



FLACSO
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS

VIII promoción
2017-2019

**Las Políticas Públicas con enfoque de Derechos
Humanos a partir de la reforma Constitucional de 2011**

T E S I S

Tesis que para obtener el grado de Maestro en
Políticas Públicas Comparadas

Presenta:

ALDO MANCILLA NAVA

Director de Tesis: Dr. Ulises Flores Llanos

Línea de investigación: Decisiones de Gobierno y Evaluación de Programas

Ciudad de México, Marzo 2022

Resumen

Desde la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de Derechos Humanos, el Estado Mexicano realizó un amplio reconocimiento de los mismos, con la cual se aportaron modificaciones que son el sustento para la transformación del sistema jurídico mexicano. Una vez reformado el artículo 1° Constitucional las autoridades en todos los ámbitos y órdenes jurídicos de gobierno tienen la responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de todos los habitantes.

Esta reforma trajo como consecuencia implicaciones en el ámbito de la administración pública, específicamente en las políticas públicas, ya que las obligaciones constitucionales en materia de derechos humanos involucran necesariamente a las políticas públicas, que en general tienen el objetivo de encarar y resolver problemas públicos de forma racional a través de procesos de acciones gubernamentales. El objetivo de la presente investigación es analizar las implicaciones de la reforma constitucional en el diseño, de las políticas públicas, con la finalidad de proteger de manera integral los derechos humanos consagrados en los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales.

Palabras clave: derechos humanos, políticas públicas, formulación de políticas públicas

Abstract

Since the Constitutional reform of June 10, 2011 in Human Rights matter, the Mexican state made a recognition of them, with which they contributed modifications that are the sustenance for the transformation of the Mexican legal system. Once reformed constitutional article 1°, the authorities in a field and government legal orders they have the responsibility to promote, to protect, respect and to guarantee the Human Rights of all the population.

This reform had as consequence implications in the field of the public administration, specifically in the public policy.

The objective of the investigation is to analyze the implications of constitutional reform in the formulation of public policy, with the purpose of fully protecting the Human Rights consecrated in the international and national legal instruments.

Key Words: Public policy, human rights, formulation policy

AGRADECIMIENTOS

“No olvidéis nunca que hasta el día en que Dios se digne a descifrar el porvenir al hombre, toda la sabiduría humana estará resumida en dos palabras: ¡Confiar y esperar!”

Alexandre Dumas

Agradezco a Dios por nunca dejarme caer, por darme fuerza, valor y sabiduría en los momentos más difíciles y por ayudarme a nunca perder la fe.

Por tu apoyo, consejos, risas, paciencia, valor, tenacidad, sabiduría y amor, gracias infinitamente Mayra.

Finalmente agradezco a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México.

Tabla de contenido

Introducción	1
CAPÍTULO I. POLITICA PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS	5
1.1 Concepto de política pública	5
1.1.1 El ciclo de política pública	7
1.1.1.1 Identificación de problemas públicos y agenda gubernamental	10
1.1.1.2 Formulación de decisiones	11
1.1.1.2.1 Christopher Hood y el enfoque “NATO” de instrumentos de políticas	13
1.2 Concepto de derechos humanos: naturalismo y positivismo jurídico	16
1.2.1 Concepción Iusnaturalista	16
1.2.2 Concepción Iuspositivista	18
1.2.3 Derechos humanos y derechos fundamentales	21
1.2.4 Derechos humanos y garantías individuales	25
CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO	29
2.1 Marco jurídico Internacional	31
2.1.1 Carta de la Organización de las Naciones Unidas	32
2.1.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	33
2.1.3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	35
2.1.4 Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos	36
2.1.5 Convención Americana sobre Derechos Humanos	39



2.2 Marco jurídico nacional	43
2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	44
CAPÍTULO III. POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	46
3.1 Hacia la protección de los derechos humanos	46
3.1.1 Antecedentes: Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos	46
3.2 La reforma constitucional en materia de derechos humanos y sus implicaciones en el ciclo de políticas públicas	48
3.3 Políticas públicas y enfoque de derechos humanos	49
3.3.1 Características y principios de las políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos	51
3.3.1.1 Universalidad	52
3.3.1.2 Inalienabilidad e irrenunciabilidad	53
3.3.1.3 Interdependencia e indivisibilidad	54
3.3.1.4 Irreversibilidad y progresividad	55
3.4 La aplicación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas	57
3.4.1 Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos	61
3.4.2 Componentes básicos de los derechos humanos	62
3.4.3 Principios de aplicación de derechos humanos en las políticas públicas	64
3.5 El caso de la explotación laboral de los niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de México: hacia una propuesta de diseño de política pública con enfoque de derechos humanos	65
3.5.1 La incorporación de los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales en el diseño de políticas públicas para erradicar la explotación laboral infantil	67

Conclusiones	71
Referencias	72

Índice de tablas y figuras

Tablas

Tabla 1. Definición de las etapas de políticas públicas/ decisión	8
Tabla 2. Instrumentos de política del Modelo NATO de Christopher Hood (1986)	15
Tabla 3: Obligaciones derivadas de la violación de derechos humanos	41
Tabla 4. Identificación de problemas públicos	59
Tabla 5. Obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos	61

Figuras

Figura 1. El Ciclo de la Vida de las Políticas Públicas	9
Figura 2: Identificación de problemas públicos y agenda gubernamental	58
Figura 3. Actores de política pública con enfoque de derechos humanos	59
Figura 4. Principios y estándares internacionales de derechos humanos en la política pública	61
Figura 5. Elementos a considerar en la evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos	65

INTRODUCCIÓN

A partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de Derechos Humanos, el Estado Mexicano realizó un amplio reconocimiento de los mismos, con la cual se aportaron modificaciones que son el sustento para la transformación del sistema jurídico mexicano.

El artículo 1º constitucional reformado, establece que “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad” (CPEUM, 2021).

Es decir, el Estado Mexicano no puede evadir la exigencia universal del respeto y protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

De ello se desprende que las autoridades en todos los ámbitos y órdenes jurídicos de gobierno tienen la responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de todos los habitantes, además de conocer y actuar con apego a las diversas disposiciones y ordenamientos jurídicos.

La reforma del 10 de junio trajo como consecuencia implicaciones en el ámbito de la administración pública, específicamente en las políticas públicas, ya que las obligaciones constitucionales en materia de derechos humanos involucran necesariamente a las políticas públicas, que en general tienen el objetivo de encarar y resolver problemas públicos de forma racional a través de procesos de acciones gubernamentales.

Por lo tanto, en el diseño de políticas públicas se tiene que incorporar la obligación de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, así como por

la aplicación de los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad, de tal manera que a diez años de implementación de la reforma, se necesita incorporar en enfoque de derechos humanos en el diseño de las políticas públicas.

Asimismo, se deben tener presentes las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, los elementos básicos de los derechos humanos y sus principios de aplicación y cumplir con los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, los cuales son una tarea pendiente que el Estado Mexicano tiene la obligación de cumplir.

Derivado de lo anterior se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué elementos se deben integrar en el diseño de las políticas públicas, para dar cumplimiento a la reforma constitucional de derechos humanos del 10 de junio de 2011?

La hipótesis de investigación señala que “El artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos jurídicos internacionales en la materia, deben ser incorporados en el diseño de las políticas públicas con la finalidad de que se promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos”.

Las unidades que se analizarán para poner a prueba la hipótesis son instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, recomendaciones y manuales de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

El objetivo de la presente investigación es analizar las implicaciones de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en el diseño de las políticas públicas, con la finalidad de proteger de manera integral los derechos humanos consagrados en los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, lo anterior se realiza mediante el estudio teórico conceptual de políticas públicas y derechos humanos, el análisis

del marco jurídico aplicable, el estudio de recomendaciones realizadas en la materia, y el estudio de caso de la explotación laboral infantil y las implicaciones del diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

En este trabajo de investigación se utilizará la técnica de investigación documental bibliográfica con la finalidad de elegir y recopilar información para desarrollar los diversos capítulos que tienen como sustento aspectos teórico- conceptuales.

Así mismo se hará uso de la técnica de investigación documental escrita teniendo como fuente de información los archivos administrativos de diversas dependencias públicas para obtener información actual relacionada con las políticas públicas y el enfoque de derechos humanos.

Por otra parte se empleará la técnica de investigación documental hemerográfica para la revisión de publicaciones periódicas de dependencias públicas, así como publicaciones de revistas. Finalmente, se hará uso del Internet como medio para obtener información que sirva para el desarrollo de la investigación.

En el capítulo primero de la investigación se analizan los conceptos de políticas públicas, el ciclo de políticas públicas y el concepto de derechos humanos, a través de diversas fuentes de información como libros, artículos, tesis, fuentes electrónicas, entre otros.

En el segundo capítulo se analiza la legislación internacional y nacional respecto a la obligación del Estado Mexicano de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Finalmente en el capítulo tercero se analiza la implicación de la reforma del 10 de junio de 2011 en las políticas públicas y se estudian los elementos que se deben de considerar para diseñar políticas públicas con enfoque de derechos humanos, se

concluye con un breve estudio de caso de explotación laboral infantil y el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

CAPÍTULO I

POLITICA PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS

En este capítulo se establecerán las bases teórico conceptuales que coadyuven al análisis de la problemática, a través de la explicación del concepto de políticas públicas, el ciclo de política pública y los derechos humanos, considerando como elemento teórico fundamental el de políticas públicas.

1.1 Concepto de Política Pública

Para abordar el concepto y ciclo de las Políticas Públicas es necesario conocer los antecedentes de sus orígenes. En los años cincuenta, en Estados Unidos, debido al aumento de tareas que debía llevar a cabo el gobierno y los recursos eran cada vez más escasos, quedó evidencia que no existía en las Ciencias Sociales una especialidad dedicada a esclarecer el proceso de la toma de decisiones para solucionar los problemas públicos de manera eficaz y eficiente y también había muchas trabas en la relación entre la sociedad y el gobierno.

De esa manera surge este nuevo enfoque a través de Harold Lasswell, en el cual plantea que las llamadas ciencias de las políticas podrían construir una amplia convocatoria para dotar de racionalidad e inteligencia al proceso de toma de decisiones, también perfeccionar su ejecución y practica de las decisiones, convertidas en políticas (Pardo, 2002).

Es preciso señalar que en la lengua española hay por lo menos tres acepciones cobijadas por la misma palabra que el idioma ingles si distingue. En primer lugar la “Política” es concebida como el ámbito de gobierno de las sociedades humanas, “Polity” en inglés. En segundo lugar la “Política” es la actividad de organización y lucha por el control del poder “Politics” en inglés. Y en tercer lugar la “Politica” es designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, “Policy” en inglés (Roth, 2018).

Por otro lado autores como Hecló y Wildavsky (1974) han propuesto una definición sencilla “Una política Pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”. Podemos entender que el autor indica que el gobierno realiza alguna actuación en beneficio no del mismo aparato gubernamental sino que esa gestión tendrá un impacto en la sociedad.

Para Dubnick, la Política Pública “está constituida por las acciones gubernamentales, lo que los gobiernos dicen y lo que hacen en relación a un problema o una controversia” (Citado por Roth Deubel, 2018). Se puede interpretar que es necesario que el gobierno realice una maniobra que genere algún impacto en la sociedad, nos señale como van a atender ese problema y qué impacto tendrá en la sociedad con la realización de esa acción.

Para Mény y Thoenig (1986), la política pública es “La acción de las autoridades públicas en el seno de la Sociedad” p.18. Después para los mismos autores, la Política Pública se transforma en “un programa de acción de una autoridad pública. El autor nos refiere que la Política Pública es una actividad de gobierno mediante la cual se satisfacen las necesidades y demanda de la sociedad; y después esta acción de gobierno se convierte en un proyecto en el cual se tiene por objetivo atender un problema social determinado.

Para Muler y Surel, consideran que una Política Pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativo coordinados, en principio alrededor de objetivos explícitos” (Citado por Roth, 2018, p.36). En esta definición se puede interpretar que la Política Pública es un conjunto de actividades planificadas en la cual tiene como objetivo implementar una actuación gubernamental, es decir instituciones coordinadas para implementar una acción determinada para la mejora de algún sector específico.

En México Aguilar Villanueva (2011) definió las Políticas Públicas como “las acciones de gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y eficiencia” p.37, el autor incluye un término actual en el que señala que el gobierno realiza una operación con un fin específico y alcanzando las metas con la menor cantidad de recursos. A partir de estas definiciones, es posible decir que:

Una Política Pública existe siempre y cuando instituciones gubernamentales públicas, asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimables o deseados, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático o insatisfactorio. (Roth, 2018, p. 37)

Por otro lado para la concebir una Política Pública es necesario de dotarnos de planes y estrategias que las autoridades públicas deberán tomar para tener un fin deseado. La definición de las estrategias estatales es el resultado de la movilización de ciertos actores públicos y privados, colectivos e individuales, con ideas e intereses contradictorios.

1.1.1 El ciclo de política pública

Hacia las décadas de 1970 y 1980 se plantearon diversas etapas con el fin de trazar un mapa de este proceso, el ciclo de las Políticas Públicas es un modelo de análisis de Políticas Públicas para la toma racional de decisiones, es un enfoque “por etapas” que diversos autores han formulado para el estudio y análisis de los modelos de las Políticas Públicas.

Wayne Parsons recapitula el enfoque del ciclo de las políticas públicas propuestas por diferentes autores el cual se puede observar en la siguiente tabla, los cuales sirven para comprender las diversas perspectivas teóricas del Ciclo de Políticas Públicas.

