



12º CONCURSO DE ENSAYO DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA

1 | La jerarquía de las medidas reparatorias de la Corte Interamericana: una propuesta teórico-normativa desde el modelo maslowiano

2 | El diario de los debates: la memoria legislativa como derecho humano a la información

3 | Hacia una Administración Pública con Enfoque Basado en Derechos Humanos: El Caso de Guanajuato

66^a LEGISLATURA
CONGRESO
GUANAJUATO



PROCURADURÍA
DE LOS DERECHOS
HUMANOS • DEL ESTADO DE
GUANAJUATO

TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL
DE GUANAJUATO

CONSTRUIMOS CONTIGO

PRESENTACIÓN

El Congreso del Estado de Guanajuato, a través del Instituto de Investigaciones Legislativas, en coordinación con el Poder Judicial del Estado de Guanajuato, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, se complace en presentar los trabajos ganadores del Décimo Segundo Concurso de Ensayo de Investigación Legislativa.

Este concurso, enmarcado en el convenio de colaboración institucional que une a estas cuatro instancias del Estado, tuvo como objeto promover, fomentar y estimular entre la ciudadanía el análisis sobre temas de actualidad en el debate social, con el fin de impulsar el desarrollo de la conciencia cívica en nuestra entidad.

La convocatoria, publicada el 12 de agosto de 2025, invitó a estudiantes, docentes de instituciones de educación superior públicas y privadas, profesionistas, investigadores y cualquier persona residente en el estado de Guanajuato, a presentar trabajos de índole jurídica, histórica, política, económica o social, con énfasis en temas fundamentales como: democracia y participación ciudadana, derechos humanos, derecho constitucional, derecho electoral y evolución del orden jurídico mexicano.

La respuesta de la comunidad guanajuatense fue extraordinaria, recibiéndose un total de **55 ensayos** para su evaluación, lo que refleja el compromiso de nuestra sociedad con la reflexión académica y el fortalecimiento de nuestra vida democrática.

Todos los trabajos fueron sometidos a un riguroso proceso de evaluación bajo el mecanismo de **cuádruple ciego**, garantizando así la máxima objetividad e imparcialidad en la valoración de cada ensayo. Este proceso contó con la destacada participación del personal especializado de las cuatro instancias co-convocantes:

- **Poder Judicial del Estado de Guanajuato**
- **Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato**
- **Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato**
- **Personal del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Guanajuato**

La evaluación, realizada del 25 de septiembre al 16 de octubre de 2025, permitió identificar aquellos trabajos que, por su originalidad, rigor metodológico, profundidad analítica y relevancia social, merecieron los primeros lugares de este certamen.

Los ensayos ganadores que a continuación se presentan representan no solo el esfuerzo intelectual de sus autores, sino también el compromiso de las instituciones organizadoras con la promoción del pensamiento crítico, la investigación de calidad y el fortalecimiento del tejido democrático de Guanajuato.

Agradecemos a todas las personas que participaron en esta edición, cuyas aportaciones enriquecen el debate público y contribuyen a la construcción de una sociedad más informada, participativa y comprometida con los valores democráticos y el Estado de Derecho.

**Congreso del Estado de Guanajuato
Instituto de Investigaciones Legislativas
Noviembre de 2025**



La jerarquía de las medidas reparatorias de la Corte Interamericana: una propuesta teórico-nORMATIVA desde el modelo maslowiano

Diego Abraham Núñez Aguirre

**12º CONCURSO DE ENSAYO DE
INVESTIGACIÓN
LEGISLATIVA**



LA JERARQUÍA DE LAS MEDIDAS REPARATORIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA: UNA PROPUESTA TEÓRICO-NORMATIVA DESDE EL MODELO MASLOWIANO

A. Maslow

ÍNDICE

1. Introducción.....	3
2. Concepción de las medidas reparatorias.....	4
3. El problema de las medidas reparatorias en México	7
4. La jerarquía Maslowiana de la reparación integral.....	12
5. La formalización normativa de la jerarquía de las medidas reparatorias: <i>¿hacia una nueva ley o reforma?</i>.....	19
6. Conclusiones.....	22
7. Referencias	23

LA JERARQUÍA DE LAS MEDIDAS REPARATORIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA: UNA PROPUESTA TEÓRICO-NORMATIVA DESDE EL MODELO MASLOWIANO

“Mas de 15 años ha sido de un ir y venir de las familias para salir adelante, sin el apoyo de las autoridades. No estamos pidiendo nada que esta Corte no haya ordenado” (María de Jesús Alvarado, 2025)

1. Introducción

El sistema interamericano de derechos humanos se ha consolidado como un referente esencial en la defensa de la dignidad humana en la región. Sus sentencias, además de representar un límite frente a la impunidad, buscan materializar una reparación integral para las víctimas. Sin embargo, su eficacia no depende únicamente de la solidez de los argumentos jurídicos que las sustentan, sino del grado en que las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) son realmente implementadas.

Si bien en México dicha implementación no es nula, a la luz de las resoluciones de supervisión dirigidas al Estado, se identifica un problema fundamental. Al examinar las medidas pendientes de cumplimiento, se observa que, más allá de la mera prolongación en el acatamiento, los esfuerzos estatales, aunque relevantes, se han concentrado en actos que no inciden significativamente en los criterios esenciales fijados por la jurisprudencia interamericana relativos a la restauración de la integralidad y la dignidad de las víctimas, los cuales constituyen el parámetro de la reparación integral (Cançado Trindade y Abreu Burelli, citado por Ratti, 2024, pp. 18-19).

Revelándose con esto, la existencia de un cumplimiento no sólo incompleto, sino graduado a un estándar de bajo impacto. El asunto es que esta circunstancia no está desarrollada del todo pues, aunque la Corte IDH ha reconocido una diferencia en la importancia o jerarquía de las medidas, ello ha sido de forma parcial, ya que únicamente ha hecho referencia expresa a algunas de ellas (reparación y compensación), dejando al resto en un estado de imprecisión o desconocimiento

respecto al “peso” que ocupan en el sistema. Esto ha generado, ante el desconocimiento de la priorización de las medidas y la ausencia de un margen regulatorio del mismo, un ciclo de atención aparente y una reparación deficitaria.

En este escenario, surge entonces la necesidad de solventar esta situación, deviniendo, a partir del avance notado en la jurisprudencia, la opción de dar un desarrollo pleno a la jerarquía demarcada en las medidas, es decir, identificar el valor específico que tienen cada una a partir de su incidencia en la transformación y satisfacción de los objetivos reparatorios.

Para ello, se ha optado por asumir una postura referenciada en algún modelo de priorización de factores que busque la satisfacción estandarizada de necesidades. Resulta conveniente elegir el correspondiente a la pirámide de las necesidades básicas de Abraham Maslow al tenor de ser un marco teórico compatible con la idea anterior en el sentido de permitir nivelar las necesidades y los procesos que tienen lugar en la sociedad (Cafiel y Martínez, 2024, p. 17), aunado a compartir una isomorfía estructural, tener el respaldo en tendencias doctrinales emergentes, y gozar de utilidad pedagógica.

