derechos, así mismo se tiene una idea equívoca de su importancia y utilidad.⁴⁰ Por tanto, es preciso trabajar en la difusión y sensibilización para que las personas conozcan y exijan sus derechos; así como para que se fortalezca la legitimidad de las instituciones en el trabajo de defensa, protección y garantía de los mismos.

Ahora bien, el reto de la implementación es pues 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*. De esta manera, deberá confrontarse la realidad de los derechos humanos en la actualidad frente a la normativa que debe asegurar la no ocurrencia de las violaciones a los mismos, lo cual permitirá que se disminuya el contraste entre la realidad social y la realidad normativa, puesto que, si la reforma no logra traducirse en la exigibilidad, goce y disfrute pleno de los DDHH, la propia reforma dejará de tener la relevancia que le caracteriza.

Entre la normalidad y la norma

Transitar hacia la efectividad de la reforma constitucional de 2011 implica someterla al tamiz de la correspondencia existente entre el enunciado normativo y la normalidad. De esta forma, la convergencia entre norma y normalidad trae consigo el problema de la forma de construcción del derecho frente a la forma de aplicación del derecho. Se hace este apunte a fin de contrastar el proceso de diseño e instrumentación de la reforma con su implementación y las condiciones actuales de los derechos humanos lo que permite identificar si la brecha es amplia o angosta pues de ello dependerá que se defina el rumbo a seguir para que la reforma no quede en un enunciado

⁴⁰ *cfr.* COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Derechos Humanos en México y América Latina. Una visión desde el Consejo de la CDHDF*, México, CDHDF, 2015, pp. 11, 29, 75.

más expresado dentro de la carta magna, sino que impacte de forma positiva en la vida de las personas.

Ahora bien, se señala que la norma requiere en todo momento, para tener efecto, de aquello que no se suscribe a su exigencia. *Lo normal no es un concepto estático y pacífico, sino dinámico y polémico, que siempre obtendrá su sentido en contra de un valor que se le contraponen. Esta tensión, este esfuerzo que proyecta el valor de la norma sobre aquello que no se suscribe a ella misma es la normalización.*⁴¹ De esta manera, cabe señalar que cualquier acto, objeto o acontecimiento dado en el entorno social, es decir, producto de la normalidad será siempre anterior a la norma por lo que esta debe responder a esa condición, con ello se pretende evitar una escisión entre la causa de la norma, lo dado y el objetivo de la misma, puesto que si se genera una ruptura tal entonces se estará frente a un espacio de caos lejano de un orden jurídico, por el contrario si coincide lo dado con el objetivo y la causa que hizo emerger la norma se estará frente a una disposición jurídica que pueda asegurar su efectividad.

Si no se confronta el derecho con la normalidad podría estarse frente a un problema de congruencia o bien frente a una falta de correspondencia que conlleve a la norma a no ser efectiva o a que pueda carecer de aplicabilidad por lo que aun cuando formará parte del derecho positivo sería una disposición inaplicable, inobservable o simplemente un mero enunciado discursivo, esto lo plantea Novoa de la siguiente forma: *Deberíamos imaginar que en el mundo empezó a aplicarse ya un nuevo Derecho que responde a tan alteradas exigencias sociales. La sorpresa para todos, salvo para la generalidad de los juristas, que parecen impermeables a esta clase de confrontaciones, es que el Derecho, salvo mínimas y en su mayor parte irrelevantes modificaciones parciales, no ha acusado manifiestos cambios.*⁴² Por tanto, se estaría frente

⁴¹ HERNÁNDEZ DELGADO, Rigoberto, *La positividad del poder: la normalización y la norma*, Teoría y Crítica de la Psicología, [en línea], año s/r, núm. 3, 2015, [10 de mayo de 2021], disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5895396.pdf>

⁴² NOVOA MONREAL, Eduardo, *El derecho como obstáculo al cambio social*, Madrid, Siglo XXI, 1975, pp. 44-45.

a un divorcio entre la legislación y su entorno social lo que alejaría a la disposición de su efectivo su cumplimiento.

En tal virtud, resulta fundamental que exista una correspondencia sincrónica entre el derecho y la realidad social con la finalidad de que no se busque amoldar a la sociedad a un orden normativo superado, caduco o inaplicable y en cambio se puedan generar disposiciones normativas adecuadas para el entorno específico que permitan atender las circunstancias para las que fueron creadas.