Tabla 1. Definición de las etapas de políticas públicas/ decisión

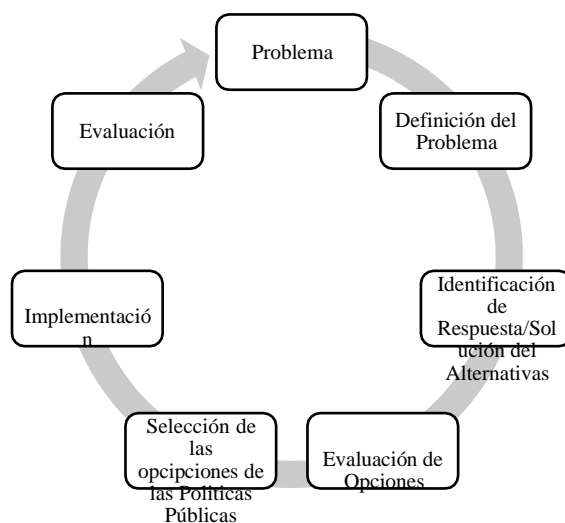
Autor	Título	Año	Etapas
H.A Simon	Administrative Behaviour	1947	<ul style="list-style-type: none"> • Inteligencia • Diseño • Elección
H.D. Lasswell	The Decision Process	1956	<ul style="list-style-type: none"> • Inteligencia • Promoción • Prescripción • Invocación • Aplicación • Impacto • Evaluación
R. Mack	Planning and Uncertainty	1971	<ul style="list-style-type: none"> • Decidirse a decidir: Reconocimiento del problema • Formular alternativas y criterios • Ajustar la decisión • Llevar a efecto • Corregir y complementar
R. Rose	Comparing Public Policy	1973	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento público de la necesidad de contar con una P.P. • Como se establecen las problemáticas en la agenda de controversia pública • Como se presentan las demandas • Forma de gobierno implicada en la formulación de Políticas Públicas • Recursos y limitaciones • Decisiones de Políticas Públicas • Que determina la elección gubernamental • La elección en su propio contexto • Implementación • Resultados • Evaluación de las P.P. • Retroalimentación
W. Jenkins	Policy Analysis: A political and Organisational Perspective	1978	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciación • Información • Consideración • Decisión

		<ul style="list-style-type: none"> • Implementación • Evaluación • Terminación 	
B.W. Hogwood y L.A. Gunn	Policy Analysis for the Real World	1984	<ul style="list-style-type: none"> • Decidirse a decidir (búsqueda de problemáticas o definición de la agenda) • Decidir cómo decidir (filtración de problemáticas). • Definir problemáticas • Pronostico • Establecer objetivos y prioridades • Analizar opciones • Implementación, seguimiento y control de las P.P. • Evaluación y revisión • Mantenimiento, sucesión y terminación de las P.P.

Fuente: Tomado de Parsons, Wayne, Políticas Públicas. Buenos Aires, FLACSO México-Miño y Dávila Editores, 2007, pp. 112-113.

Para efectos de la presente tesina y el análisis del diseño, implementación y evaluación de las Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos derivado de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, se utilizará la propuesta del ciclo de políticas públicas de Parsons (2007):

Figura 1. El Ciclo de la Vida de las Políticas Públicas



Fuente: Tomado de Parsons, Wayne, Políticas Públicas. Buenos Aires, FLACSO México-Miño y ávila Editores, 2007, p. 111.

1.1.1.1 Identificación de problemas públicos y agenda gubernamental

La definición de los problemas públicos es el resultado de las luchas libradas por el conjunto de los actores, o “públicos” concernidos para imponer una representación, una etiqueta, la más ventajosa posible para sus intereses. Es el resultado de la tensión entre el ser como condición “objetivada” (es decir no “objetiva”) de un lado y el deber ser por el otro (Roth, 2018).

El término “Agenda” se utiliza en el sentido de indicar el “conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención activa de las autoridades públicas legítimas” (Roth, 2018, p. 124). Es claro que no todos los problemas que son públicos entran en la Agenda Gubernamental lo que significa que existen condiciones específicas para tener acceso.

La intención de los promotores de un problema es abrirse camino hasta llegar a la agenda de gubernamental; es ahí donde el problema podrá ser entendido por el ente estatal y, probablemente, encuentre una verdadera solución, ya sea por el desarrollo de una política pública o la emisión de una nueva norma. Hay ocasiones en que algunos temas de manera “institucionalizada” pasan a formar parte de la agenda de gobierno, esto es así derivado de su especial naturaleza en cuanto que son reconocidas como trabajos que son obligatorios en determinados periodos de tiempo. Por otra parte, existen situaciones “coyunturales” por virtud de la cuales se debe de atender el problema de forma inmediata dada la gravedad del contexto en que emergen (Roth, 2018).

Las agendas políticas o gubernamentales no son fijas, pueden sufrir variaciones en virtud de diversas variables que sean impulsadas por los actores públicos o privados, así como el contexto social coyuntural. De tal forma, la inscripción de ciertos asuntos en las agendas dependerá del grado de importancia del problema, la influencia de los actores concernidos y los beneficios que pueda irrogar a los actores públicos.

En el caso de los modelos de inscripción a la Agenda, P. Garraud (1990) propone cinco modelos de inscripción, basado en una serie de combinación de variables y actores. Toma en cuenta el papel de grupos organizados, la existencia o no de una demanda social, la presencia de conflictos y de procesos de movilización social, las estrategias de creación de una opinión pública, el papel de la oferta política, la mediatización del tema y su dimensión como evento inesperado:

- a. Modelo de la movilización: Trabajo de actores sociales en pro de una causa. Es una demanda social fuerte. Existe un conflicto con la autoridad. Se organizan eventos. Se da la mediatización.
- b. Modelo de la oferta política: Es obra de las organizaciones políticas. Consiste en ganar apoyo o electores con propuestas políticas. Se crea una demanda social. Los medios tienen injerencia. Se conquistan electores. Se evidencia un conflicto con el gobierno.
- c. Modelo de la mediatización: Presentación selectiva de la información, repetición y dramatismo. Condicionan y presionan al gobierno. No hay demanda social inicial. Es de carácter parcial. Es evidente el sensacionalismo. Es un modelo efímero y pasajero. Se busca la nota más novedosa.
- d. Modelo de la anticipación: Antítesis del modelo de la movilización. Estrategias de prevención o mitigación. Se atienden problemas graves y difusos.
- e. Modelo de la acción corporativista silenciosa: Acceso a la agenda gubernamental solo para unos grupos organizados privilegiados. Grupos por posición o poder. No buscan la publicidad. La discreción será el éxito de su empresa (Roth, 2018).

1.1.1.2 Formulación de decisiones

En esta etapa entran muchas alternativas y propuestas y poco a poco una sola de estas, procediendo por hibridaciones con otro si es necesario, es capaz de abrirse camino hacia la salida. En la formulación y toma de decisiones interactúan todas las autoridades a los que les compete la solución del problema, Después de toda clase

de interacción y luego de seleccionar la más apropiada o factible, se dispone de algunas técnicas que faciliten el descubrimiento o construcción de las distintas alternativas de la solución.

La planificación es una gran herramienta para la toma de decisiones ya que a través de la planificación se busca alcanzar los objetivos de manera coherente definiendo prioridades, jerarquía de objetivos, a corto y a mediano plazo. El plan se constituye en el instrumento racional de integración de las diferentes políticas sectoriales por un tiempo determinado (Roth, 2018).

Otro aspecto fundamental de la razón de ser de la planificación reside en la reducción de la incoherencia de las políticas públicas. El plan busca orientar los esfuerzos y los recursos disponibles hacia el logro de objetivos comunes. Para alcanzar los objetivos es necesario establecer una jerarquía distribuida en una cascada de planes globales, sectoriales, regionales, locales hasta institucionales, en los cuales las metas son cada vez más concretas y precisas para garantizar la coherencia de la acción conjunta.

Por medio de la planificación se busca reducir las incertidumbres y las incoherencias de las políticas, debido a que existen obstáculos para la planificación como lo son los de tipo técnico y político.

En la toma de decisiones se debe buscar la racionalidad, de acuerdo a Parsons, el enfoque racional de la toma de decisiones tiene dos contextos: el primero, la idea de racionalidad económica tal como se desarrolló en la teoría económica; y la segunda la idea de racionalidad burocrática tal como fue formulada por las teorías sociológicas de la organización y la sociedad industrial.

El primer enfoque, el hombre económico (individuo calculador y egoísta) toma decisiones a partir de la recopilación de toda la información necesaria, la comparación de información sobre diferentes opciones y elección de aquella que le permitirá alcanzar sus objetivos y satisfacer sus intereses.

El segundo enfoque retomamos a Max Weber (1864-1920) Weber creía que el principal efecto del capitalismo era su capacidad de difundir la búsqueda del tipo de racionalidad instrumental que se manifestaba en las máquinas. La sociedad industrial había debilitado las formas tradicionales y carismáticas de autoridad y había traído consigo lo que describía como autoridad “legal racional” como forma de gobierno más eficaz.

Al mismo tiempo construyó su “tipo ideal” o modelo de burocracia que tenía como características: la especialización, jerarquía, reglas, impersonalidad, nombramiento de funcionarios, funcionarios de tiempo completo, funcionarios de carrera y separación de lo público y lo privado (Parsons 2007).

1.1.1.2.1 Christopher Hood y el enfoque “NATO” de instrumentos de políticas

El enfoque “NATO” que realizó Christopher Hood es una de las primeras tipologías sobre instrumentos de política el cual fue plasmado en su libro “The Tools of Government” (1986). Aunque Hood no toma como base la discusión académica sobre diseño de políticas, sino una discusión más amplia y general sobre “qué es lo que hace el gobierno”, sus ideas teórico-analíticas sobre el tipo y variedad de “herramientas” del gobierno se han convertido en referencia obligada para los estudiosos del diseño e instrumentación.

La propuesta de Hood (1986) parte de los siguientes supuestos:

Si estuviéramos viendo una colección física de herramientas, podríamos entender dicha colección más fácilmente si pudiéramos separar sus contenidos en algunos grandes tipos desde el principio, distinguiendo las herramientas para excavar, las herramientas para medir y las herramientas para cortar.

En cuanto toca a la colección de herramientas del gobierno – que no se encuentran juntas físicamente en un mismo lugar – es aún más importante tener la capacidad de identificar grandes grupos si queremos evitar ser inundados por los detalles y no poder distinguir el tema de las variaciones.

En respuesta a esto, Hood propone dos distinciones. Primero, entre las herramientas que le sirven al gobierno para “detectar” información (“detectors”) del entorno, de las que le sirven para “causar efectos” (“effectors”), o actuar con base en dicha información e influir en ese mismo entorno.

Hood distingue cuatro recursos esenciales de cualquier gobierno:

a) Nodalidad. Este término (claramente difícil de traducir) denota la capacidad del gobierno de actuar como parte (e.g. como nodo, de ahí el concepto) de un sistema de información. Según Hood (1986:4) la “nodalidad” del gobierno puede relacionarse con la ubicación clave que éste suele tener en múltiples sistemas sociales. Pero también, con el proceso mediante el cual los gobiernos acumulan información de los distintos casos que van tratando, información que no es necesariamente del conocimiento de otros autores.

b) Autoridad. Como lo implica el término, en este caso se hace alusión al poder legal u oficial del gobierno y, específicamente, a su capacidad de “exigir, prohibir, garantizar, adjudicar” (Hood, 1986:5).

c) Tesoro. De nuevo, aquí el concepto refiere obviamente a los recursos presupuestales del gobierno.

d) Organización. En este caso, el concepto se relaciona con el grupo de personas que integran las diversas instituciones del gobierno, así como con sus habilidades/capacidades profesionales.

Al combinar estos recursos y los usos (detección/inducción de efectos) antes mencionados, Hood construye una tipología de ocho herramientas que el gobierno puede usar (por separado, o en combinación) para diseñar sus programas y políticas públicas.

Aunque conceptualmente compleja y criticable (ver Linder y Peters, 1993), la tipología de Hood permite catalogar y analizar el uso de las herramientas o instrumentos gubernamentales; comparar las similitudes y diferencias respecto de la profundidad y frecuencia con la cual usan dichas herramientas los gobiernos de distintos países, o las distintas instituciones públicas dentro de un mismo gobierno;

y describir e interpretar la forma en que el uso de las diversas herramientas cambia a través del tiempo (Hood, 2007). Para muestra podemos observar la siguiente tabla:

Tabla 2. Instrumentos de política del Modelo NATO de Christopher Hood (1986)

		Recurso Utilizado			
		Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Principio General	Sustantivo (afectación directa a los bienes y servicios)	Asesoramiento Formación Presentación Informes Registro	- Regulación -Auto-regulación - Licencias - Censos	- Subvenciones - Cargos a usuarios Préstamos Créditos fiscales Votación	- Administración -Empresas públicas - Policial - Consultores - Mantenimiento registros
	Procesal (afectar aspectos del proceso de la política)	Información Dispuesta/Retirada	- Tratados - Asesor comités/ comisiones	- Grupos de interés financiación/ creación	- Conferencias - Comisiones de investigación - Reorganización del gobierno

Fuente: Howlett, Kim and Weaver (2006: 134)

Como podemos observar los instrumentos de información hacen referencia al uso de información que el Gobierno puede generar y usar para cumplir con los objetivos de política; los instrumentos de autoridad corresponden a los mecanismos legales que el gobierno usa legítimamente para ejercer su poder, como las leyes y decretos; los instrumentos de tesoro son aquellos relacionados con la capacidad financiera del gobierno para definir incentivos y restricciones a los actores; y finalmente, los instrumentos de organización son los relacionados con las agencias, entidades y capacidad logística del Gobierno (Fontaine, 2015; Howlett, Ramesh y Perl, 2009, pp. 115-134).