De esta manera, el escrito aborda cuatro cuestiones principales: 1) la concepción de las medidas reparatorias, en donde se comprende su clasificación y naturaleza; 2) la problemática que enfrentan en cuanto a su cumplimiento en México; 3) la propuesta de una jerarquía inspirada en el modelo maslowiano como respuesta al déficit identificado; y 4) el análisis del complemento normativo indispensable para dotar de fuerza obligatoria a dicha jerarquía. Con este recorrido, se busca clarificar la importancia diferenciada de cada medida, y ofrecer una ruta que permita orientar las reparaciones hacia su finalidad transformadora y, en última instancia, fortalecer el papel del sistema interamericano.

2. Concepción de las medidas reparatorias

Hablar de medidas reparatorias inevitablemente conlleva atender violaciones de derechos humanos, ello derivado a que sin éstas últimas no pueden existir las primeras (Rousset, 2011, p. 62). Como lo menciona la Corte IDH en el caso Acevedo

Jaramillo y otros vs. Perú: “Las reparaciones, como el término lo indica, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial” (párr. 297).

O bien, como lo estipula el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ([CADH], 1978), ante la violación de un derecho o libertad protegidos por la convencionalidad, la Corte IDH dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad violado, así como que se reparen las consecuencias de la medida o situación que configuró dicha vulneración.

En general, las medidas de reparación tienen como objetivo central proporcionar a la víctima y sus familiares la *restitutuio in integrum* (Ventura, 2011, p. 248). Esta es entendida como el “restablecimiento de la situación anterior a la violación” (Almonacid Arellano vs. Chile, 2006, párr. 136), y cuyo cumplimiento no implica la exención a atender otro tipo de medidas, pues ésta es en sí misma una de las modalidades de reparación.

Su especial pronunciamiento se hace al tenor de que la misma sería lo ideal ante las violaciones de derechos, pues de cierta manera haría que todo regresase a lo que era antes. Sin embargo, derivado de la naturaleza a determinadas violaciones, la misma no siempre es consolidable lo que ha llevado a la Corte IDH a ordenar diversas acciones sustitutivas que fuesen posibles para reparar la infracción (Candia, 2015, p. 241).

De esto se desprende entender que hay una pluralidad de medidas. Estas van desde la indemnización monetaria, la restitución y la rehabilitación, hasta aquellas de índole colectiva divididas en medidas de satisfacción y garantías de no repetición (Granda y Herrera, 2020, p. 253). Igualmente, merece especial mención la medida de investigar, juzgar y sancionar que, si bien en los Principios y Directrices Básicos sobre Reparaciones se ubica dentro de las medidas de satisfacción, la Corte IDH le ha otorgado un carácter autónomo e independiente (Calderón, 2013, p. 73).

Respecto a la indemnización o también llamada medida de compensación, se entiende como el pago monetario por los daños causados derivado de la violación de un derecho humano (Corte IDH, 2021, p. 46). Los daños a los que se hace referencia comprenden dos categorías: material e inmaterial. La primera incluye el daño emergente, lucro cesante, daño al patrimonio familiar y reintegro de costas y gastos. Por cuanto hace a la segunda, se prevén daños a la esfera moral, psicológicos, físicos, al proyecto de vida, y daños colectivos o sociales (Calderón, 2013, p. 160).

Las medidas de restitución, como se ha señalado, comprenden devolver a la víctima la situación anterior de la violación desde una vertiente material. Por otro lado, la rehabilitación “pretende reparar lo que concierne a las afectaciones físicas, psíquicas o morales que puedan ser objeto de atención médica o psicológica” (Calderón, 2013, p. 176).

Por cuanto hace a las medidas de satisfacción, son aquellas que tienen el objetivo de reintegrar la dignidad de las víctimas y ayudar a reorientar su vida o memoria. Finalmente, las garantías de no repetición tienen como objeto que no vuelvan a ocurrir los hechos que ocasionaron la violación. Van desde capacitaciones, reformas legales o adopciones de derecho interno (Calderón, 2013, pp. 185-186).

El deber de investigar, juzgar y sancionar deviene de la primera sentencia del Tribunal Supranacional, el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras consistente en la obligación de indagar, perseguir y enjuiciar a quienes cometen violaciones de derechos humanos. Esta medida se mantiene en tanto no se obtenga pleno conocimiento de los hechos, la identificación de los autores y no se imponga la sanción correspondiente (Calderón, 2013, p. 74).

En su conjunto, la satisfacción de todas las medidas conduce al núcleo de este sistema: la reparación integral. Esta se concibe precisamente como la suma de dichas medidas que, por un lado, buscan restituir los derechos vulnerados y mejorar la situación de las personas afectadas; y, por otro, impulsar reformas estructurales y políticas que prevengan la repetición de las violaciones y fortalezcan la confianza de la sociedad en las instituciones (Ron, 2021, p. 36).

3. El problema de las medidas reparatorias en México

Como se aprecia, las medidas reparatorias son cruciales en el sistema interamericano, pues constituyen la vía procesal para materializar la justicia y restituir los derechos conculcados de las víctimas. No obstante, la realidad práctica de su cumplimiento por parte del Estado mexicano es desoladora.

La evidencia más contundente de este fracaso se encuentra en el registro de acatamiento de resoluciones de la Corte IDH donde de las 15 sentencias dictadas propiamente en contra de México¹, únicamente en el Caso Castañeda Gutman se ha decretado el archivo por cumplimiento total. El resto de los casos, si bien no están nulamente atendidos, revelan un estancamiento crónico y una implementación fragmentaria que dista mucho de alcanzar el estándar de reparación integral.

Las causas de esta situación son multifacéticas, desde el complejo debate entre soberanía estatal y la convencionalidad hasta las inherentes tensiones del derecho internacional. Sin embargo, una causa primordial —y la central para los fines de este análisis— reside en la concepción ambigua y no jerarquizada que se ha dado a las medidas reparatorias mismas. La imprecisión normativa y jurisprudencial sobre su peso específico y su relación entre sí ha permitido que su cumplimiento esté demarcado por la discrecionalidad y el formalismo de las autoridades.

Este vacío conceptual tiene consecuencias prácticas graves. El Estado, al carecer de un parámetro obligatorio de priorización, invariablemente se inclina por implementar las medidas más fáciles de ejecutar y menos costosas políticamente, esto es, las indemnizaciones compensatorias y ciertas medidas de satisfacción simbólica de carácter supletorio².

¹ Tómese en cuenta que de las 18 resoluciones que aparecen en la base de datos de la Corte IDH en contra de México, el caso Alfonso Martín del Campo Dodd fue sobreseído por una *ratione temporis*, y tres sentencias fueron interpretaciones de resoluciones preexistentes: Fernández Ortega, Rosendo Cantú y Alvarado Espinoza.

² Estas connotaciones de jerarquía o relevancia entre las medidas se explican con mayor detalle en el siguiente apartado.

Se estaría posiblemente dentro de la denominación dada por la doctrina anglosajona: el llamado “*blood money*” (dinero sangriento) que hace referencia a pagos realizados a familiares de las víctimas de homicidios o daños graves como forma de resolver conflictos, sin perseguir la verdad ni castigar a los responsables (Maiese, 2003). Lo cual claramente no es suficiente para satisfacer las reparaciones; lo que las víctimas requieren es conocer lo que sucedió y que se haga justicia. Concentrarse en aspectos de diversa índole, como lo señala Ellen (citado por Gómez, 2006, p. 33), es algo egoísta con el sufrimiento.