En consecuencia, resulta importante realizar esta breve consideración puesto que, siguiendo a Heller,⁴³ *si se prescinde de la normalidad, la Constitución como mera formación normativa de sentido, dice siempre muy poco*. En el mismo sentido, Kelsen estableció que *para que un orden jurídico sea válido es necesario que sea eficaz, es decir, que los hechos sean en cierta medida conformes a ese orden*.⁴⁴ Es así que si una disposición normativa no se aplica y/o no se obedece será una norma que no alcance la eficacia por lo que tampoco alcanzará su validez. En tal virtud, la materialización de los postulados dispuestos en la reforma de 2011 requieren consolidarse con la mayor prontitud para que alcancen la eficacia requerida, así mismo deben mantener una revisión constante que permita a estos irse adecuando a la realidad social para mantener su fuerza legal y vigencia; lo cual puede darse precisamente a partir del principio de progresividad.

De una constitución nominal a una normativa

Ahora bien, la correcta interacción entre la normalidad y la norma implica que pueda transitarse de lo nominal a lo normativo,⁴⁵ al respecto se hace

43 HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, México Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 276.

44 KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 1960, p. 142.

45 Karl Lowenstein clasificó en su obra a las constituciones atendiendo a su carácter normativo, nominal y semántico. Para Lowenstein, la Constitución normativa es aquella que efectivamente es vivida por los destinatarios y detentadores del poder, para lo cual se requiere de un ambiente nacional favorable a su realización, esta para ser real y efectiva, debe ser observada por todos los interesados, y tendrá que estar integrada en la sociedad, y esta, a su vez, en ella. La Constitución nominal es aquella donde las condiciones socioeconómicas existentes impiden una

necesario precisar que no pretende hacerse una confronta ni un análisis filosófico jurídico de las categorías empleadas, en cambio se utilizan como referenciales para destacar la importancia de dotar a la Constitución de una fuerza normativa que descansa en su adaptabilidad a las circunstancias y en su capacidad de responder a la realidad social brindando mecanismos de seguridad, protección y resolución de problemas. Considerando lo anterior, se establece que el gran cambio que representó la reforma constitucional en materia de DDHH es el marco perfecto para orientar a la Constitución hacia lo normativo.

En este sentido, los derechos no deben ser vistos como postulados lejanos, abstractos y estáticos, sino como imperativos que pueden traducirse en un mecanismo vivo de interacción que oriente y obligue la actuación del Estado en favor de la persona. Lograr lo anterior, permitirá que se asuma un compromiso con las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos y pueda asumirse una responsabilidad por su violación. Y es precisamente en el entendimiento de lo anterior que puede darse el tránsito de una constitución nominal a una normativa.

Por tanto, el esfuerzo del Estado constitucional debe encaminarse a la armonización indispensable entre lo que se observa en la realidad y el ordenamiento jurídico, el gran desafío es satisfacer la expectativa legítima de dar a los derechos vigentes la positividad y que esta se traduzca en su aplicación a la vida de la sociedad y a las actividades de cada persona. El Estado que no cumple con ese objetivo no ha trascendido a la vida contemporánea, en la que el Estado debe responder a las necesidades de las sociedades actuales, entre ellas la seguridad no solo entendida en términos de violencia, sino también a la seguridad jurídica.

Las consideraciones precedentes sintetizan los aspectos más relevantes a través de los cuales se considera que puede lograrse la efectividad de la norma

concordancia absoluta entre las normas constitucionales y las exigencias del proceso del poder, tiene una función educativa, su objetivo es erigirse, en un futuro más o menos lejano. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Ariel, 1983, pp. 216-222.

Q₁₃₄

constitucional o como se ha señalado lograr transitar a una Constitución normativa y es que, la Constitución, a pesar de tener una gran cantidad de postulados escritos, en realidad se integra por las normas que se cumplen no por las dispuestas en el papel. Por tanto, si la reforma apunta a un verdadero cambio de paradigma que modifique la manera de entender el derecho por cuanto hace a la tutela de los derechos que son inherentes a las personas, entonces deberá trascender a la letra escrita y convertirse en una norma que permita el ejercicio pleno de los derechos por parte de sus titulares que a su vez puedan asegurar la efectividad de los mismos viéndolos reflejados en su vida cotidiana.