En síntesis, la política pública existe como una combinación de instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización, pues estos son una condición

necesaria y suficiente de una política pública (Paz y Fontaine, 2018; Fontaine, Narváez y Paz, 2017).

1.2 Concepto de derechos humanos: naturalismo y positivismo jurídico

Durante las últimas décadas se han tenido avances y logros importantes en la protección de los derechos humanos y su concepción se ha tomado de forma distinta, a partir de 1945 a nivel internacional surgieron una serie de tratados internacionales e instrumentos que han sido adoptados por los países estableciendo un sustento jurídico a los derechos humanos.

En este sentido, Jorge Carpizo (1993) señala que el tema de los derechos humanos “es de dos siglos, con las declaraciones norteamericanas y francesas sobre ellos, especialmente después de la segunda guerra mundial y en los últimos años se ha convertido en una preocupación de la sociedad” p. 77.

1.2.1 Concepción iusnaturalista

Para analizar los derechos humanos desde esta corriente, en primer lugar es necesario señalar qué es el derecho natural. De acuerdo a Francisco J. Peniche Bolio (2008) se denomina derecho natural al intrínsecamente justo, el que es valioso por sí mismo, el que atiende al fondo y no a la forma.

Por su parte, para Eduardo García Máynez el derecho natural es “... un orden intrínsecamente justo, que existe al lado o por encima del derecho positivo... El derecho natural vale por sí mismo, en cuanto intrínsecamente justo; el positivo es caracterizado atendiendo a su valor formal, sin tomar en consideración la justicia o injusticia de su contenido.” (1999, p. 40).

De acuerdo a lo anterior, el derecho natural no es creado por el hombre sino reconocido por él, el cual es válido por sí mismo, e intrínsecamente justo porque deriva de la misma naturaleza humana, por lo que serían derechos solo aquellos

que proceden de ésta, y que le son propios al hombre, independientemente de cualquier circunstancia histórica.

Al respecto Rawford B. Macpherson (1989) señala que solo pueden concebirse los derechos humanos en cuanto especie del derecho natural en el sentido de que deben deducirse de la naturaleza del hombre en cuanto tal, lo cual implica reconocer que ni los derechos legales, ni los derechos reconocidos por la costumbre son fundamento suficiente para los derechos humanos.

Para Bodenheimer (1979), la corriente iusnaturalista fundamenta los derechos humanos en la naturaleza humana, indicando que el ser humano, por el simple hecho de existir, tiene derechos que le son inherentes, que no derivan de ninguna norma jurídica y que incluso son anteriores y superiores a ellas.

No obstante, el iusnaturalismo tiene a su vez, principalmente dos vertientes en su concepción de derechos humanos. Una de ellas es el iusnaturalismo teológico, el cual afirma que el ser humano goza de ciertos derechos producto de la voluntad superior, omnipotente, omnipresente y atemporal de Dios, cuya voluntad es manifestada a través de un orden armónico con la naturaleza y bajo leyes que le corresponden; bajo esta perspectiva, el hombre al ser una criatura de Dios debe ser respetado en su dignidad humana que lo diferencia de los demás seres de la naturaleza.

Por su parte, el iusnaturalismo racional, se desliga de la voluntad superior y señala que los derechos del ser humano son producto de la propia naturaleza del hombre, el cual posee voluntad y razón, que es lo que lo diferencia de otras especies de la naturaleza o incluso de las cosas.

De lo anterior se deriva que independientemente de la visión que se tenga, el Estado tiene que reconocer los derechos al ser humano por el simple hecho de serlo, es decir, es titular de derechos que le pertenecen de manera natural, por lo

que la sociedad no debe quitárselos. Además, de ninguna manera dependen del reconocimiento por parte del Estado ya que son inherentes a la naturaleza humana.

Es así que, bajo esta concepción, los derechos humanos son definidos como:

...el conjunto de atributos propios de todos los seres humanos que salvaguardan su existencia, su dignidad y sus potencialidades por el mero hecho de pertenecer a la especie humana, que deben ser integrado y garantizados por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para evitar que el poder público y la sociedad los vulneren o violenten, por tener la calidad de derechos fundamentales. (Roldán, 2012, p. 23)

De esta manera podemos afirmar que, en la concepción del derecho natural, el ser humano, por el simple hecho de existir, es persona y posee derechos y obligaciones; es decir, el Estado no puede prescindir de ello, por lo que lo único que debe realizar es el reconocimiento de este hecho, a partir del cual se garantizan un sin número de derechos.

1.2.2 Concepción iuspositivista

Otra de las corrientes en las cuales se conceptualizan los derechos humanos es en el positivismo jurídico, el cual sostiene que no hay más derecho que el llamado derecho positivo, entendiendo a este como

...el conjunto de normas jurídicas emanadas del poder soberano del Estado, que regulan efectivamente la vida de un pueblo en determinado momento histórico, es decir, en una época determinada, aun en el caso de que haya dejado de estar vigente por haber sido abrogadas o derogadas. (Bolio, 2008, p. 32)

De acuerdo a lo anterior, son normas jurídicas solo las emitidas por los órganos competentes y elaboradas de conformidad con procedimientos establecidos. Por otra parte, para el jurista Julius Moor, el positivismo jurídico “es una concepción con arreglo a la cual el derecho es producido, en un proceso histórico, por el poder gobernante en la sociedad, donde es válido solo aquello que manda el poder del gobernante, en virtud del hecho mismo que manda” (Citado por Muñoz Rocha, 2007, p. 152).

Es decir, para la corriente positivista el Estado es el único poder que crea derechos y a su vez establece limitaciones; considerando que únicamente existen derechos si están reconocidos en una norma jurídica, por lo tanto, esta es el fundamento real de los derechos humanos, desligándose de todo tipo de cuestiones de justicia o injusticia.

Al respecto, Benito Castro de Cid (1989), señala que

Los derechos humanos, en sentido propio, no son ni los principios, o criterios éticos determinantes de la concreta ordenación jurídica en la que ellos mismos han llegado a ser o deben llegar a ser reconocidos, ni las exigencias o aspiraciones del ser humano que se constituyen en contenido de reconocimiento y protección, son derechos únicamente las atribuciones de reconocimiento y protección que han sido incorporadas a los ordenamientos positivos o que tienen la vocación de serlo. p.120

De acuerdo a esta definición el reconocimiento de los derechos humanos radica en la actividad del Estado, el cual se lleva a cabo por medio de su positivación¹, es decir, cuando los derechos ingresan al derecho positivo y se les da vigencia en el mundo jurídico es porque hay un reconocimiento de los mismos.

Por su parte, Bidart Campos (1989), señala que únicamente puede afirmarse la existencia de los derechos humanos en el momento en el que el mundo jurídico le otorga vigencia sociológica a cada uno de los derechos naturales, en el momento en el que se actualiza la simultaneidad cronológica entre el derecho natural y el derecho positivo, al respecto señala que:

La mancomunidad de derecho positivo y derecho natural autoriza a hablar de una simultaneidad o correspondencia cronológica (al mismo tiempo), entre cada uno de los derechos naturales y cada uno de sus recíprocos derechos positivos. Tal simultaneidad sólo existe cuando ocurre la vigencia sociológica. Diríamos entonces que cada derecho humano positivado se superpone a cada derecho natural, y que la filosofía y la ideología de los derechos humanos han plasmado en el derecho positivo y tienen ingreso y recepción en él. (Navarrete, 2000, p.19)

Considerando que el derecho natural necesita del derecho positivo, es decir, que los derechos humanos deben estar positivados se habla de una simultaneidad, ya que los derechos naturales inherentes al hombre, cobran vigencia cuando el positivismo jurídico le otorga eficacia a través de su reconocimiento en los ordenamientos jurídicos.

¹ Se entiende por positivación a los procedimientos a través de los cuales las exigencias vinculadas a estos derechos, se incorporan a un ordenamiento jurídico válido y vigente en un momento histórico y lugar determinados.

De esta manera se vincula al positivismo jurídico el concepto de derechos fundamentales, ya que se relacionan de manera directa los derechos humanos, inherentes al hombre, con su reconocimiento en los textos jurídicos.

1.2.3 Derechos humanos y derechos fundamentales

Respecto al concepto de derechos humanos existe un consenso al referir que estos son el conjunto de prerrogativas inherentes al ser humano, los cuales deben ser reconocidos por la Constitución y garantizados por el Estado.

Para Navarrete Montes de Oca, los derechos humanos son el “conjunto de atributos y facultades inherentes a la naturaleza de la persona humana (reconocidos o no por la ley), que requiere para su pleno desarrollo personal y social”²; es decir, independientemente de su consagración en la norma jurídica, estos derechos le pertenecen al ser humano, por su condición de tal, derivado de ello, solo este puede ser titular de derechos y puede adquirir obligaciones.

Por su parte, Mireille Rocatti señala que los derechos humanos son

...aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo. (1996, p. 19)

Una de las diferencias respecto al concepto de Montes de Oca, es que para Rocatti, los derechos humanos deben ser reconocidos por el Estado, y además garantizados a través de su positivación, es decir, hace referencia a la corriente

² Navarrete Montes de Oca, Tarcisio, et al., *Los derechos humanos al alcance de todos*, 3a. ed., México, Diana, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2000, p. 19.

jurídico filosófica iusnaturalista respecto al otorgamiento de los derechos por la condición humana y a su vez a la iuspositivista al reconocerse en los ordenamientos jurídicos.

Por otra parte, la Comisión Nacional de Derechos humanos (2021) señala que estos son “un conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes”.

De acuerdo a ello, los derechos humanos son una serie de privilegios inherentes a la persona humana derivados de su propia naturaleza, necesarios para alcanzar sus fines y tener un desarrollo integral como individuo, los cuales están consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados internacionales, así como en los diversos ordenamientos jurídicos. Si bien es cierto que los Derechos humanos tienen fundamento iusnaturalista, estos son reconocidos por la Carta Magna a través de su positivación.

Como se señaló, el concepto de derechos humanos y derechos fundamentales, comúnmente se utiliza de manera indefinida, sin embargo, no son equivalentes, ni pueden utilizarse indistintamente, al respecto Pérez Luño (1991), señala que los derechos humanos y derechos fundamentales no significan lo mismo, a pesar de los usos lingüísticos que se le den, y para él la diferencia entre ellos radica en que para que un derecho sea considerado fundamental debe haber una concreción a través de su positivación, al respecto señala lo siguiente:

Derechos humanos son el conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad, y la igualdad, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. En tanto que los derechos fundamentales aluden a aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico

positivo, en la mayor parte de los casos en su normatividad constitucional, y que suelen gozar de una tutela forzada (Luño, 1991).

En este sentido, Robert Alexy y Carlos Bernal, sostienen que el carácter fundamental de un derecho proviene, desde el punto de vista de la dogmática jurídica, de la fuente jurídica que lo establece, por lo regular la Constitución o los Tratados Internacionales (Citado por Carbonell, 2011).

Por otra parte, Luigi Ferrajoli define a los derechos fundamentales como “todos aquellos derechos que corresponden universalmente a «todos» en cuanto ‘personas naturales’, en cuanto ‘ciudadanos’, en cuanto personas naturales ‘capaces de obrar’ o en cuanto ‘ciudadanos capaces de obrar’...” (2001, p. 686).

Por lo tanto para este autor, la universalidad es el rango distintivo y más importante de los derechos humanos, ya que los derechos fundamentales deben dirigirse a todos en tanto personas, ya que si se refiere solo a parte de los miembros de un grupo, entonces no es universal y por lo tanto tampoco fundamental, sino de otro tipo, como patrimonial.

No obstante señala que en la universalidad de los derechos humanos reposa la igualdad: los derechos son universales, es decir, pertenecientes a todos en condiciones de igualdad, por lo que se trata de una universalidad relativa en tanto su referencia es extensional a los estatus personales que constituyen su presupuesto, al respecto Ferrajoli (2001) señala que “no todos los derechos fundamentales corresponden a todos los seres humanos y no todos los seres humanos son titulares de los mismos derechos fundamentales” p. 686.

De lo anterior deriva su distinción con los derechos humanos, ya que estos son los que corresponden indistintamente a todos los seres humanos, sin distinción de

“estatus”³. Para Ferrajoli (2001), los estatus son tres: la cualidad de persona natural o física, la ciudadanía (persona-ciudadano) y la persona capaz de obrar (capacidad de obrar).

Derivado de su universalidad, procede una forma específica de garantía, pues al ser universales se encuentran garantizados por deberes absolutos (erga omnes), ya sea dirigidos a todos, como la prohibición de matar o a determinados sujetos públicos, como la obligación de asistencia sanitaria para garantizar el derecho a la salud (Ferrajoli, 2001).

Ferrajoli, (2004) señala que los derechos además de ser universales, son indisponibles al dirigirse a todos los seres humanos y no a determinada clase de sujetos, son inalienables, inviolables, intransigibles y personalísimos.

Finalmente es preciso puntualizar que si bien es cierto para Ferrajoli la característica esencial de los derechos fundamentales radica en su universalidad “relativa”, estos son siempre situaciones positivas, es decir, producidos por actos y por fuentes normativas, con lo cual estaría coincidiendo con Pérez Luño respecto a la positivación de los derechos para ser considerados fundamentales.