Resulta pertinente, traer lo sucedido en el caso Radilla Pacheco, en donde en el año 2011 el funcionario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación en turno ofreció el pago de una indemnización a los familiares de Rosendo Radilla, sin embargo, éstos lo rechazaron con motivo de que primeramente querían que se avanzase en las investigaciones judiciales (Alcántara, 2011).

Asimismo, es relevante lo dicho por la hija del señor Rosendo Radilla, quien señaló lo siguiente: “[...] llevo 44 años en una digna lucha por la justicia, el hallazgo y la implementación de garantías de no repetición por la desaparición forzada de mi padre, Rosendo Radilla Pacheco” (citado por Avilés, 2019).

Este cumplimiento selectivo omite las medidas que son el verdadero núcleo de la reparación integral como lo son las mencionadas en las citas anteriores. El resultado es un “avance” que es aparente: se cumple con lo accesorio, pero se abandona lo esencial. Para las víctimas, esta realidad se traduce en la perpetuación de la insatisfacción, la revictimización y la desconfianza en el sistema, mientras el Estado se ampara en un falso cumplimiento técnico que no altera las condiciones estructurales que permitieron la violación.

Para ilustrar de manera más clara este patrón de incumplimiento, la siguiente tabla resume las medidas pendientes en los casos más emblemáticos contra México.

Tabla 1

Medidas de reparatorias pendientes de cumplimiento por el Estado mexicano

Caso	Medidas de reparación pendientes
Caso González y otras	a) Investigación y sanción de responsables; b) Procesar a funcionarios por irregularidades; c) Investigar y sancionar hostigamientos a familiares; d) Mejorar o crear un protocolo de búsqueda; e) Base de datos de mujeres desaparecidas o asesinadas; y f) Brindar atención médica y psicológica gratuita a familiares.
Radilla Pacheco	a) Investigar y sancionar a los responsables de la desaparición; b) Buscar y localizar a Radilla o sus restos; c) Reformar el artículo 57 del Código Militar; y d) Dar atención psicológica gratuita y adecuada a las víctimas.
Fernández Ortega y otros	a) Investigar y sancionar a los responsables; b) Examinar y sancionar la conducta de las autoridades; c) Reformar el artículo 57 del Código Militar; d) Garantizar un recurso efectivo; e) Estandarizar un protocolo federal y estatal; f) Implementar programas de capacitación sobre violencia sexual y derechos humanos; g) Facilitar recursos para un centro comunitario; h) Garantizar alojamiento y alimentación para niñas; y i) Fortalecer los servicios de atención a víctimas de violencia sexual.
Rosendo Cantú y otra	a) Investigar y sancionar a los responsables; b) Examinar y sancionar al Ministerio Público y al médico; c) Reformar el artículo 57 del Código Militar; d) Estandarizar un protocolo federal y estatal para casos de violación sexual; e) Capacitar en materia de género y derechos humanos; f) Fortalecer el centro de salud de Caxitepec; g) Garantizar la atención de víctimas; y i) Continuar campañas de sensibilización contra la violencia de género.
Cabrera García y Montiel Flores	a) Investigar y sancionar a los responsables; b) Reformar el artículo 57 del Código Militar; y c) Mejorar y fortalecer el registro de detenciones en México.
García Cruz y Sánchez Silvestre	a) Investigar y sancionar diligentemente los actos de tortura contra García Cruz y Sánchez Silvestre.
Trueba Arciniega y otros	a) Revisar el caso penal considerando las circunstancias y estándares de la época; b) Brindar atención médica y psicológica en instituciones especializadas; y c) Implementar cursos de capacitación a Fuerzas Armadas y agentes del Ministerio Público Federal.

Caso	Medidas de reparación pendientes
Alvarado Espinoza y otros	a) Búsqueda de las víctimas; b) Continuar las investigaciones de los responsables; c) Brindar atención psicológica a las víctimas; d) Realizar un acto de reconocimiento de responsabilidad internacional; e) Incluir a los familiares en programas o beneficios que reparen su proyecto de vida; f) Crear un registro único y actualizado de personas desaparecidas; g) Capacitar a autoridades; h) Brindar garantías de retorno a personas desplazadas; y h) Pagar las indemnizaciones pendientes.
Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco	a) Investigar y sancionar a los responsables; b) Brindar tratamiento médico y psicológico a las víctimas; c) Realizar un acto de responsabilidad y disculpas; d) Generar capacitaciones a las autoridades; e) Establecer un mecanismo de monitoreo del uso de la fuerza pública; f) Otorgar beca de estudios a las víctimas; y g) Pagar gastos y costas.
Digna Ochoa y familiares	a) Brindar tratamiento médico y psicológico a las víctimas; b) Realizar un acto renacimiento de responsabilidad; c) Nombrar calles a nombre de "Digna Ochoa"; d) Pagar indemnizaciones; e) Reintegrar costas a CEJIL y Acción DH; e) Continuar investigaciones sobre la muerte de Digna; f) Crear un reconocimiento nacional en materia de derechos humanos a nombre de Digna; g) Elaborar campaña de reconocimiento de esfuerzos en derechos humanos; h) Fortalecer el Mecanismo de Protección para Personas de derechos humanos; i) Crear un Mecanismo de Protección de Testigos en procesos penales; j) Dar autonomía a los servicios periciales; k) Reformar la Ley Federal de Protección a Personas; l) Capacitar al personal de investigación; y m) Pagar indemnizaciones y completar el pago restante a CEJIL.
Tzompaxtle Tecpile y otros	a) Eliminar el arraigo del sistema penal; b) Adecuar la regulación de la prisión preventiva; c) Realizar publicaciones de la sentencia; d) Hacer un acto de reconocimiento de responsabilidad internacional; e) Brindar atención médica y psicológica; f) Reintegrar el Fondo de Asistencia Legal de Víctimas.
García Rodríguez y otro	a) Concluir los procesos penales; b) Adecuar la regulación de la prisión preventiva; c) Realizar publicaciones de sentencia; d) Hacer un acto de reconocimiento de responsabilidad internacional; e) Brindar atención médica y psicológica a las víctimas; f) Reintegrar el Fondo de Asistencia Legal de Víctimas.
González Méndez ³	No aplica.

³ La sentencia en cuestión no ha sido objeto de supervisión de cumplimiento por la Corte IDH.

Nota: Elaboración propia, 2025. La tabla fue realizada con información perteneciente a las sentencias de supervisión de cumplimiento de la Corte IDH disponibles en su página web, es por ello por lo que algunas de las medidas que se prevén puede que ya se hayan cumplido, pero no se han previsto en las resoluciones oficiales del Tribunal.

Como se puede observar de manera patente en el listado anterior, el patrón de incumplimiento no es aleatorio ni responde a una mera falta de capacidad logística; por el contrario, muestra una elusión de las medidas que constituyen el corazón mismo de la reparación integral.

El Estado mexicano, de manera consistente, ha postergado indefinidamente las medidas que exigen justicia transicional (investigación y sanción de responsables) y transformación institucional (reformas legislativas y protocolos estructurales), que son precisamente las que se ubican en la base de la seguridad y las garantías de no repetición dentro de cualquier esquema sensato y del que se hablará más adelante.