VI. Conclusiones

La reforma constitucional de 2011, no solo representó un hito para la vida nacional sino también cimbró las bases del sistema jurídico mexicano, su envergadura fue tal que impuso un cambio de paradigma respecto a la concepción de los derechos humanos, teniendo como uno de los principales logros colocar a la persona y sus derechos en el centro del orden jurídico mexicano. Resulta claro que los avances en la multicitada reforma hoy son reales y profundos, sin embargo, aún quedan asignaturas pendientes por resolver, en este sentido, al momento de hacer una revisión con motivo de los diez años de su publicación, se reafirmó su importancia, lo cual se logró a partir de repasar lo logrado hasta ahora y el camino que aún falta por andar para alcanzar su consolidación.

Es así que como consecuencia de la modificación respecto a la concepción de los derechos humanos, dispuesta en la reforma de 2011, se recategorizaron conceptos y paradigmas jurídicos que de la misma forma en que ocurre cuando se modifica un precepto constitucional, las leyes relacionadas con esa modificación deben ser reformadas para adecuarse a la nueva disposición constitucional, por lo que el deber de ajustar las leyes del país a los tratados internacionales de la materia constituyó un proceso que si bien se inició, aún no ha terminado de consolidarse. En este sentido, la propia actuación de los órganos del poder público ha seguido la misma ruta, se inició el proceso para la

transversalización de los principios y obligaciones de la reforma, no obstante, aún presenta desafíos para que su actuación se realice de conformidad con el principio de progresividad y se asegure que continúe el trabajo hasta lograr la protección más amplia de los derechos fundamentales de las personas.

Se reconoce también que la propia reforma trazó dentro de la carta magna un mecanismo completo pero complejo para la salvaguarda de los derechos humanos a partir del reconocimiento de las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, así como de los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad, es así que dentro del artículo 1º constitucional se diseñó el esquema orientado hacia la máxima efectividad de los DDHH, sin embargo, lo dispuesto constitucionalmente no es inmediatamente fácil de instrumentar, comprender y utilizar, lo que ha representado una dificultad para su implementación, pero también se establece que se ha logrado que tales principios y obligaciones se configuren como el criterio orientador de toda acción política y estatal. En este tenor, a, a partir del trabajo que se ha venido realizando para materializar la reforma constitucional de 2011, se da cuenta de que existe una posibilidad real para lograr la efectividad de los derechos humanos, sin embargo, ello requiere que todo el aparato de poder público este obligado siempre a guiar su actuación mediante la aplicación de las normas de origen interno de forma tal que sean compatibles con las obligaciones internacionales del Estado y así lograr que se le dé efectividad a los derechos consagrados interna e internacionalmente.

La reforma se enfrenta a poder trascender el hecho de que el derecho deje de ser visto solo como un concepto y se entienda en su funcionamiento y aplicación, es decir, que permita concebir a sus postulados más allá del discurso y se asuma un compromiso con la actuación en el marco de los principios y obligaciones mandatados por la propia reforma, de manera que a través de la continuidad y gradualidad se asegure la efectividad de los derechos fundamentales. En este marco se propuso inscribir al principio de progresividad como el mecanismo que permitiría lograr lo anterior, entendido este como un mecanismo de avance claro hacia la concreción de los derechos humanos, estableciendo etapas para el cumplimiento, incluso puede constituirse como el medio a

través del cual la reforma continúe consolidándose, ya que el hablar de progresividad no implica una postergación *sine die*, en cambio implica una posibilidad normativa y ejecutiva de ir consiguiendo la efectividad de los derechos mediante etapas medibles, evaluables y a través de resultados tangibles y materializados.

Para lograr que el principio de progresividad se convierta en el eje articulador de lo dispuesto nominalmente en la reforma y la plena efectividad de los derechos, deberá concebirse a la progresividad como un principio que no solo se instrumenta en el cumplimiento de derechos, sino que también debe ser vista como una noción nacida para ser irradiada sobre todas las acciones públicas y los mecanismos de protección que el Estado ofrece a los ciudadanos para precautelar el efectivo goce de los derechos consagrados en la Constitución.

Así mismo resulta imperativo que el Estado adopte de forma inmediata medidas tendentes al logro de la plena efectividad de los derechos sociales, como parte de las obligaciones contraídas a partir de la reforma, ya que de no hacerlo esta habrá quedado sepultada en el papel. Al respecto, la progresividad podrá ser un mecanismo fundamental ya que esta permite una revisión para asegurar que efectivamente se haga uso del máximo de los recursos disponibles, así mismo dota al Estado de la posibilidad de actuar de manera gradual, progresiva y mediante etapas con objetivos concretos en la consecución de la máxima y efectiva protección de los DDHH.