De lo anterior se concluye que la diferencia entre derechos humanos y derechos fundamentales radica esencialmente en que los últimos son derechos reconocidos por el Estado a través de los ordenamientos jurídicos positivos como las Constituciones, es decir, son derechos humanos positivados constituidos como vitales en un momento determinado.

³ Ferrajoli lo define como la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de estas.

1.2.4 Derechos humanos y garantías individuales

Hoy en día la importancia de los derechos humanos radica en la protección de los mismos, y frecuentemente el término es utilizado de manera indistinta con el de garantías individuales; sin embargo, tampoco equivalentes.

De acuerdo a Fix-Zamudio, el concepto de garantía no puede ser equivalente al de un derecho, ya que la garantía, como su nombre lo indica, es el medio para garantizar, algo, hacerlo eficaz o devolverlo a su estado original en caso de que haya sido violado, de esta manera, una garantía constitucional tiene por objeto reparar las violaciones que se produzcan a los principios, valores o disposiciones fundamentales (Citado por Carbonell, 2011).

Respecto a los derechos humanos y las garantías individuales Ignacio Burgoa señala lo siguiente:

Los derechos del hombre se traducen sustancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad, son elementos propios y consustanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídica que se tenga frente al Estado y sus autoridades... las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades y del Estado mismo. (2002, p. 187)

De acuerdo a lo anterior, se acepta que existen derechos naturales inherentes al hombre, que al consagrarse en el orden jurídico positivo se convierten en garantías individuales establecidas en la Constitución, por lo que estas implican los derechos del gobernado frente al poder público; no obstante, esta distinción que se hace respecto a los derechos humanos es poco precisa, al señalar la distinción

únicamente por la “consagración jurídico-positiva”, si tomáramos en cuenta dicha consagración, se estaría hablando de derechos fundamentales.

Por otra parte, Izquierdo Muciño, (2007) señala que las garantías individuales son “derechos inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de las que el Estado reconoce, respeta y protege mediante un orden jurídico y social que permite el libre desenvolvimiento de las personas de acuerdo con su vocación” p. 18.

Con ello podemos afirmar que las garantías individuales son una protección al individuo en sus derechos, ya que este puede hacer todo, excepto lo que la ley prohíbe; no obstante, las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite, por lo que su fin es proteger al individuo contra cualquier acto de autoridad que viole o vulnere algún derecho consagrado en la ley.

Por su parte, Luis Bazdresch, señala que las garantías individuales tienen como finalidad la protección y el respeto del ejercicio de los derechos a través de la norma jurídica, y a su vez las distingue de los derechos humanos al considerarlos como inherentes al ser humano, al respecto señala lo siguiente:

Las garantías son realmente, una concreción de la constitución, en tanto que los derechos protegidos por esas garantías son los derechos del hombre, que no provienen de ley alguna, sino de la calidad y de los atributos naturales del ser humano, esto es, hay que distinguir entre derechos humanos, que en términos generales son facultades de actuar o disfrutar, y garantías que son el compromiso del Estado de respetar la existencia y el ejercicio de esos derechos. (1990, p. 12)

Además, refiere que sus dos características principales son la unilateralidad, la cual se da cuando las garantías están a cargo exclusivamente del poder público a través de los órganos y dependencias gubernamentales, ya que este es el encargado de responder por su efectividad, así como la irrenunciabilidad, ya que nadie puede renunciar a ellas.

Por otra parte, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos aprobada en 2011, el concepto de garantías individuales se puntualizó más, ya que de acuerdo a esta reforma el estado tiene la “obligación de promover, respetar, proteger y garantizar”, por lo que la garantía es que la autoridad ofrece prevención, investigación, sanción y reparación en cuanto existan amenazas o violaciones a los derechos humanos, por lo tanto, la obligación refiere al Estado, y las garantías son acciones que se deben hacer en caso de que la obligación se incumpla.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que los derechos y sus garantías no son lo mismo, ya que éstas se otorgan para proteger los derechos humanos, las garantías individuales son los requisitos, restricciones, exigencias u obligaciones previstas en la Constitución y en los tratados, destinadas e impuestas principalmente a las autoridades, cuya finalidad es la protección de los derechos humanos.⁴

Además, señala que existe una relación de subordinación entre derechos humanos y garantías individuales, ya que estas sólo existen en función de los derechos que protegen, de tal manera que pueden existir derechos sin garantías, sin embargo, no pueden existir garantías sin derechos.

En suma, los derechos humanos, derechos fundamentales y garantías individuales no significan lo mismo, ya que los derechos humanos son aquellos inherentes al hombre por el simple hecho de serlo, por lo que se convierten en derechos

⁴ Véase Tesis XXVII.3o. J/14 (10a.) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 17, t. II, abril de 2015, p. 1451.

fundamentales cuando son positivados en los ordenamientos jurídicos, regularmente Constitucionales y Tratados Internacionales, finalmente las garantías individuales tienen como finalidad proteger a los derechos humanos y reparar las violaciones que se produzcan a los mismos.

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

En este capítulo se examinará el marco jurídico de derechos humanos en los instrumentos jurídicos Internacionales y Nacionales con la finalidad de analizar la obligación del Estado Mexicano respecto a la observancia de los derechos humanos en las políticas públicas.

En México, la Constitución Política es la norma suprema a que deben sujetarse todos los demás ordenamientos jurídicos, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas. (CPEUM, 2021)

Es decir, los Tratados Internacionales celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, y la Carta Magna son la Ley Suprema; no obstante, el 24 de junio de 2011 en la Contradicción de Tesis 293/2011, se debatió el criterio respecto a la posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos frente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De tal manera que la Contradicción de Tesis 293/2011, fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el 3 de septiembre de 2013 y publicada el 25 abril del 2014, y solucionó la posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en relación con la Constitución:

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la

configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano (Tesis P./J. 20/2014).⁵

En virtud de ello, las normas de derechos humanos, con independencia de si se encuentran en tratados internacionales o en la Constitución, no se relacionan de manera jerárquica entre ellas; sin embargo, cuando exista una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos en la Carta Magna, se debe atender a lo que indique la norma constitucional.

2.1 Marco jurídico Internacional

En los últimos años el Estado mexicano ha ratificado tratados internacionales en materia de derechos humanos y como consecuencia de ello adquiere obligaciones que son regidas por el derecho internacional, por lo que los beneficiarios de éstas obligaciones son todas las personas. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva 2/82 sobre el efecto de las reservas sobre la entrada en vigor de la Convención Americana establece lo siguiente:

Los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos

⁵Véase Tesis P./J. 20/2014 , Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, T. I, p. 192.

en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.⁶

Por lo tanto, una de las obligaciones de los Estados es la protección de toda persona y esto es establecido en la “Carta de Naciones Unidas”, “Pactos internacionales de Derechos Humanos”, “Convención Americana sobre los Derechos del Hombre” y de manera específica y explícita en la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”.

Lo anterior porque son instrumentos jurídicos fundamentales para promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

2.1.1 Carta de la Organización de las Naciones Unidas

México al suscribir Tratados Internacionales de Derechos Humanos asume diversas obligaciones, por lo que de acuerdo al Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, la Carta de Naciones Unidas⁷, en el artículo 56° establece que “Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente,

⁶ Véase OC-2/82, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana*, Opinión consultiva del 24 de septiembre de 1982, Serie A, núm. 2., párrafo 29, [en línea]: http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha_opinion.cfm?nId_Ficha=16&lang=es, Fecha de consulta: Septiembre 2021.

⁷ La Carta de Naciones Unidas es el instrumento constituyente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por lo que determina los derechos y obligaciones de los Estados miembros, y establece los órganos y procedimientos de la ONU.

en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55”⁸.

Entre tales propósitos figura el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades⁹, por lo que de acuerdo a la referida Carta el Estado mexicano se comprometió a tomar medidas para la realización de dicho fin; no obstante, la Carta no puntualiza de manera precisa cómo el Estado deberá tomar medidas, simplemente lo señala.

2.1.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰ tiene como fundamento la Carta de las Naciones Unidas, como se mencionó impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos, por lo que respecto a las obligaciones del Estado el Pacto en el artículo 2° indica:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.¹¹

⁸Véase Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, Orden jurídico Nacional, 17 de octubre de 1945 , San Francisco, 1945, [en línea]: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Tratlnt/Derechos%20Humanos/PI00.pdf>, Fecha de consulta: Septiembre 2021.

⁹ *Ibidem*, Artículo 55.

¹⁰ Es un tratado internacional vinculante para México desde 1981, el cual protege los derechos conocidos como de “segunda generación”, encaminados a la satisfacción de las necesidades básicas.

¹¹ Véase Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Orden jurídico nacional, 12 de mayo de 1981, Nueva York, 1966, [en línea]:

En primer lugar, al señalar que la obligación del Estado consiste en "adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas."¹²

Además, el Comité hizo la observación de que la frase "hasta el máximo de los recursos de que disponga" refiere tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales, por lo que se habla de apoyo recíproco.

Por otra parte, dispone que los Estados Partes "[...] se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian" , por lo que esta obligación incluye la adopción de legislación apropiada y de diseñar e implementar planes y programas en la materia. No obstante, también se encuentran las de ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables¹³, además, se consideran las de carácter administrativo, financiero, educacional y social.

La obligación de garantía exige además que el Estado realice actividades concretas para que las personas puedan disfrutar de sus derechos, ya que se "reconoce que la aplicación del pacto no depende exclusivamente de la promulgación de disposiciones constitucionales o legislativas, que suelen ser de por sí insuficientes"¹⁴, por lo que deben tomar otras que consideren necesarias.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D50.pdf>, fecha de consulta: Fecha de consulta: Septiembre 2021.

¹² Véase Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 3, *La índole de las obligaciones de los Estados Partes* (primer párrafo del artículo 2 del Pacto), en Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 215 (2008), p. 4, párr. 13.

¹³ Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 3, *La índole de las obligaciones de los Estados Partes*, *op. cit.*, párr. 5., p. 2.

¹⁴ Véase Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 3 Aplicación del

Finalmente, es preciso señalar que de acuerdo al artículo 28 del Pacto, las obligaciones establecidas se extienden “a todas las partes componentes de Estados federales, sin limitación ni excepción alguna”¹⁵, lo cual quiere decir que todas las entidades territoriales, administrativas y demás divisiones políticas de un Estado se encuentran obligadas a cumplir con el Pacto.

2.1.3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁶ es otro instrumento jurídico cuyo fundamento es la misma Carta, y en relación a las obligaciones del Estado en el artículo 2 establece que el Estado debe “[...] respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto [...]”¹⁷

Por lo que respecto a esta garantía, el artículo 2° señala lo siguiente:

Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por

Pacto a nivel nacional (artículo 2), 13º período de sesiones del 29 de julio 1981, Doc., HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), párr. 1, p. 1.

¹⁵Véase Organización de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, Artículo 28.

¹⁶ Es un tratado internacional vinculante para México desde 1981, el cual protege los derechos conocidos como de “primera generación”, individuales o de libertad.

¹⁷ Véase Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Orden jurídico Nacional, 20 de mayo de 1981, Nueva York, 1966, [en línea]: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>, Fecha de consulta: Septiembre 2021.

disposiciones legislativas o de otro carácter. (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1981)

Del precepto anterior se deriva que el Estado Mexicano de acuerdo al Pacto y a su legislación interna debe adoptar medidas oportunas para que se ejerzan los derechos de manera efectiva, estas medidas deben ser “legislativas, judiciales, administrativas y educativas y demás medidas que sean apropiadas para cumplir con sus obligaciones jurídicas”¹⁸.

En este tenor, se considera fundamental considerar que las obligaciones que impone el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos vinculan a cada Estado Parte en su totalidad, por lo que todos los poderes públicos y demás autoridades públicas o gubernamentales, sea cual fuere su rango están en condiciones de comprometer la responsabilidad del Estado Parte.

Otro aspecto que es importante considerar es que tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales se hace referencia a los deberes de los Estados de asegurar la materialización de los derechos contenidos en los Pactos. Específicamente hace referencia a la “obligación de respetar y garantizar los derechos humanos¹⁹” en ambos instrumentos.

2.1.4 Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos

¹⁸ Véase Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 31, *Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, 80º período de sesiones, del 26 de mayo de 2004, Doc., CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr. 7, p. 3.

¹⁹ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos hace referencia específica en el artículo 2 a la obligación de respeto y garantía, mientras que en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales la referencia a la obligación de respeto no está señalada en un artículo en particular sino en ciertos artículos de dicho tratado.

Esta Declaración reconoce los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas para la promoción y la protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los seres humanos, por lo que refiere que todos los miembros de la comunidad internacional deben cumplir conjunta y separadamente las obligaciones que disponga.

Asimismo es la única que hace referencia a la promoción y protección de los derechos humanos a través de Instituciones de derechos humanos, el artículo 2° dispone lo siguiente:

- 1) Los estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.
- 2) Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente declaración sean efectivamente garantizados.²⁰

Visto desde esta perspectiva, los Estados parte tienen la obligación de proteger los derechos humanos, lo que significa que deben adoptar medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen los derechos fundamentales, lo cual incluye tanto mecanismos de protección jurisdiccional, como los de protección no jurisdiccional. Respecto a la responsabilidad que tiene el Estado señala en el artículo 14:

²⁰ Véase Organización de las Naciones Unidas, *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, Resolución 53/144, 08 de marzo de 1999, [en línea] <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2013.pdf>, Fecha de consulta: Septiembre 2021.

1. Incumbe al Estado la responsabilidad de adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole apropiadas para promover en todas las personas sometidas a su jurisdicción la comprensión de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, 1991).