Esta situación convierte las sentencias en instrumentos estériles, pues se acata lo accesorio —el pago económico— y se deja de lado el compromiso garantista de los derechos humanos que se diluye en dos sentidos:

en primer lugar “para las víctimas, la reparación debería ser la manifestación más tangible de los esfuerzos del Estado por remediar el daño que han sufrido. [En segundo lugar] para el Estado es una oportunidad de integrar a las víctimas en la sociedad, pero también de prevenir nuevas violaciones en el futuro” (Martín, citado por Godínez, s.f., p. 9).

De aquí surge la idea de la jerarquización como un recurso que limite la discrecionalidad con que tradicionalmente se han dispuesto las reparaciones, al establecer un orden que visibilice qué medidas requieren ser satisfechas en primer término si se quiere lograr un avance real en el cumplimiento de la responsabilidad internacional. Como lo señala Gessaggi, et al. (2023), “los procesos de

jerarquización suponen una práctica del orden en tanto potencian en ciertas direcciones ciertos modos de actuar" (p. 140).

En el contexto de la reparación integral, esta "práctica del orden" resulta revolucionaria al tratarse de una herramienta que, al priorizar medidas como la investigación de graves violaciones, la sanción de responsables y la implementación de garantías de no repetición, reorienta necesariamente la acción estatal hacia los fines transformadores que la reparación integral exige.

La jerarquización opera, así como un antídoto contra la simulación, imponiendo una lógica de cumplimiento sustantivo que subordina la fácil ejecución de medidas compensatorias a la compleja —pero indispensable— satisfacción de las medidas que restituyen derechos, previenen la repetición del daño y, en última instancia, reconfiguran la relación entre el Estado y las víctimas desde la impunidad hacia la garantía efectiva de derechos.

Bajo esta premisa, la propuesta de un modelo jerarquizado no se presenta como un mero ejercicio teórico, sino como un modelo con miras a ser introducido normativamente y se obligue con esto al Estado a atender en primer lugar las bases primordiales de la reparación y eventualmente progresar con otras que, aunque relevantes, requieren el atendimiento previo de otras medidas para que puedan adquirir un verdadero protagonismo. Para comprender en mejor medida lo expuesto, pasemos al siguiente apartado.

4. La jerarquía Maslowiana de la reparación integral

A primera vista, el peso que pudiera darse a estas medidas parecería incompatible en virtud de que cada una de ellas es indispensable para lograr la completa reparación a la luz del artículo 63.1 de la CADH. No obstante, como se ha venido adelantando en la introducción, doctrinaria y jurisprudencialmente, median elementos que sí dan apertura a abrir un debate al respecto; a puntualizar que entre las medidas existe una jerarquía innata.

Basta con retomar los comentarios a la medida de la restitución, donde la Corte IDH ha establecido expresamente que ésta es la forma *par excellence* de reparación

(Caso Loayza Tamayo vs. Perú, 2006: párr. 13). Acreditando con ello, bajo lo dicho, que esta medida es la meta principal para alcanzar, siempre que sea posible.

Otro ejemplo de lo anterior son las medidas compensatorias que, a diferencia de la restitución, éstas han sido categorizadas implícitamente en un esquema secundario o complementario, pese a haber sido históricamente las pioneras en los puntos de reparación⁴. Esto con motivo a que han sido señaladas como insuficientes por sí mismas frente a la obligación estatal de esclarecer los hechos o sancionar a los responsables, lo cual las ha colocado, en términos de Nash (2009) en su “justa medida”, es decir, como una forma de reparación no única ni la más importante (p. 42).

Con esto se constata, al menos inicial y representativamente, que media una disparidad en las acciones que el Estado debe de implementar para atender las sentencias, donde de manera tenue, pero existente, la Corte IDH y la doctrina han establecido que existen medidas con mayor intimidad a la verdad, la no repetición, y el restablecimiento del honor y la justicia como valores primordiales del ámbito contencioso reconocido (Nash, 2009, p. 59).

Esto da pauta a cuestionarse entonces, en qué escalón se encuentran concretamente cada una de las medidas, y es aquí donde se retoma el problema expuesto al inicio del ensayo, pues aun cuando existe reconocimiento de la Corte IDH en la divergencia del peso axiológico y pragmático de éstas para colmar el fin de las sentencias, el panorama no es claro derivado a que no todas han sido referenciadas por el Tribunal respecto a su importancia frente a otras; impidiendo tener un marco de referencia amplio que ayudase a fijar la deseada jerarquización.

Tal como lo menciona el Tribunal Supranacional: “[...] el contenido y el alcance de las medidas de reparación en el derecho internacional continúan circundadas de un cierto grado de imprecisión, a pesar de la existencia de una jurisprudencia secular

⁴ Tómese de ejemplo el caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras (primera sentencia de la Corte IDH) donde las únicas medidas de reparación que se impusieron fueron de índole indemnizatoria.

sobre la materia” (Caso Loayza Tamayo vs. Perú [Reparaciones y Costas], 2006: párr. 6).

Bajo este contexto, yace formular, como parte de una de las primeras propuestas de este ensayo, la manera en que las medidas pudieran encontrar un nivel jerárquico razonable, no sólo con el objetivo de intentar llenar el “hueco” o la “imprecisión” que se ha expuesto, sino como una antesala a replantear la manera en que México ha estado cumpliendo las exigencias reparatorias bajo un esquema ceñido a la diferenciación jerárquica que se quiere hacer ver y a su vez vislumbrar la necesidad de crear una formalidad normativa que dé seriedad a esta idea a fin de lograr cambios sustanciales en beneficio de los derechos humanos.

Explicado lo anterior, el planteamiento adquiere el siguiente reto: ante la falta de reconocimiento expreso de algunas de las medidas de reparación respecto a su importancia en el marco de la reparación integral, como sí sucede con la restitución o las medidas compensatorias, *¿qué parámetro se pudiera seguir para identificar el “nivel” que ocupan las medidas unas frente otras?*

La respuesta, recae en un criterio de darles mayor nivel a aquellas que logren una mayor efectividad para restituir derechos y prevenir futuras violaciones tomando como guía el hecho de que la restitución integral es el objetivo central de las sentencias de acuerdo con lo que se ha mencionado en apartados anteriores. De tal manera, el “nivel” que se menciona representaría, de acuerdo con su posicionamiento o numeración, la importancia y, por tanto, prioridad que tendría la medida con respecto a otra.

El aspecto restante sería esquematizar y fundamentar lo anterior, deviniendo dos posibilidades: crear una doctrina completamente nueva, o bien, tomar como referencia algún modelo de jerarquía reconocido internacionalmente y que comparta un principio común relativo a buscar la satisfacción progresiva y prioritaria de lo más urgente y fundamental, hasta llegar a niveles más complejos y trascendentales. Opto por el segundo de ellos con el anhelo de dar rigor científico a lo expuesto y consumar de manera más sencilla lo descrito a partir de analogías.

De esta manera, la teoría seleccionada es la correspondiente a la jerarquía de necesidades básicas de Abraham Maslow, no únicamente por ser una postura que se acopla al principio aducido, sino porque, pese a tener origen en la psicología humanista, su lógica de progresión ascendente y condicionada ofrece un marco analógico excepcionalmente válido y esclarecedor para el derecho a la reparación integral. Esta validez analógica se sustenta en tres pilares fundamentales: primero, la isomorfía estructural entre la pirámide y el objetivo de restaurar integralmente a la víctima; segundo, el respaldo en tendencias doctrinales emergentes que trascienden el ámbito psicológico; y tercero, su utilidad como herramienta pedagógica y de exigibilidad.