A partir de lo anterior, el Estado podrá ir priorizando, que no jerarquizando, los derechos sobre los cuales se requiere un mayor esfuerzo a fin de ir abatiendo las condiciones que pueden derivar en violaciones a los derechos humanos y superar los obstáculos que imponen una barrera en el cumplimiento de las obligaciones para garantizar los derechos, ello comprometerá que se asuma una visión colectiva para que en el corto plazo logre transitarse de las disposiciones constitucionales hacia la efectividad de los principios y tratados vinculantes en derechos humanos, lo que a su vez requerirá realizar un seguimiento de las acciones implementadas por las instituciones gubernamentales para asegurar su correcto cumplimiento.

El camino recorrido dentro de este trabajo, pretende dar cuenta de que la reforma constitucional permitió que los derechos humanos ocuparan una posición central e indiscutible como contenido básico de todas las relaciones que se producen en el ordenamiento jurídico y también contribuyó a delinear los temas pendientes en cuanto a los ajustes normativos e institucionales que se requieren para consolidar la reforma. Por lo que el Estado deberá recuperar la vigorosidad con la que actuó dentro de los primeros años subsecuentes a la publicación de la reforma y proceder de forma expedita con eficacia hacia el objetivo de plena realización de los derechos, teniendo como premisa priorizar los ámbitos de mayor rezago y canalizar los recursos de forma acertada para cada acción.

Finalmente se reconoce en el principio de progresividad una amplia posibilidad para el cumplimiento de la obligación del Estado no solo para garantizar los derechos humanos sino para asegurar su eficacia práctica, a través de todos los medios a su alcance, estableciendo un entramado institucional sólido y procedimientos legales y jurisdiccionales que permitan superar violaciones al ejercicio de tales derechos. Lo anterior en virtud de que tal principio obliga al Estado a la actualización constante y permanente de la arquitectura normativa e institucional en pro de la defensa de los derechos humanos siempre en aras de dignificar la condición humana.

VII. Bibliografía

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Derechos Humanos en México y América Latina. Una visión desde el Consejo de la CDHDF* México, CDHDF, 2015.

CORTE RÍOS, Ángeles, *Guía para la Armonización Normativa de los Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019.

COURTIS, Christian y ABRAMOVICH, Víctor, *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales*

y criterios de aplicación ante los tribunales locales, en: *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Argentina, Editores del Puerto, 1997.

ENRÍQUEZ SOTO, Pedro Antonio, *La interpretación conforme y su impacto en los jueces mexicanos*, *Cuestiones Constitucionales* [en línea], s/r, núm. 32, enero-junio 2015, [26 de marzo de 2021], disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932015000100004

FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo, CABALLERO OCHOA, José Luis y STEINER, Christian, *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Konrad Adenauer Stiftung, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2013.

FIGUEROA MEJÍA, Giovanni A., *Las sentencias constitucionales atípicas en el derecho comparado y en la acción de inconstitucionalidad mexicana*, México, Porrúa, 2011.

FIX- ZAMUDIO, Héctor, *Las Reformas Constitucionales Mexicanas de junio de 2011 y sus efectos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, *Revista Iberoamericana de derecho público y administrativo*, Asociación de Derecho Público y Administrativo/Asociación e Instituto Iberoamericano de Derecho Administrativo “Prof. Jesús González Pérez”, San José, año 11, núm. 11, 2011, p.p. 232-255.

GARCÍA CASTILLO, Tonatiuh, *La reforma constitucional mexicana de 2011 en materia de derechos humanos*, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* [en línea], año 48, núm. 143, agosto 2015, [26 de marzo de 2021], disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332015000200005

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y CASTAÑEDA HERNÁNDEZ, Mireya, *Recepción Nacional del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Admisión de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, SRE, CIDH, 2009.

GIMÉNEZ MERCADO, Claudia y VALENTE ADARME, Xavier, *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes*, Cuadernos del CENDES [en línea], vol. 27, núm. 74, mayo-agosto de 2010, [14 de marzo de 2021], disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/403/40316176004.pdf>

GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl (coord.), *Los derechos humanos en el Centenario de la Constitución de 1917*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Histórico de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2016.

HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, México Fondo de Cultura Económica, 1987.

HERNÁNDEZ DELGADO, Rigoberto, *La positividad del poder: la normalización y la norma*, Teoría y Crítica de la Psicología, [en línea], año s/r, núm. 3, 2015, [10 de mayo de 2021], disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5895396.pdf>

KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 1960.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Ariel, 1983.