Por lo tanto, la responsabilidad del Estado de protección de los derechos por medio de medidas abarca principalmente los derechos establecidos en Carta de la Organización de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Ahora bien, en cuanto a las medidas que deben adoptar los Estados enumera en el mismo artículo apartado 2 las que a continuación se indican:

[...]

a) La publicación y amplia disponibilidad de las leyes y reglamentos nacionales y de los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos;

b) El pleno acceso en condiciones de igualdad a los documentos internacionales en la esfera de los derechos humanos, incluso los informes periódicos del Estado a los órganos establecidos por los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que sea Parte, así como las actas resumidas de los debates y los informes oficiales de esos órganos. (Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, 1999).

Estas medidas están encaminadas a la promoción de derechos humanos, refiriéndose al conocimiento que deben tener todos los ciudadanos de las leyes e instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos, por lo tanto debe haber acceso y disponibilidad.

2.1.5 Convención Americana sobre Derechos Humanos

En lo que respecta al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 1° también refiere que es obligación de los Estados respetar los derechos y en este tenor menciona lo siguiente:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.²¹

En relación a lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos indica que respecto a la obligación de respetar los derechos humanos, “el ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana, y en consecuencia, superiores al Estado.”²²

²¹ Véase Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, “Pacto de San José de Costa Rica” Orden jurídico nacional, 7 de mayo de 1981, San José, Costa Rica, 1969, [en línea] <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf>, Fecha de consulta: Septiembre 2021.

²² Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párr. 165, p. 34. [en línea] http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf, Fecha de consulta: Septiembre 2021.

Consecuencia de ello, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente los derechos “se está ante una inobservancia del deber de respeto”.

Respecto a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos, la Corte refiere que esta obligación

[...] implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1988)

Por lo que de conformidad con lo anterior la obligación de garantía implica además cuatro obligaciones en caso de violación de derechos humanos, las cuales son: la prevención, investigación, sanción y reparación, en este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos refiere que:

El Estado tiene el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las

sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación.

(Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1988)

En efecto, la obligación de respetar tiene implícita una obligación negativa del Estado ya que debe abstenerse de llevar a cabo alguna conducta de tal manera que una persona se ve perjudicada en el ejercicio de sus derechos; respecto a la obligación de garantizar, esta implica una obligación positiva, ya que el Estado debe tomar medidas que considere necesarias, que van desde legislativas hasta judiciales.

En la siguiente tabla se señala cada una de las obligaciones pertenecientes a la garantía de derechos humanos de acuerdo resoluciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Tabla 3. Obligaciones derivadas de la violación de derechos humanos

Obligación	Descripción
Prevenir	Implica el deber del Estado de tomar medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.
Investigar	Implica que el Estado está obligado a investigar toda situación en la que se violen los derechos humanos; si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación queda impune y no se reestablece en cuanto sea posible a la víctima en la plenitud de sus derechos, significa que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción.
Sancionar	Implica que el Estado está obligado a sancionar a los responsables de las violaciones de derechos humanos
Reparar	La reparación comprende las diferentes formas por medio de las cuales un Estado puede hacer frente a la responsabilidad en que ha incurrido. Los modos específicos de reparar varían según la lesión producida, algunas de ellas pueden ser: 1. Restitutio in integrum de los derechos afectados. (restablecimiento de la situación anterior y adopción de medidas que tiendan a desaparecer los efectos de las violaciones cometidas).

-
2. Tratamiento médico para recuperar la salud física de la persona lesionada.
 3. Obligación del Estado de anular ciertas medidas administrativas.
 4. Devolución de la honra o la dignidad que fueron ilegítimamente quitadas.
 5. Pago de una indemnización pecuniaria.
 6. Medidas tendientes a evitar la repetición de los hechos lesivos (aprobación de nueva legislación, elaboración de normas administrativas, planes nacionales de acción y definición de nuevas políticas estatales que se consideren necesarias).
-

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.²³

Por otra parte, para que el Estado cumpla con las obligaciones indicadas de respetar los derechos y de garantizar su libre y pleno ejercicio, el artículo 2° señala que:

[...] los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.²⁴

Así mismo, la obligación de garantía implica, “impulsar medidas eficaces tendientes a prevenir la eventual violación de los derechos humanos, instrumentando medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural para salvaguardarlos”²⁵.

Cabe resaltar que respecto a las “medidas que se consideren necesarias” la Corte ha declarado que “No es posible hacer una lista detallada de todas esas medidas,

²³ Elaboración propia con base en: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párr. 174-176, pp. 36-37. [en línea]: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf, Fecha de consulta: Octubre 2014; *Caso Castillo Páez Vs. Perú*, Sentencia de 3 de noviembre de 1997, Serie C, núm. 34, párr. 90, p. 23. [en línea] http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_34_esp.pdf, Fecha de consulta: Octubre 2021; *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina*, Sentencia de 27 de agosto de 1998, Serie C, núm. 39, párr. 41, p. 11. [en línea] http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_39_esp.pdf, Fecha de consulta: Octubre 2021.

²⁴ Véase Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, *op. cit.*, Artículo 2.

²⁵ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, *op. cit.*, párr. 175, p. 36.

puesto que varían con la ley y las condiciones de cada Estado parte, por lo tanto, las medidas variarán de acuerdo a las circunstancias, las normas jurídicas, las prioridades que tenga el legislador y la disponibilidad de recursos.

Por ello se considera que la Corte Interamericana es muy precisa en relación a la garantía para el ejercicio de los derechos humanos, ya que el Estado debe organizar todo el aparato gubernamental para esos efectos, lo cual implica generar condiciones estructurales, legales y humanas para que las personas sujetas a su jurisdicción disfruten de los derechos establecidos en la Convención.

Derivado de lo anterior, las acciones encaminadas a la promoción y protección de los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico internacional, se desarrollan principalmente a través de las instituciones nacionales y locales de promoción y protección de los derechos humanos las cuales hoy en día son fundamentales para toda persona ya que son el contrapeso frente al abuso de poder.

2.2 Marco jurídico nacional

En México a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se hizo reconocimiento de manera amplia de los mismos, con la cual se aportaron modificaciones que actualmente son el fundamento del sistema jurídico mexicano.

En efecto, el referido precepto contempla las obligaciones que tiene a su cargo el Estado Mexicano derivadas de la reforma de derechos humanos, por lo que se hace énfasis en que todas las autoridades mexicanas independientemente del nivel de gobierno que se trate, ya sea Federal, Estatal o Municipal están obligados a promover, respetar, proteger y garantizar.

No obstante, en primer lugar es importante señalar que de acuerdo al artículo 40° de la Carta Magna, que a la letra dice:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (CPEUM, 2022).

Del párrafo se desprende que cada estado de la República tiene un gobierno y una Constitución Estatal propias para su estructura interna, pero todo ello con base a la Ley Suprema de la Federación; respecto a las Entidades Federativas, el artículo 116 señala que “El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, [...]” (CPEUM, 2022).

Asimismo, el artículo 115 establece que “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre [...]” (CPEUM, 2022).

De esta manera las autoridades de los diversos órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal²⁶, en el ámbito de sus competencias tienen definidas obligaciones de derechos humanos.

2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como se mencionó, como consecuencia de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos del 10 de junio de 2011, el artículo 1° constitucional en su tercer párrafo refiere lo siguiente:

²⁶ Es importante señalar que de acuerdo al Dr. Salvador Valencia Carmona, existen cinco órdenes de gobierno: a) Constitucional (competencias al que se ciñen la Federación, Estados y Municipios); b) Federal (competencias de los poderes federales); c) Estatal o local (régimen interior propio); d) Distrito Federal y d) Municipal (a cargo de los ayuntamientos).

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad [...]. (CPEUM, 2022)

Al hacer referencia a “todas”, se hace referencia a la obligación que tienen los servidores públicos, de los diversos órdenes de gobierno y de los tres poderes de conocer y ejercer nuevas responsabilidades en esta materia, así mismo se incluye a todos aquellos que realicen funciones de autoridad.

Es importante señalar que para su cumplimiento el Estado debe atenderse a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que el artículo 1º. establece en la última parte del tercer párrafo lo siguiente: "En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley" (CPEUM, 2022).

Cabe referir que dentro de la obligación de garantía se encuentra la restitución de los derechos frente a una violación de los mismos, por lo que las autoridades tienen también diversas obligaciones al respecto: prevenir, investigar, sancionar y reparar.

De esta forma, la Carta Magna confirma que todo derecho humano reconocido por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades con independencia del orden de gobierno o de la modalidad administrativa bajo la cual estén organizadas, además, en caso de violación de derechos humanos las autoridades tienen la obligación de investigar, sancionar y reparar.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

En el presente capítulo se analizará la propuesta de políticas públicas con enfoque de derechos humanos establecido por instituciones internacionales y nacionales en materia de derechos humanos, cabe señalar que la importancia radica en considerar que el enfoque de derechos humanos permea en todo el ciclo de políticas públicas, por lo que no es exclusivo de una etapa del mismo; sin embargo para efectos de esta investigación se enfocará en el diseño de las políticas públicas, y al final se presenta un breve estudio de caso.

3.1 Hacia la protección de los derechos humanos

A partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, el Estado Mexicano realizó un amplio reconocimiento de los mismos, con la cual se aportaron modificaciones que son el sustento para la transformación del sistema jurídico mexicano.

En este apartado dicha reforma es significativa porque tiene como esencia la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de tal manera que es la base jurídica principal para el análisis del estudio de caso del presente capítulo.

3.1.1 Antecedentes: políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Desde mediados del siglo XX se reconoció la estrecha relación entre derechos humanos y las políticas públicas, a partir de dos perspectivas:

- a. Los derechos humanos deben ser la inspiración de las políticas públicas, lo que se conoce como la perspectiva de derechos humanos.
- b. Para la plena realización de los derechos humanos se requiere de políticas públicas específicas. (Peña, 2008, p. 1).

De acuerdo con Vázquez y Serrano (2011), la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, impulsó la perspectiva de derechos humanos como “un método para regular los procesos de cooperación internacional, las políticas de combate a la pobreza y, particularmente, las políticas de desarrollo” p.15 , ya que en el artículo 4° señala que “Los Estados tienen el deber de adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo.”²⁷

En el caso de México, la reforma en materia de derechos humanos que se llevó a cabo en junio de 2011 y la persistencia de violaciones de derechos humanos en el país trajo como consecuencia la preocupación de crear mecanismos de protección al ser humano frente al poder de las autoridades con la finalidad de dar una solución a los problemas que planteaban los gobernados sobre las violaciones a sus derechos, ya que “Además de leyes pertinentes se necesitan procesos e instituciones políticas, de gestión y administrativos que respondan a los derechos y las necesidades de las personas.”²⁸

Por otra parte, en la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993 establece que “La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos” p. 27, con lo cual se estableció claramente la vinculación entre derechos humanos y política pública.

De acuerdo a lo establecido en el “Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos Principios

²⁷ Véase Asamblea General de la ONU. *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

²⁸ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York/Ginebra, 2006, p. 10.

Constitucionales” en las políticas públicas los Estados intervienen principalmente a través de acciones positivas, tales como: asignar presupuesto, establecer subsidios o diseñar programas dirigidos a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, ya que en el caso de la obligación de respetar, los Estados deben realizar en su mayoría acciones negativas, es decir, el Estado y sus agentes deben abstenerse de interferir con el goce de los derechos humanos.

3.2 La reforma constitucional en materia de derechos humanos y sus implicaciones en el ciclo de políticas públicas

Como se ha mencionado, la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 ha sido la más importante en materia de derechos humanos ya que amplía su reconocimiento y señala obligaciones tanto para el Estado, como para los servidores públicos, para la elaboración e implementación de las políticas públicas en todos los ámbitos y niveles del Gobierno.

Es importante señalar que las obligaciones constitucionales en materia de derechos humanos involucran necesariamente a las políticas públicas, que en general tienen el objetivo de encarar y resolver problemas públicos de forma racional a través de procesos de acciones gubernamentales. La preocupación por la racionalidad de la acción gubernamental se sustenta en que las políticas públicas deben dirigirse a la consecución del bienestar público a partir de acciones que se realizan con recursos públicos que, además, siempre son escasos. (Salazar, 2014, 28)

Entre las principales aportaciones de la reforma constitucional se encuentran:

- a. El término “garantía individual” se eliminó del texto constitucional y se sustituyó por el de “derechos humanos”.
- b. Reforma de 11 artículos constitucionales (1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105).

- c. El principio pro persona²⁹ se incluye.
- d. Eleva a rango constitucional a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales.
- e. Todas las autoridades del país tienen la obligación de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.
- f. Se adoptan los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad para la aplicación de los derechos humanos.

Por lo tanto, de acuerdo con la reforma constitucional, los principios constitucionales consagrados en el artículo 1, deben estar presentes en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

3.3 Políticas públicas y enfoque de derechos humanos

La perspectiva de derechos humanos esta presente en todo el ciclo de vida de las políticas públicas y cada uno de los procesos que conforman su ciclo de vida debe ser dotado de dicha perspectiva:

El objetivo principal de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos es el cumplimiento de los derechos de todas las personas, que es una de las principales características que las hacen diferentes a la política pública tradicional. De esta forma, cuando se piensa en la estructuración del problema público, lo que se debe tener en mente es que el objetivo final es que las personas efectivamente puedan ejercitar el derecho humano relacionado con ese problema. A partir de ello, se deben identificar las obligaciones y componentes provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y enlazarlos de tal forma que estos estándares se conviertan en los objetivos de la política pública.³⁰

²⁹ Es la obligación de la autoridad (al impartidor de justicia, a quienes participan en el proceso legislativo y a los encargados de elaborar políticas públicas, es decir, a los servidores públicos en general) de interpretar y ejecutar cualquier ley u ordenamiento ya sea federal, estatal o municipal en el sentido que otorgue la protección más amplia a la persona.