En primer lugar, existe una isomorfía estructural —una coincidencia en la forma— entre la secuencia de necesidades humanas y la naturaleza de las medidas reparatorias. El derecho a la reparación integral, en su concepción más profunda, no busca meramente una compensación económica, sino la restauración del proyecto de vida de la víctima. Este proyecto de vida quebrantado solo puede reconstruirse sobre bases sólidas: la supervivencia física y económica (nivel fisiológico, análogo a la restitución), la seguridad jurídica y personal (nivel de seguridad, análogo a las garantías de no repetición, la investigación, y la rehabilitación), para luego avanzar hacia la reintegración social y la reparación de la dignidad (niveles de afiliación y estima, análogos a las medidas de satisfacción). El pináculo de la autorrealización representa la plena efectividad del proyecto de vida restaurado.

En segundo término, esta aplicación encuentra un respaldo en una corriente doctrinal ascendente que reconoce el valor de la teoría de Maslow más allá de su disciplina de origen. Como señala Ryff (2018, citado en Méndez y Rojas, 2024), su aplicación ha ido en ascenso para abarcar connotaciones normativas o de derecho (p. 458). Esto se observa en su uso creciente en áreas como el derecho al desarrollo, la determinación de estándares de bienestar social y, crucialmente, en la conceptualización de los derechos económicos, sociales y culturales bajo el principio de realización progresiva. La pirámide ofrece, pues, un lenguaje común y

una estructura mental ya reconocida para operacionalizar conceptos abstractos como "integralidad" y "proyecto de vida", prestándoles un rigor y una claridad de la que carecen en la actualidad.

Finalmente, la elección de este modelo se justifica por su utilidad práctica como herramienta de exigibilidad. Al proporcionar una estructura visual clara y una secuencia lógica, la pirámide se convierte en una brújula para víctimas y autoridades. Permite evaluar cuantitativa y cualitativamente el cumplimiento estatal: no basta con implementar medidas aisladas; se debe demostrar un avance progresivo y coherente que fortalezca cada nivel de la estructura reparadora. Lejos de ser una mera analogía sociológica, se erige en un parámetro de medición de la calidad de la reparación, transformando un principio difuso en un estándar concreto y exigible.

De esta manera, es propicio brindar al menos una exploración general de la teoría al margen de entender las postulaciones que se hacen en este apartado. La teoría de la jerarquía de necesidades básicas establece que el individuo prioriza sus necesidades en distintos niveles que avanzan de manera progresiva: 1. fisiológicas, 2. de seguridad, 3. sociales, 4. de autoestima o reconocimiento, y 5. de autorrealización (Maslow, 1943, citado por Madero, 2025, p. 239).

Las fisiológicas se entienden como aquellos requisitos físicos básicos y vitales para la supervivencia de cualquier ser vivo. Las de seguridad incluyen el cuidado y la protección contra los daños físicos y emocionales. Las de pertenencia son las que otorgan la posibilidad de relacionarse con demás miembros de la sociedad buscando el afecto o reconocimiento. Las de autoestima figuran como las competencias adquiridas, independencia y libertad (Madero, 2025, p. 240). Finalmente, la autorrealización es la satisfacción por el crecimiento logrado y que se encuentra dentro de cada individuo por lo que potencia su psíquico (Rusu, 2019).

Como se pudiera advertir, el pináculo de la pirámide es la autorrealización; no obstante, para alcanzarlo es indispensable que previamente se satisfagan las necesidades ubicadas en los niveles inferiores. Esto obedece a que, mientras no se cubran aquellas que se consideran básicas —como las fisiológicas o de seguridad—, las demás no adquieren aún relevancia, sino que se quedan en un plano secundario.

Comprendidas estas acepciones, se propone trasladar este andamiaje conceptual al ámbito de las medidas reparadoras, argumentando que la reparación integral sólo se alcanza cuando el Estado, actuando como garante, satisface de manera progresiva y prioritaria las “necesidades” de la víctima en el siguiente orden:

En la base de la supervivencia (necesidades fisiológicas) se sitúa la restitución en su dimensión más material y urgente. Esta medida, se erige como la piedra angular al buscar devolver a la víctima la situación anterior de la violación. Comprende, a manera de ejemplo, regresar el empleo, la devolución de la vivienda, o bien reintegrar el sustento económico. Sin la satisfacción de este nivel básico, cualquier otra forma de reparación carece de soporte real, pues se condicionaría en la mayoría de los casos la propia supervivencia física y económica.

Asimismo, es menester atender que no se puede pasar por alto la imposibilidad material que limita la restitución en casos como sería devolver la vida. Frente a esta realidad, lejos de generar un obstáculo que dificulte avanzar hacia los siguientes niveles del esquema conceptual, se plantea la oportunidad de reforzar y confirmar la base de la propuesta.

Esta reafirmación debería surgir de una respuesta estatal fortalecida, diseñada para compensar esa carencia esencial mediante la potenciación de las otras medidas y la implementación del mecanismo sustitutivo señalado por la Corte IDH en casos de inviabilidad: la indemnización pecuniaria (Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam [Fondo, Reparaciones y Costas], 1993, párr. 46).

Una vez garantizada la base material, la víctima requiere sentirse protegida (necesidades de seguridad). Este escalón encuentra su correlato directo en las garantías de no repetición y el deber de investigar, juzgar y sancionar. Las reformas institucionales, la depuración de cuerpos de seguridad y los mecanismos de control previenen la repetición del daño, mientras que la investigación seria y la sanción de los responsables actúan como un bálsamo contra el miedo y el caos que genera la impunidad. Este nivel provee la estabilidad necesaria para que la restitución no sea frágil o reversible, construyendo un entorno de seguridad jurídica y personal.

En este mismo nivel, se encuentra la rehabilitación. Su importancia es fundamental, ya que una persona que no logra recuperar su bienestar físico o emocional difícilmente puede sentir seguridad o estabilidad en su vida diaria. Por ello, la rehabilitación actúa como un vínculo entre las necesidades básicas y las de seguridad: garantiza que lo esencial no se vea afectado y, al mismo tiempo, establece las condiciones de cuidado necesarias para que las demás medidas reparadoras tengan un impacto sostenido en el tiempo.

Ascendiendo en la pirámide, la reparación debe abordar de manera conjunta el daño al tejido social y a la dignidad de la víctima, niveles que corresponden a las necesidades de afiliación (pertenencia) y de estima (reconocimiento). Si bien Maslow las distingue, en el ámbito reparatorio las medidas que las satisfacen —fundamentalmente las medidas de satisfacción— están intrínsecamente ligadas y operan de forma sinérgica.

Por ello, acciones como los actos públicos de reconocimiento de responsabilidad, las disculpas oficiales, los homenajes, los memoriales y la rehabilitación de su buen nombre, cumplen una doble función esencial. Por un lado, restablecen los lazos sociales rotos al reafirmar a la víctima como un miembro valioso de la colectividad, sanando la herida infligida al cuerpo social (afiliación). Por otro lado, restauran activamente su dignidad y autoestima fracturadas, al ser una confirmación expresa de que su lucha por la justicia fue válida y digna, devolviéndole el respeto ante sí misma y ante los demás (estima).