MANCILLA CASTRO, Roberto Gustavo, *El principio de progresividad en el ordenamiento constitucional mexicano*, Cuestiones Constitucionales [en línea], s/r, núm. 33, agosto-diciembre 2015, [26 de marzo de 2021], disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932015000200004&lng=es&nrm=iso

MANZO RODRÍGUEZ, Graciela, ARJONA ESTÉVEZ, Juan Carlos y FAJARDO MORALES, Zamir, *Bloque de constitucionalidad en México*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013.

MEJÍA R., Joaquín A., BECERRA R., José de Jesús y FLORES, Rogelio (coordn.), *El control de convencionalidad en México, Centroamérica y Panamá*, Honduras, Editorial Guaymuras, Editorial Casa San Ignacio, 2016.

NOVOA MONREAL, Eduardo, *El derecho como obstáculo al cambio social*, Madrid, Siglo XXI, 1975.

ORTEGA SORIANO, Ricardo, ROBLES ZAMARRIPA, Alberto José Ricardo, GARCÍA HUERTA, Daniel Antonio y BRAVO FIGUEROA Roberto Luis, *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Módulo 6: Deberes específicos de prevención, investigación y sanción*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013.

POYANCO BUGUEÑO, Rodrigo, *Derechos sociales y políticas públicas. El principio de progresividad*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano [en línea], año 23, núm. 23, 2017, [28 de marzo de 2021], disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37891.pdf>

SALAZAR UGARTE, Pedro (coordn.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014.

SÁNCHEZ CORDERO, Jorge A. (ed.), *Centenario de la Constitución de 1917. Reflexiones del Derecho Internacional Público*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas,

Secretaría de Relaciones Exteriores, Centro Mexicano de Derecho Uniforme México, 2017.

SAVIGNY, Friedrich Karl Von, *Metodología Jurídica*, Argentina, Ediciones De palma, 1994.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Bases Conceptuales para la implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos en la Administración Pública Federal*, México, SEGOB, 2014.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diagnóstico sobre la implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011*, México, SEGOB, 2014.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Manual y Protocolo para la elaboración de Políticas Públicas de derechos humanos conforme a los nuevos principios constitucionales: Programando con perspectiva de derechos humanos en México*, México, SEGOB, SRE, ONU.

SILVA MEZA, Juan N., *El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano [en línea], año 18, núm. 18, 2012, [28 de marzo de 2021], disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/3992/3506>

Legislación nacional

Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 11 de marzo de 2021.

Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al

Poder Judicial de la Federación. DOF 11/03/2021 Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021

Jurisprudencia interamericana

Corte IDH. Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292.

Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Serie C No. 237.

Caso Galindo Cárdenas y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de octubre de 2015. Serie C No. 301.

Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221.

Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311.

Caso Maldonado Vargas y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2015. Serie C No. 300.

Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 29 de abril de 2004. Serie C No. 105.

Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

Caso Valencia Hinojosa y otra Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2016. Serie C No. 327

Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

Caso Yarce y otras Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325

Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154.

Jurisprudencia de la SCJN

OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS, [Controversia constitucional 14/2005], Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, febrero de 2001, P./J. 11/2006, página: 1527.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS, [Tesis Aislada], Décima Época, Instancia Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tesis: 1a. CCXCI/2016.

Otras fuentes

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Plataforma de seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos, 2019, [20 de marzo de 2021], disponible en: <https://armonizacion.cndh.org.mx/Armonia/Armonizacion>

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. N° 7: Control de Convencionalidad, 2019, [10 de mayo de 2021], disponible en; <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo Nacional de Derechos Humanos Federal y Estatal 2020, marzo de 2021, [2 de mayo de 2021], disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cndhe/2019/doc/CNDHE_2019_resultados.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, s/f, abril de 2006, [27 de marzo de 2021], disponible en; <https://hchr.org.mx/derechos-humanos/derecho-internacional-de-los-derechos-humanos/>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto Programas de reparaciones, 2008, [2 de mayo de 2021], disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/ReparationsProgrammesSP.pdf>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Expediente Varios 912, 14 de julio de 2011, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf

Tribunal Electoral del Estado de México, Interpretación en materia electoral, s/f, [8 de mayo de 2021], disponible en: http://www.teem.gob.mx/PDF/interpretacion_materia_electoral.pdf