³⁰ Véase Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos: Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Facultad

Tal como se señaló en el apartado anterior, los principios constitucionales consagrados en el artículo 1º, deben estar presentes en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Bajo este contexto, las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos buscan:

- a. Materializar los derechos, no sólo como aspiración o como bien jurídico reconocido.
- b. Atender a grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación.
- c. Incluir la participación efectiva de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil.
- d. Fomentar la rendición de cuentas y la transparencia.
- e. Dar cumplimiento a las obligaciones en materia de derechos humanos: respetar, promover, garantizar y proteger.
- f. Transformar las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales.³¹

Por lo tanto, con la reforma en materia de derechos humanos actualmente existe una nueva racionalidad en la política pública, una racionalidad ampliada, que de acuerdo con Salazar Ugarte (2014), debe:

- a. Cambiar el enfoque de personas con necesidades que deben ser asistidas al enfoque de sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas para modificar la lógica de los procesos de elaboración de políticas públicas.

Latinoamericana de Ciencias Sociales México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Gesoc, Agencia para el Desarrollo, A.C. 2010, p. 26

³¹ Véase Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos Principios Constitucionales, México, 2014, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Gobernación, 2014, p. 18.

- b. Tener presentes las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, los elementos básicos de los derechos humanos y sus principios de aplicación.
- c. Acudir a los estándares internacionales para asignar contenidos a obligaciones estatales, elementos básicos y principios de aplicación de los derechos humanos. (Salazar, 2014, p. 28)

Es fundamental tener presente que en las políticas públicas con enfoque de derechos humanos el objetivo y esencia no es la solución de problemas concretos o de demandas insatisfechas, sino el cumplimiento de derechos. Desde esta perspectiva, las políticas públicas:

No son consideradas solamente como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento. (Abramovich & Pautassi, 2006, p. 17)

3.3.1 Características y principios de las políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos

Los derechos humanos tienen rasgos esenciales, sin embargo, no existe un consenso acerca de cuáles son, para Francisco Laporta son tres características básicas de los derechos humanos:

- a) **Universalidad:** Refiere a se adscriben a todos los seres humanos, con independencia del sistema jurídico en el que vivan.

b) Absolutos: Tienen una fuerza e importancia sobresaliente debida al estado de cosas que protegen; desplazan a otros requerimientos morales y sólo entran en conflicto con otros derechos humanos.

c) Inalienables: Sus titulares no pueden renunciar a ellos, tienen obligación de respetarlos no sólo en los demás, sino también en sí mismos.

(Laporta, 1987)

3.3.1.1 Universalidad

Como se señaló cuando se habla de universalidad de los derechos humanos nos lleva a la idea de que estos son de cada uno y todos los hombres, sin embargo, al respecto existen ciertas discrepancias.

Para Prieto Sanchís (1990), un derecho será universal cuando “su ejercicio se atribuya a toda persona, independiente de la jurisdicción de su país” p. 80, lo cual significa que los derechos pertenecen de manera general a cualquier individuo, independientemente del lugar en el que se encuentre.

No obstante, contrario a ello, para Ferrajoli, la universalidad no radica en la pertenencia al género humano, para él la universalidad radica en la forma en cómo están redactados los preceptos que contienen derechos: los derechos son universales, es decir, pertenecientes a todos en condiciones de igualdad³², por lo que para él, la universalidad es relativa ya que los derechos corresponden únicamente a aquellos dotados de status de personas, ciudadanos o de personas con capacidades de obrar.

Por su parte, Robert Alexy, señala que hay que diferenciar entre: a) la universalidad respecto a los titulares, la cual consiste en que los derechos humanos son derechos que corresponden a todos los seres humanos, con independencia de un título

³² Véase Ferrajoli, Luigi, Principia iuris.

adquisitivo, por lo no se admítela asignación de derechos de manera grupal, y b) la universalidad respecto a los destinatarios (obligados) de los derechos, en este sentido señala que no serían solamente los seres humanos en lo individual, sino también los grupos y los Estados (Citado por Carbonell, 2011).

Finalmente, para Carbonell la universalidad de los derechos puede ser percibida desde el punto de vista de la política, por lo que esta radicaría en que

Todos los habitantes del planeta, con independencia del país en el que haya nacido y del lugar del globo en el que se encuentren deberían tener al menos el mismo núcleo básico de derechos fundamentales, los cuales tendrían que ser respetados por todos los gobiernos. (2011, p. 66)

Independientemente de la conceptualización que se tenga de la universalidad de los derechos, su esencia radica en que estos pertenecen a todo ser humano por igual, esto es, independientemente de su condición u origen y del país en que haya nacido o habite.

3.3.1.2 Inalienabilidad e irrenunciabilidad

Esta característica refiere a que los derechos humanos se le adscriben a la persona humana al margen de su consentimiento o incluso en contra de su consentimiento, es decir, “un derecho es inalienable porque su titular no puede perder independientemente de que lo haga o de cómo le traten los demás, incluso si estos están justificados para no concederle lo que demanda en ejercicio de su derecho” (Meyers, 1988, p. 14), los derechos no se pueden enajenar, ni nadie puede ser despojado de ellos.

Por lo tanto, un derecho inalienable es aquel cuyo titular nunca lo puede perder, renunciar o transferir independientemente de lo que haga, ya que este carácter de inalienabilidad significa que de ninguna manera un derecho es objeto de renuncia.

De esta manera, los derechos humanos se adscriben a los individuos, y no se les reconoce la capacidad de desprenderse de ellos, por ejemplo, si el derecho a la integridad física es inalienable, se traduce en que su titular no puede disponer ni física ni jurídicamente de tal derecho.

Así mismo, su carácter de irrenunciables, los hace también intransmisibles a otra persona a través de una venta, así como tampoco son susceptibles de apropiación por parte del estado, nadie puede ser despojado de sus derechos; por lo tanto, no es la permanencia de la separación o la indeseabilidad de los derechos perdidos lo que impide su renuncia, es la imposibilidad de separación misma (Meyers, 1988).

3.3.1.3 Interdependencia e indivisibilidad

Estas características refieren a que los derechos humanos están articulados, relacionados entre sí, además no hay jerarquía entre los mismos, es decir, no se permite poner unos por encima de otros ni menos sacrificar un tipo de derecho en menoscabo de otro, por lo que no se debe existir separación alguna, ni pensar que unos son más importantes que otros.

La interdependencia señala la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de un grupo de derechos. Por ejemplo, el derecho a la salud tiene aparejadas claras relaciones con el derecho a la alimentación y a la vivienda digna, así como al trabajo en condiciones adecuadas. (Carbonell & Salazar, 2014, p. 153)

Es decir, los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros, de tal manera que el reconocimiento de uno de ellos, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos.

Por otra parte, la indivisibilidad niega cualquier separación, categorización o jerarquía entre los derechos humanos. El aspecto central de este criterio es que los Estados no están autorizados a proteger y garantizar una determinada categoría de derechos humanos en contravención de otra, sino que todos los derechos humanos merecen la misma atención y urgencia, esta:

Implica una visión holística de los derechos humanos, en la que todos los derechos se encuentran unidos, ya no por razones de dependencia, sino porque de una forma u otra ellos forman una sola construcción. Por tanto, si se realiza o se viola un derecho, impactará en los otros derechos, más allá de si existe o no una relación de dependencia inmediata entre ellos.
(Carbonell & Salazar, 2014, p. 155)

De lo anterior se desprende que todos los derechos humanos están unidos por vínculos indisolubles que dan forma a un conjunto indivisible e interdependiente, lo cual está plenamente reconocido en la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, que se llevó a cabo en esa ciudad en 1993, el artículo 5° de la misma señala:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles, e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. [...] ³³

3.3.1.4 Irreversibilidad y progresividad

Para Ramírez García, estos dos rasgos de los derechos humanos, se proyectan en tendencias prácticas, a partir de su reconocimiento:

³³ Véase Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena, Viena, 25 de junio de 1993.

La progresividad es un principio en el cual se configura un criterio de elección de las normas aplicables a casos donde se involucran derechos humanos; con mayor precisión, mediante el principio de progresividad se establece la prioridad en la aplicación de aquellas disposiciones jurídicas más eficaces para la protección y promoción de los derechos humanos, independientemente del ámbito espacial de validez de la norma más favorable. (Ramírez, 2011, p. 73)

De ello se desprende que la progresividad implica que se debe aplicar la disposición más favorable a los derechos de la persona, es decir, debe aplicarse el ordenamiento que mejor garantice el derecho.

Por su parte, Vázquez y Serrano (2011) señalan que progresividad implica gradualidad y progreso, la primera se refiere a que la efectividad de los derechos no va a lograrse de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo, por su parte, el progreso manifiesta que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar, por lo que la progresividad requiere del diseño de planes para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de los derechos mediante el cumplimiento de dichos planes, de ello se deriva que la actuación estatal no debe disminuir, ni constituir un retroceso o una desmejora en el contenido de los derechos humanos.

Respecto a la irreversibilidad, esta consiste en la imposibilidad de desconocer la condición de un derecho como inherente a la persona humana una vez que el Estado lo ha reconocido mediante algún instrumento jurídico, ya que los ordenamientos jurídicos y los diversos procedimientos señalados los aseguran y garantizan:

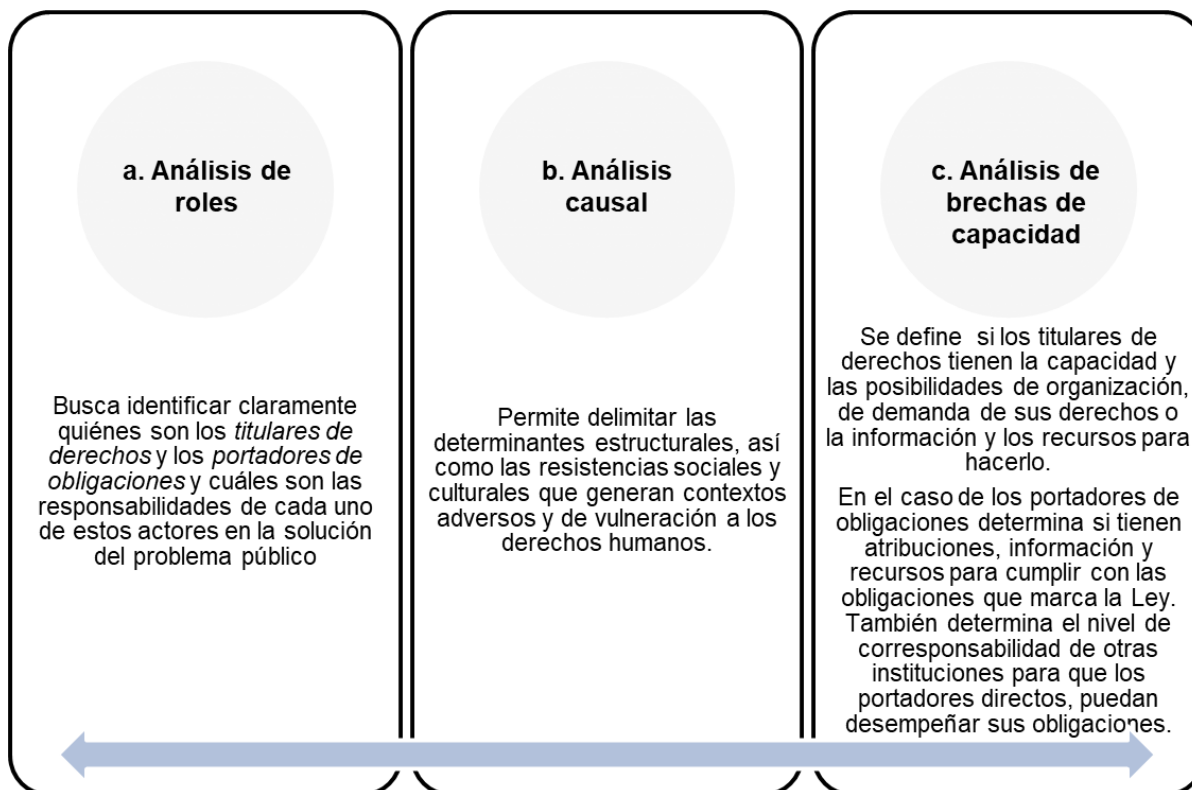
El carácter del derecho inherente a la persona no es reversible en cuando al derecho en sí, quedando implícitamente incluido de manera permanente como derecho constitucional, ya que ni el tratado ni la Constitución los crea. Resulta inconcebible para la dignidad humana que lo que hoy se reconoce como un atributo inherentes a la persona, mañana pudiera dejar de serlo por un decisión gubernamental. (Vázquez &Serrano, 2011, p. 159)

Por lo que una vez que un derecho humano es reconocido como inherente a la persona humana lo es de manera definitiva, permanente, irrevocable y firme, por lo que no puede ser vulnerado o revocado.

3.4 La aplicación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas

Para iniciar con la identificación del problema, el diseño de las soluciones posibles y planeación de las políticas públicas es preciso realizar un análisis o diagnóstico que como se verá posteriormente permite establecer una línea base y una ruta para resolver el problema público. Para ello se sugiere hacer una aproximación a través de tres tipos: Análisis de roles, causal y de brechas de capacidad, tal como se muestra en la siguiente figura:

Figura 2: Identificación de problemas públicos y agenda gubernamental



Fuente: Elaboración propia con base en información del Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos Principios Constitucionales, 2014.