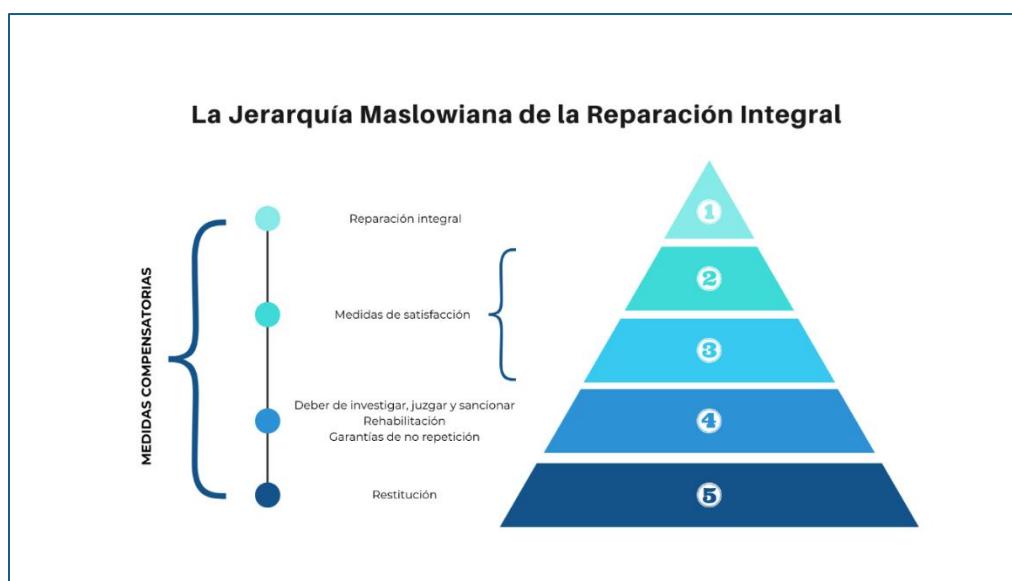
Finalmente, el pináculo de la pirámide reparadora (necesidad de autorrealización) no corresponde a una medida específica, sino al estado de plenitud jurídica y psicosocial resultante de la aplicación integral y cumulativa de todas las anteriores. Es la reparación integral como concepto holístico, donde la víctima, una vez satisfechas sus necesidades materiales, de seguridad, sociales y de estima, puede alcanzar un cierre y proyectar su vida hacia el futuro. Es la restauración máxima posible de su proyecto de vida, la meta última del sistema.

En este esquema, la indemnización compensatoria encuentra un lugar transversal y subsidiario. Opera como un mecanismo de apoyo *across the board*⁵, compensando carencias en diversos niveles (pérdida de ingresos en el nivel fisiológico, daño moral en el nivel de estima), pero, en estricto apego a la jurisprudencia, nunca sustituye a las medidas de los escalones inferiores, salvo que sea en la restitución bajo las explicaciones vertidas.

A manera de ilustrar lo explicado se presenta la siguiente figura:

Figura 1

La Jerarquía Maslowiana de la Reparación Integral



Nota: Elaboración propia, 2025.

5. La formalización normativa de la jerarquía de las medidas reparatorias: ¿hacia una nueva ley o reforma?

La construcción teórica de la jerarquía de las medidas reparatorias, por mucho que proscriba conceptualmente una mejora al respeto de los derechos humanos y al cumplimiento de la responsabilidad internacional, mantiene un problema: es una

⁵ En este contexto, “*across the board*” debe entenderse como una expresión que denota un alcance generalizado, que se aplica de manera amplia y sin limitarse a un solo ámbito o nivel específico.

simple teoría, lo cual significa que carece de fuerza normativa que obligue a las autoridades a acatar este seguimiento (Arriagada, 2024, p. 28).

La solución a ello sería, únicamente hacer una modificación a las disposiciones que regulan el marco de actuación del Estado en el cumplimiento de las sentencias internacionales. La circunstancia es que no existe formalmente nada al respecto, y la Corte IDH no mantiene pronunciamiento de cómo esto tiene que darse de manera específica. Constatando con ello, una imprecisión materialmente apreciable de cómo las autoridades del país se han hecho cargo de cumplir las reparaciones.

Nótese que la única manera en que se tiene conocimiento del cumplimiento de las medidas es a través de la supervisión de cumplimiento que hace el Tribunal, o bien, en algunos casos, a través de notas periodísticas, sin embargo, no se encuentra establecido en una norma cómo es que específicamente las autoridades habrán de actuar, ello en velo de elevar el estándar de garantía de la seguridad jurídica y el derecho a la reparación integral del daño.

De esta manera, se aprecia, al menos de manera superficial, pero con tintes de haber encontrado un punto de oportunidad legislativa, la asimilación de crear una Ley en la materia que además de prever las postulaciones del presente ensayo, fije la manera en que las autoridades habrán de coordinarse para atender los mandamientos de la Corte IDH que establezca, entre otros aspectos, facultades, principios, plazos, programas, mecanismos de supervisión independientes a los de la Corte IDH a través de informes y la realización de audiencias (Guerrero, 2014, p. 160), e inclusive pudiera crearse un sistema de coordinación como sucede en otras leyes⁶.

La implementación de esta Ley pudiera tomar como referencia a diversos ordenamientos nacionales tal como ha sucedido en Perú con la Ley 27775 o Colombia con la Ley 288 de 1996 que, si bien su funcionalidad se encuentra limitada en su gran mayoría a la reparación económica, al menos por cuanto hace al Estado

⁶ A manera de ejemplo véase el Sistema Nacional Anticorrupción o el propio Sistema Nacional de Atención de Víctimas, que inclusive éste pudiera adquirir potestades vinculadas a la atención de los mandamientos establecidos en las sentencias de la Corte IDH.

peruano, se prevé otras modalidades que pueden adquirir las sentencias tales como el juzgamiento de las autoridades responsables (Carmona, 2021, pp. 121-126).

El estado mexicano podría ir más allá y ser un referente en la comunidad interamericana respecto a la manera que se debe de asumir el compromiso internacional. Si bien, pudiera parecer un tanto excesivo la creación de una nueva norma, que indudablemente mantendría una característica de ser general, el matiz que llegaría a hacerse sería modificar leyes preexistentes que tengan relación con lo dicho tal como ha sucedido en países como Argentina o Brasil que optaron por proponer adecuaciones a ordenamientos vigentes como lo fue el Código de Procedimientos Civiles (Carmona, 2021, pp. 120-121).

Aquí salvaría mencionar a la Ley General de Víctimas (LGV) y las leyes de víctimas de cada una de las entidades federativas, cuyas previsiones en un inicio pudieran frenar la postulación que se hace, al comprender que la ley es aplicable para todas víctimas, ya que las entiende como cualquier persona afectada por violaciones a derechos humanos y delitos de acuerdo con las leyes nacionales y los Tratados Internacionales (LGV, art. 2, frac. I).