En el análisis de roles se identifican los actores de política pública con enfoque de derechos humanos, los cuales son: titulares de derechos y los portadores de obligaciones, tal como se aprecia en la figura 3.

Figura 3. Actores de política pública con enfoque de derechos humanos



Fuente: Elaboración propia con base en información del Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos Principios Constitucionales, 2014.

Derivado de lo anterior, en la siguiente tabla se sintetizan las preguntas claves para la identificación de problemas públicos con enfoque de derechos humanos considerando el análisis de actores, el análisis causal y el análisis de brechas de capacidad.

Tabla 4. Identificación de problemas públicos

Titulares de Derechos PERSONAS	Titulares de Deberes ESTADO
<p>1. Identificarlos Preguntas clave: ¿Quiénes son los que ven sus derechos vulnerados o vulnerables? ¿Cuáles son los grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad?</p>	<p>1. Identificarlos Preguntas clave: ¿Quiénes son los actores concretos o instituciones responsables con competencias o atribuciones específicas relacionadas a los derechos vulnerados o vulnerables?</p>



2. Identificar Estándares Internacionales **2. Identificar Estándares Internacionales**

-Contenido Mínimo

-Obligaciones

¿Qué dicen los instrumentos y estándares internacionales de Derechos Humanos acerca de sus reivindicaciones y derechos? ¿Cuáles son sus obligaciones según los estándares internacionales de Derechos Humanos y la política nacional de Derechos Humanos?

3. Analizar sus brechas de capacidad

3. Analizar sus brechas de capacidad

¿Tienen la capacidad de reclamar sus derechos, entre ellos la capacidad de acceder a la información, organizar y participar, abogar por reivindicaciones y cambios de política, así como de obtener reparación? ¿Conocen sus derechos? ¿Por qué no pueden exigir sus derechos?

¿Qué capacidades deben fortalecerse para que cumplan con sus obligaciones? ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas y de reparación deben establecerse? ¿Por qué no cumplen sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar?

4. Implementar medidas y acciones

3. Implementar medidas y acciones

¿Qué medidas o acciones pueden implementarse para fortalecer capacidades de titulares de derechos?

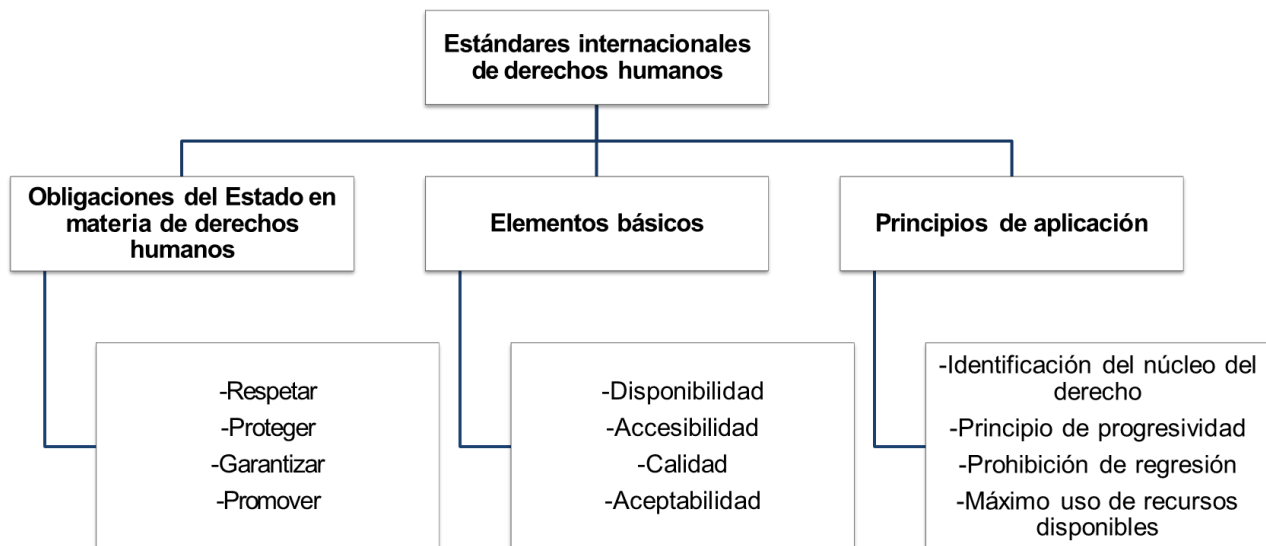
¿Qué medidas o acciones pueden aplicarse para que portadores de obligaciones cumplan con sus obligaciones?

Fuente: Adaptado del 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.

Para incorporar la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas es indispensable tener presentes tres coordenadas: a) las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos; b) los elementos básicos de los derechos humanos, y c) sus principios de aplicación, tal como se aprecia en la figura 3.

Cabe señalar que para identificar los estándares de derechos humanos en el problema público y abonar al diseño de las políticas públicas se deben tomar en cuenta algunos componentes de los derechos humanos que han sido desarrollados en las Observaciones Generales de los Comités y los Relatores de la Organización de las Naciones Unidas, además de los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales en materia de derechos humanos.

Figura 4. Principios y estándares internacionales de derechos humanos en la política pública



Fuente: Tomado de Salazar Ugarte, Pedro, (Coord.), La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual, México, 2014, p. 150.

3.4.1 Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos

De acuerdo a lo señalado en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado a través de las autoridades esta obligado a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, conforme a instrumentos internacionales y lo señalado por la Constitución, por lo que implican obligaciones señaladas en la tabla 3.

Tabla 5. Obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos

Obligación	Comentario
Promover	Hace referencia a la obligación del Estado de que las personas conozcan sus derechos y mecanismos de defensa.
Respetar	Las autoridades de los diversos órdenes de gobierno, independientemente de la función que realicen deben prescindir de realizar acciones que violenten los derechos humanos o de realizar conductas que obstaculicen su ejercicio.
Proteger	El Estado a través de medidas (legales, institucionales) debe evitar que se realicen violaciones a derechos humanos
Garantizar	El Estado tiene la obligación de asegurar jurídicamente el pleno ejercicio de los derechos humanos a través de:

-
- a) Adopción de medidas: jurídicas e institucionales, las últimas deben estar disponibles, accesibles, aceptables (de acuerdo a las necesidades y contextos) y de calidad.
 - b) Restitución de los derechos frente a una violación por medio de los deberes de investigación, sanción y reparación.
-

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de Serrano, Sandra.³⁴

Como puede observarse, a partir de la reforma constitucional nuestro país ha tenido avances respecto al compromiso de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como respecto a las obligaciones en materia de derechos humanos, por lo que a partir de este cambio de paradigma las políticas públicas deben adoptar lo establecido en todo su ciclo de vida.

3.4.2 Componentes básicos de los derechos humanos

Uno de los elementos fundamentales para identificar los estándares de derechos humanos en el problema público y abonar al diseño de las políticas públicas son los componentes de los derechos humanos que han sido desarrollados en las Observaciones Generales de los Comités y los Relatores de la Organización de las Naciones Unidas, de acuerdo con Sandra Serrano y Daniel Velázquez (2013), son los siguientes:

a. Disponibilidad: Implica garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población. En materia del derecho a la salud, por ejemplo, el

³⁴ Elaboración propia con base en: Serrano, Sandra, *“Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos”*, en Mac-Gregor Poisot, Eduardo Ferrer, Caballero Ochoa, José Luis & Steiner, Christian, (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Konrad Adenauer Stiftung, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2013; y Ortega Soriano, Ricardo A. *et. al.*, *Deberes específicos de prevención, investigación y sanción*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), 2013.

Estado deberá contar con un número suficiente de servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas, los que deberán incluir a los factores determinantes básicos de la salud, como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, entre otros.

b. Accesibilidad: Se trata de asegurar que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles a todas las personas, sin discriminación alguna. La accesibilidad supone al menos estas dimensiones: la no discriminación, la accesibilidad física y la accesibilidad económica (asequibilidad).

c. Calidad: Asegura que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función. En materia de salud, los establecimientos, bienes y servicios de salud “deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas”.

d. Aceptabilidad: Implica que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptables por las personas a quienes están dirigidos, lo que conlleva el reconocimiento de especificidades y, en consecuencia, la flexibilidad necesaria para que los medios de implementación de un derecho sean modificados de acuerdo con las necesidades de los distintos grupos a los que van dirigidos en contextos sociales y culturales variados. Por ejemplo, respecto del derecho a la salud, los establecimientos de salud en comunidades étnicas deberán adecuarse a la cosmovisión del pueblo indígena y reconocer sus prácticas médicas³⁵.

³⁵ Véase Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel. *Citado por Salazar Ugarte, Pedro. Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso, 2013, p. 152.

3.4.3 Principios de aplicación de derechos humanos en las políticas públicas

En el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos se debe tomar en cuenta principios fundamentales, entre los cuales destacan los siguientes:

a. Núcleo del derecho / Contenido esencial: La identificación del contenido esencial de un derecho supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de forma inmediata y sin que medien contraargumentaciones fácticas de imposibilidad provenientes de escasez de recursos o elementos semejantes. Una vez identificado el núcleo de la obligación, esto no quiere decir que el derecho no puede expandirse (hay que recordar que los derechos humanos establecen los puntos mínimos, no los máximos de cada derecho), sino que el Estado y sus políticas no pueden encontrarse por debajo de esos mínimos.

b. Progresividad: Los derechos humanos codificados en tratados internacionales no son más que un mínimo, su progresión está en manos de los Estados. La progresividad implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos requiere de la definición de metas a corto, mediano y largo plazo. El progreso patentiza que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. La progresividad requiere del diseño de planes para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de los derechos mediante el cumplimiento de dichos planes.

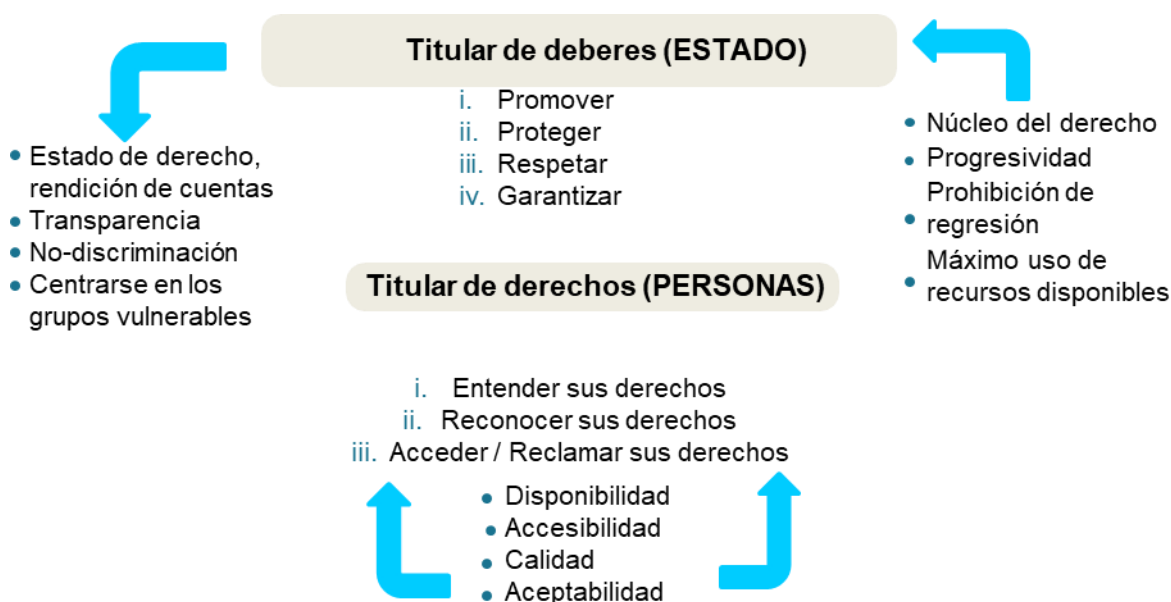
c. Prohibición de regresión: El Estado no puede disminuir el nivel alcanzado en el disfrute de los derechos.

d. Máximo uso de recursos disponibles: El uso máximo de los recursos disponibles deberá atender las necesidades concretas del lugar y de la población. Comprende los recursos económicos, tecnológicos, institucionales y humanos.³⁶

³⁶ Véase Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel. Citado por Salazar Ugarte, Pedro. *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso, 2013, p. 152.

Cabe mencionar que los elementos anteriores deben considerarse en todo el ciclo de políticas públicas, y para la evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos se deben considerar los principios, los elementos y los componentes de derechos humanos, los cuales son indispensables al evaluar políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, los elementos a considerar se resumen en la siguiente figura:

Figura 5. Elementos a considerar en la evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos



Fuente: Elaboración propia con base en Serrano, Sandra y Daniel Velázquez, 2013.

3.5 El caso de la explotación laboral de los niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de México: hacia una propuesta de diseño de política pública con enfoque de derechos humanos

La explotación laboral de niñas, niños y adolescentes es un tema de preocupación nacional y local, pues transgrede sus derechos humanos e impacta en su desarrollo con efectos a largo plazo como la consolidación de la pobreza a nivel personal, familiar y social. Esta problemática tiene múltiples causas tales como la pobreza, la

desigualdad, la debilidad institucional, la falta de acceso a la educación y a la salud, entre otros, lo cual tiene como consecuencia que no sólo los prive de la posibilidad de asistir a clases sino que también limita sus oportunidades en el futuro, pues dicha población muchas veces enfrenta discriminación múltiple.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en la publicación del *“Módulo de Trabajo Infantil 2017. Principales resultados”*, en México de los 29.3 millones de personas de entre cinco y 17 años de edad, el 11% realizaba trabajo infantil, es decir alrededor de 3.2 millones de niñas, niños y adolescentes.