En atención a ello, y bajo el principio *pro-persona* que impera en el sistema nacional, nada ha impedido que las reparaciones encomendadas se canalicen a través de los mecanismos internos previstos en la LGV, sin embargo, yace que, aunque media esta posibilidad, la misma no es exhaustiva respecto a todas las acciones de cumplimiento, más tomando en cuenta que este ordenamiento no fue pensando para cumplir sentencias internacionales.

De tal manera, es indiscutible que sería necesario instar la actuación legislativa al margen de formalizar las actuaciones de las autoridades, mediante la creación de una nueva Ley que postule lo dicho, o mediante una reforma a la LGV en donde compatibilicen sus disposiciones acorde al objeto de cumplir la responsabilidad internacional, aunado a generar, ya sea a través de un nuevo título, un procedimiento particular para satisfacer las reparaciones de una acorde con las previsiones convencionales y, claro, atendiendo, al menos de manera referencial, la jerarquía desarrollada en este ensayo.

6. Conclusiones

La jerarquía de las medidas reparatorias surge, en última instancia, como un faro en la crisis de convencionalidad que embarga al Estado mexicano. Frente al panorama desolador de sentencias con más de una década en la penumbra, donde las víctimas observan con desesperanza cómo las acciones estatales se diluyen en trámites burocráticos y medidas aisladas, esta propuesta representa más que un modelo teórico: es un acto de fe en la posibilidad de transformar el duelo en justicia y la impunidad en garantías.

Esta jerarquización no busca simplemente reordenar un listado, ni mucho menos decir que la indemnización debería de pasar de largo con base en las postulaciones hechas, pues como se ha dicho, esta es importante en todas las etapas de reparación desde su vertiente complementaria. Lo que se busca es revelar que las postergaciones al cumplimiento no admiten justificaciones que no sean racionales y acordes a los ideales de las víctimas y el valor de las medidas.

Ya no se puede pedir a una madre que ha esperado quince años por justicia para su hija que encuentre consuelo en un memorial, cuando su necesidad primordial —saber la verdad o ver a los responsables sancionados— sigue siendo ignorada. Es poner primero las piezas fundamentales (la verdad, la justicia, la seguridad) porque son los cimientos sin los cuales cualquier otro gesto, por bienintencionado que sea, se convierte en un monumento a la impunidad y la irresponsabilidad internacional.

Al establecer un orden claro y obligatorio, esta propuesta no sólo batalla por una mejora procedimental; batalla por la confianza perdida. Busca devolverles a las víctimas la certeza de que el Estado, al fin, las está escuchando de verdad, que comprende la profundidad de su dolor y la jerarquía de sus necesidades. Que no les está ofreciendo un diploma para tapar una herida que sigue abierta, sino que está trabajando, de la manera más prioritaria, en suturarla desde sus raíces.

Implementar esta pirámide es, en esencia, elegir la reparación sobre la simulación, y elegir a las víctimas sobre la comodidad del poder. Es el camino para que el Estado deje de ser una fuente de dolor recurrente y se convierta, por fin, en el garante que se necesita. El cumplimiento jerarquizado es una manera de que las sentencias no

sean letra muerta, sino semillas de una transformación que aspiren a la innovación; a reformas o iniciativas legales audaces que digan que México sigue siendo un país con compromiso en respetar y garantizar los derechos humanos.

7. Referencias

Bibliografía y hemerografía:

- Arriagada, M. B. (2024). Normas jurídicas y conceptos jurídicos básicos en la teoría analítica del derecho de Jorge Luis Rodríguez. *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, (60), pp. 27–51.
<https://doi.org/10.5347/isonomia.60/2024.662>
- Cafiel Cuello, Y. y Martínez Trujillo, N. E. (2024). La pirámide de Maslow y el proceso educativo contemporáneo: revisión literaria. *Revista Electrónica en Educación y Pedagogía*, 8(14), pp. 15-29.
<https://doi.org/10.15658/rev.electron.educ.pedagog24.02081402>
- Calderón Gamboa, J. F. (2013). La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano en J. Calderón Gamboa & J. J. Orozco Henríquez (Coords.), *Derechos humanos y sistema penal acusatorio: reflexiones desde la jurisprudencia nacional e internacional* (pp. 147-219). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Candia, G. (2016). Restitutio in integrum. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (9), pp. 240-248.
- Carmona Tinoco, J. U. (2021). Las vías intraestatales para cumplir las medidas de reparación derivadas de sentencias de la corte Interamericana de Derechos Humanos. La imperiosa necesidad de un marco jurídico e institucional específico y eficaz en favor de las víctimas. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (160), pp. 99-154.
- Corte IDH (2021) Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Corte IDH.

Gessaghi, V., Landau, M. y Florencia, L. (2023). Categorías, narrativas y órdenes jerárquicos: apuntes para el estudio de los procesos de jerarquización. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 68(249), pp. 127-146. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2023.249.79128>

Godínez Méndez, W. A. (2017). ¿Qué y cómo restituir violaciones a derechos humanos? Lineamientos para una reparación del daño integral. *Amicus Curiae*, (19), pp. 6-28.

Gómez Isa, F. (2006). Las víctimas y su derecho a la reparación. *Papeles*, (93), pp. 27-37.

Granda Torres, G. A. y Herrera Abrahan, C. (2020). Reparación Integral: Principios Aplicables y Modalidades de Reparación. *Revista de Derecho*, 9(1), pp. 251-268.

Guerrero Navarro, S. (2014). La ejecución de sentencias internacionales: Un estudio comparado. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, (1), pp. 133-165. <https://doi.org/10.22201/fder.26831783e.2014.1.28>

Madero Gómez, S. (2023). Percepción de la jerarquía de necesidades de Maslow y su relación con los factores de atracción y retención del talento humano. *Contaduría y Administración*, 68(1), pp. 235-259. <https://doi.org/10.22201/fca.24488410e.2023.3416>

Méndez, A. y Rojas, M. (2024). Cambio en la jerarquía de necesidades básicas de Maslow: evidencia desde el estudio del bienestar subjetivo en México. *Anales de Psicología*, 40(3), pp. 458–465. <https://doi.org/10.6018/analesps.511101>

Nash Rojas, C. (2009). *Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988 - 2007)*. Universidad de Chile.

Ratti Soledad, F. S. (2024). El modelo de reparaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a dos décadas de su surgimiento. *Revista de Investigações Constitucionais*, 11(2), pp. 1-27. [10.5380/rinc.v11i2.91669](https://doi.org/10.5380/rinc.v11i2.91669)

Ron Erráez, X. (2021). La Reparación Integral en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Juees*, 2(1), pp. 35-55.

Rousset Siri, A. J. (2011). El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, (1), pp. 59-79.