Aunque la explotación laboral infantil es tipificada como un delito en el Código Penal para el Distrito Federal en el artículo 190 Bis, la explotación se lleva a cabo todos los días en espacios públicos de la Ciudad de México.

De acuerdo con el *“Informe Especial La situación del trabajo infantil y el trabajo adolescente en edad permitida en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, la Central de Abasto y otros espacios públicos de la Ciudad de México”*, en 2017 un total de 84 857 personas de cinco a 17 años de edad se encontraba en situación de trabajo infantil, de este total, 51.7% eran niños y 48.3% niñas; de los 68 782 niñas, niños y adolescentes ocupados que desarrollaban actividades económicas, 78.9% realizaba ocupaciones no permitidas, es decir 54 256 personas en este rango de edad, de esa población, 53.7% laboraba teniendo menos de 15 años de edad y 46.3% en ocupaciones peligrosas, mayoritariamente en el sector terciario de la economía (70.9%). Además de que las niñas, los niños y las y los adolescentes en este tipo de ocupaciones laboran largas jornadas (tan sólo 20.4% trabaja más de 36 horas), mientras que 54.5% recibe hasta un salario y 24.6% no recibe ingresos.

3.5.1 La incorporación de los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales en el diseño de políticas públicas para erradicar la explotación laboral infantil

De acuerdo con Hood (1986), los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales pueden considerarse como instrumentos de autoridad, los cuales hacen alusión al poder legal u oficial del gobierno y, específicamente, a su capacidad de “exigir, prohibir, garantizar, adjudicar” (p.5), por lo que como instrumentos del diseño de política pública deben incorporarse en esta etapa.

Dentro de los instrumentos jurídicos internacionales, la Convención sobre los Derechos del Niño, en el artículo 3.1 establece que “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”, el cual es un principio que se encuentra inmerso en el sistema para una protección integral de los menores y sus derechos cuando existan circunstancias que puedan afectarlos, logrando un equilibrio en la toma de decisiones, y valorando las opciones más convenientes para ellos sin transgredir sus derechos.

En consecuencia, con el principio considerado “interés superior del niño” se trata de lograr el máximo bienestar del menor, por lo que los niños, niñas y adolescentes no deben ser víctimas del delito de la explotación laboral infantil, por lo que dicho principio debe operar siempre en favor de ellos.

Asimismo, de acuerdo con la Observación General número 14 del Comité de los Derechos del Niño, el interés superior de la niñez es un concepto triple: 1) es un derecho sustantivo, 2) un principio jurídico interpretativo fundamental, y 3) una norma de procedimiento, es decir, niñas, niños y adolescentes tienen derecho a que se valore su interés superior; que en caso de que una norma jurídica admita más de una interpretación deberá elegirse la que mejor satisfaga el cumplimiento de los

derechos reconocidos en la Convención de la Niñez, y que, invariablemente, deberá considerarse en todos los procesos de toma de decisiones, sea que éstas se dirijan a una persona menor de edad en concreto o a un grupo de ellas.

Además, el Comité de los Derechos del Niño señala que los Estados tienen tres tipos de obligaciones respecto al interés superior de la niñez y adolescencia:

- a) La obligación de garantizar que se integre de manera adecuada y se aplique sistemáticamente en todas las medidas de las instituciones públicas.
- b) La obligación de velar por que todas las decisiones judiciales y administrativas, las políticas y la legislación relacionadas con los niños, dejen patente que el interés superior de estos ha sido una consideración primordial.
- c) La obligación de garantizar que el interés de la niñez se ha evaluado y ha constituido una consideración primordial en las decisiones y medidas adoptadas por el sector privado, incluidos los proveedores de servicios, o cualquier otra entidad o institución privadas.

Finalmente, en la Opinión Consultiva OC-17/2002, la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó que el interés superior de la niñez implica que el desarrollo de las personas menores de edad y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de leyes, reglamentos y todo tipo de programas o planes dirigidos a esa población, por lo que las autoridades deben privilegiar el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, incluso por encima de los intereses de terceros.

Respecto al marco jurídico nacional, como se señaló, el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a partir del año 2011 incorporó la obligación internacional del Estado Mexicano en la protección de Derechos Humanos, por lo cual el derecho de las niñas, niños y adolescentes a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, se debe garantizar.

Por su parte, el artículo 4° constitucional, incorporó la obligación del Estado Mexicano la obligación de velar y cumplir con el principio del interés superior de la niñez por lo que:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. (CPEUM, 2022)

Por su parte, la ley reglamentaria del precepto mencionado, es decir, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, establece que las niñas, niños y adolescentes son sujetos plenos de derechos, y establecen la obligación del Estado, la comunidad y las familias de asegurar que todas las medidas, programas, políticas públicas, decisiones y estrategias tendentes a lograr su desarrollo integral, se diseñen y ejecuten con perspectiva de derechos y con enfoque diferenciado que atienda las características particulares de los diversos grupos que conforman la niñez y adolescencia, teniendo como consideración primordial su interés superior.

De tal forma que, de acuerdo a lo establecido en la normatividad internacional y nacional, se debe incorporar el interés superior en el diseño de las políticas públicas, por lo que es necesario que las y los tomadores de decisiones realicen la incorporación de los principios de la Convención de la Niñez, así como lo contemplado en la legislación y reglamentación para que se promueva, proteja, respete y garanticen los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes,

Cabe señalar que la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes menciona que:

La Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán en el cumplimiento del objeto de esta Ley, para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como para garantizar su máximo bienestar posible privilegiando su interés superior a través de medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales. Las políticas públicas deberán contribuir a la formación física, psicológica, económica, social, cultural, ambiental y cívica de niñas, niños y adolescentes. (Art. 3°)

De esta manera, se hace extensiva la aplicación del principio de interés superior en los procesos de diseño de políticas públicas en materia de ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, materia en que las autoridades federales, estatales y municipales tienen competencia concurrente.

De acuerdo con Salazar (2014), el Enfoque de Derechos Humanos que se presentó a lo largo de este trabajo, representa un aporte de carácter sustantivo para los contenidos de las políticas públicas, específicamente para la fase del diseño, el cual pone énfasis en las obligaciones estatales, consagrándose estas como directrices de contenido, de tal forma que las políticas públicas se vislumbran como medios de satisfacción de derechos, y no solo como mecanismos para la solución de problemas y demandas insatisfechas.

CONCLUSIONES

1. México ha ratificado diversos instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos, los cuales crean obligaciones específicas, como consecuencia de ello se deben tomar medidas ya sea de manera conjunta o separadamente para cumplir con dicha obligación, especialmente a través del enfoque de derechos humanos en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.
2. Los diversos instrumentos jurídicos internacionales que se estudiaron coinciden en que los Estados tienen la obligación de tomar medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades, entre estas medidas destacan las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.
3. Diez años después de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, se carece de políticas públicas integrales con enfoque de derechos humanos, en las cuales se aplique el enfoque de derechos humanos en cada una de las etapas de las políticas públicas, específicamente en el diseño que contemple los contenidos mínimos establecidos en el marco jurídico internacional y nacional.
4. Es necesario diseñar políticas públicas con enfoque de derechos humanos, con la finalidad de proteger los derechos humanos de toda la población, además de dar cumplimiento a obligaciones internacionales contraídas a través de la ratificación de diversos instrumentos internacionales, respecto al enfoque de Hood (1983) habría que incorporar instrumentos de política, específicamente instrumentos de autoridad.
5. Las políticas públicas se deben diseñar con un enfoque de derechos humanos, considerando los instrumentos jurídicos internacionales y observando los principios del artículo primero constitucional.

REFERENCIAS

Aguilar Villanueva, Luis F. *Política pública*, México, Siglos XXI, 2011.

Asamblea General de la ONU. *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

Bazdresch, Luis, *Garantías constitucionales: curso introductorio*, 4a ed., México, Trillas, 1990.

Bidart Campos, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989.

Bodenheimer, Edgar, *Teoría del derecho*, traducción de Vicente Herrero, 6ta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.

Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 35ª ed., México, Porrúa, 2002.

Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *¿Qué son los derechos humanos?*, México, CNDH, Extraído de http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos, marzo 2021.

Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 3, *La índole de las obligaciones de los Estados Partes* (primer párrafo del artículo 2 del Pacto), en Recopilación de las Observaciones

Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 215 (2008).

Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 3 Aplicación del Pacto a nivel nacional (artículo 2), 13º período de sesiones del 29 de julio 1981, Doc., HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I).

Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 31, *Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, 80º período de sesiones, del 26 de mayo de 2004, Doc., CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena, Viena, 25 de junio de 1993.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos. *Declaración y el Programa de Acción de Viena*. Viena, 14 A 25 De Junio De 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Orden jurídico nacional, 5 de febrero de 1917, México, Última reforma: 28 de febrero de 2021 [en línea] <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>, Fecha de consulta: Febrero de 2021.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párr. 165, p. 34. [en línea] http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf, Fecha de consulta: Septiembre 2021.

De Castro Cid, Benito, “La fundamentación de los derechos humanos (reflexiones incidentales)”, en Muguerza Carpintier, Javier & Peces-Barba, Gregorio (coords.), *El fundamento de los derechos humanos*, España, Editorial Debate, 1989.

Dye, 1987. Citado por Parsons, Wayne, *Políticas Públicas*. Buenos Aires, FLACSO México-Miño y Dávila Editores, 2007.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: La ley del más débil*, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2004.

Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris*, Madrid, Trotta, 2001.

García Máñez, E., *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1999.

Hecló, Hugh & Wildavsky Aaron, *The private government of public Money. Community and policy inside British politics*, Macmillan, London, 1974.

Izquierdo Muciño Martha Elba, *Garantías individuales*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 2007.

Lane Jan Erick, *The public sector concepts, Models and approaches*, London, Sage, 1997.

Laporta, Francisco, *Sobre el concepto de derechos humanos*, Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, España, Núm. 4, 1987.

Majone Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, 1997.

Meny Yves & Thoenig Jean-Claudel, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1986.

Meyers T. Diana, *Los derechos inalienables*, Madrid, Alianza, 1988.

Navarrete Montes de Oca, Tarcisio, et al., *Los derechos humanos al alcance de todos*, 3a. ed., México, Diana, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2000.

OC-2/82, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana*, Opinión consultiva del 24 de septiembre de 1982, Serie A, núm. 2., párrafo 29, [en línea]:

http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha_opinion.cfm?nld_Ficha=16&lang=es, Fecha de consulta: Septiembre 2021.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York/Ginebra, 2006.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos: Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Gesoc, Agencia para el Desarrollo, A.C. 2010.

Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, Orden jurídico Nacional, 17 de octubre de 1945, San Francisco, 1945, [en línea]: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/PI00.pdf>, Fecha de consulta: Septiembre 2021.

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, Resolución 53/144, 08 de marzo de 1999, [en línea] <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2013.pdf>, Fecha de consulta: Septiembre 2021

Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Orden jurídico Nacional, 20 de mayo de 1981, Nueva York, 1966, [en línea]: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>, Fecha de consulta: Septiembre 2021

Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Orden jurídico nacional, 12 de mayo de 1981,

Nueva York, 1966, [en línea]:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D50.pdf>, fecha de consulta: Fecha de consulta: Septiembre 2021.

Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, op. cit, Artículo 2.

Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, “Pacto de San José de Costa Rica” Orden jurídico nacional, 7 de mayo de 1981, San José, Costa Rica, 1969, [en línea]
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf>, Fecha de consulta: Septiembre 2021.

Pardo, María del Carmen, *De la administración pública a la Gobernanza*, México, Colegio de México, 2002.

Parsons, Wayne, *Políticas Públicas*. Buenos Aires, FLACSO México-Miño y Dávila Editores, 2007.

Peniche Bolio, Francisco J., *Introducción al estudio del Derecho*, 20ª ed., México, Porrúa, 2014.

Peña Guzmán, Mireya Maritza, “Derechos humanos y política pública,” Aportes Andinos .No. 21. Quito, Ecuador, Universidad Andino Simón Bolívar, Programa Andino de Derechos Humanos, mayo 2008.

Pérez Luño, Antonio E. *Los derechos fundamentales*. 4ª ed. Madrid, Tecnos, 1991.

Prieto Sanchís, Luis, *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, 1990.

Quintana Roldán, Carlos F., *Derechos humanos*, 6ª ed., México, Porrúa, 2013.

Ramírez García, et. al., *Derechos humanos*, México, Oxford University Press, 2011.

Roccati, Mireille, *Los derechos humanos y la experiencia del Ombudsman en México*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1996.

Roth Deubel, André Noël, *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, 13ª ed., Bogotá, Ediciones Aurora, 2018.

Salazar Ugarte, Pedro, (Coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, 2014.

Salazar, Ugarte, Pedro, (coord.) “Chapter 7. *Reform and Public Policies*” in the *Constitutional Reform on Human Rights: A Conceptual Guide*, Mexico, Instituto Belisario Dominguez 2014, pp.142-175.

Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel. *Citado por Salazar Ugarte, Pedro. Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso, 2013.

Tesis P./J. 20/2014 , Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, T. I, p. 192.

Tesis XXVII.3o. J/14 (10a.) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 17, t. II, abril de 2015.

Vázquez Daniel y Serrano Sandra, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en la reforma constitucional de 2011. Apuntes para su aplicación práctica*. Documento de trabajo, 2011.

Víctor Abramovich y Laura Pautassi, *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos humanos*, Buenos Aires, Unesco, 2006.