Rusu, M. (2019). The Process of Self-Realization—From the Humanist Psychology Perspective. *Psychology*, 10, pp. 1095-1115. 10.4236/psych.2019.108071

Ventura Robles, M. E. (2011). *Estudios sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. Corte Interamericana de Derechos Humanos e Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Electrónicas

Alcántara, L. (2011). México incumple sentencia: CoIDH. <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/186195.html>

Armendáriz, J. (2025). En 7 años, el Estado mexicano ha incumplido sentencia de la Corte Interamericana por caso Alvarado. <https://laverdadjuarez.com/2025/03/28/en-7-anos-el-estado-mexicano-ha-incumplido-sentencia-de-la-corte-interamericana-por-caso-alvarado/>

Avilés, E. (2019). *Tita Radilla – Intervención de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 40º periodo ordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos*. <https://cmdpdh.org/2019/03/15/tita-radilla-intervencion-de-la-comision-mexicana-de-defensa-y-promocion-de-los-derechos-humanos-40-periodo-ordinario-de-sesiones-del-consejo-de-derechos-humanos/>

Maise, M. (2003). *Compensation and Reparations*. <https://www.beyondintractability.org/essay/compensation>

Jurisprudencia de la Corte IDH:

Corte IDH, Caso *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú*. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, Serie C. No. 144. Disponible en:
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_144_esp.pdf

Corte IDH, Caso *Almonacid Arellano vs. Chile*. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, Serie C. No. 154. Disponible en:
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf

Corte IDH, Caso *Aloeboetoe y otros vs. Surinam*, “Reparaciones y Costas”, Serie C. No. 15. Disponible en:
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_15_esp.pdf

Corte IDH, Caso *Loayza Tamayo vs. Perú*, “Reparaciones y Costas”, Serie C. No. 42. Disponible en:
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_42_esp.pdf

Corte IDH, Caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, “Fondo”, Serie C. No. 04. Disponible en:
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf

Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de junio de 2023. Disponible en:
https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de octubre de 2019. Disponible en:
https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros vs.. México. Rechazo de la Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2024. Disponible en:
https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de junio de 2020. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de abril de 2015. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de agosto de 2013. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Supervisión Cumplimiento de Sentencia. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de enero de 2012. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de agosto de 2013. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de julio de 2009. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Digna Ochoa y Familiares vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de junio de 2023. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros vs. México, “Supervisión de Cumplimiento de Sentencia”, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2010. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2010. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2018. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de septiembre de 2016. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso García Rodríguez y otro vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de noviembre de 2024. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de mayo de 2013. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de abril de 2022. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de octubre de 2019. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de junio de 2022. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de mayo de 2013. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de junio de 2012. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de diciembre de 2011. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de mayo de 2011. Disponible en:
https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de marzo de 2020. Disponible en:
https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2010. Disponible en:
https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Trueba Arciniega y otros vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de abril de 2023. Disponible en:
https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de noviembre de 2024. Disponible en:
https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Casos Fernández Ortega y otros y Rosendo Cantú y otra vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de noviembre de 2014. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Corte IDH. Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de abril de 2015. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm

Leyes y tratados internacionales:

Convención Americana sobre Derechos Humanos. 11 de febrero de 1978. Gaceta Oficial No. 9460.

Ley General de Víctimas. 9 de enero de 2013. D.O.F.



El diario de los debates: la memoria legislativa como derecho humano a la información

José de Jesús Velázquez Hernández

**12º CONCURSO DE ENSAYO DE
INVESTIGACIÓN
LEGISLATIVA**

**EL DIARIO DE LOS DEBATES: LA MEMORIA LEGISLATIVA COMO DERECHO
HUMANO A LA INFORMACIÓN**

JOSÉ DE JESÚS VELÁZQUEZ HERNÁNDEZ

ÍNDICE

Introducción.....	2
1. El Diario de los Debates: concepto y antecedentes históricos	3
1.1 Origen y evolución en México	4
1.2 El Diario de los Debates en Guanajuato.....	7
2. Funciones del Diario de los Debates.....	10
2.1 Transparencia y rendición de cuentas	11
2.2 Fuente para la investigación académica y periodística.....	11
2.3 Herramienta de control ciudadano y memoria histórica	12
3. Importancia jurídica y política	13
3.1 El Diario de los Debates como fuente del derecho parlamentario	14
3.2 Impacto en la construcción de políticas públicas	14
3.3 Uso en procesos judiciales y control constitucional	15
4. Desafíos actuales y perspectivas	15
4.1 Accesibilidad y digitalización.....	15
4.2 Lenguaje técnico y barreras de comprensión ciudadana.....	16
4.3 Retos en Guanajuato frente al contexto nacional	16
4.4 Recomendaciones prácticas.....	16
Conclusiones.....	18
Bibliografía	19

INTRODUCCIÓN

El Diario de los Debates constituye una institución informativa fundamental para la democracia representativa, al garantizar un registro oficial, sistemático y fidedigno de las sesiones parlamentarias en las que se documentan las intervenciones de las y los legisladores, las posturas de los grupos parlamentarios, las votaciones y los acuerdos de los órganos legislativos. Su importancia trasciende con mucho la mera conservación de la memoria histórica, pues se configura como un instrumento clave para la transparencia, la rendición de cuentas y la interpretación jurídica, permitiendo que la ciudadanía ejerza de manera efectiva su derecho humano a la información, derecho reconocido en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en diversas legislaciones nacionales, así como en instrumentos internacionales como la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

En una sociedad democrática, el acceso a la información pública no solo implica la posibilidad de conocer lo que ocurre dentro de los órganos de representación política, sino también de evaluar la calidad del debate parlamentario, los fundamentos de las decisiones normativas y el grado de responsabilidad con que actúan quienes detentan un cargo de representación popular. En este sentido, el Diario de los Debates ofrece un mecanismo de control democrático tangible, que fortalece la confianza ciudadana en las instituciones y asegura que la deliberación política no quede restringida a espacios cerrados, sino que pueda ser revisada, analizada y criticada por la sociedad, los medios de comunicación, la academia y las instancias judiciales.

En México, tanto a nivel federal como en las legislaturas locales, la existencia y disponibilidad del Diario de los Debates se ha convertido en una práctica indispensable para la vida parlamentaria. Particularmente, en entidades como Guanajuato, este instrumento ha servido no solo como registro formal, sino también como fuente para investigaciones jurídicas, históricas y sociales, así como para la labor de observación ciudadana en materia legislativa. No obstante, persisten retos

relacionados con su accesibilidad, digitalización, difusión y aprovechamiento efectivo por parte de la ciudadanía.

Este ensayo analiza la importancia y evolución del Diario de los Debates en el contexto nacional y en el estado de Guanajuato, identificando sus funciones, alcances y desafíos contemporáneos. Asimismo, se plantean recomendaciones orientadas a maximizar su accesibilidad y utilidad pública, con el fin de fortalecer la transparencia, incentivar la participación ciudadana y garantizar el ejercicio pleno del derecho a la información como condición indispensable para una democracia sustantiva.

1. EL DIARIO DE LOS DEBATES: CONCEPTO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El Diario de los Debates es el «Órgano oficial de difusión del Poder Legislativo en el que se publica la memoria de debates parlamentarios, así como el desarrollo de las sesiones» (Sistema de Información Legislativa, s.f.).

En su contenido aparecen, con distintos grados de detalle, las intervenciones de los legisladores, las propuestas presentadas, las votaciones, los acuerdos de orden del día y, en su caso, las reservas y observaciones de los distintos grupos parlamentarios. No se trata únicamente de un registro formal, sino de una fuente documental que permite reconstruir de manera íntegra y cronológica los debates parlamentarios, mostrando tanto la argumentación técnica como los posicionamientos políticos que dan sustento a las decisiones adoptadas.

El propósito central de este instrumento es dejar constancia fidedigna de la deliberación pública que acompaña al proceso legislativo, asegurando que el debate no se reduzca al momento de la votación, sino que se refleje en su complejidad: las razones jurídicas, sociales, económicas o culturales que motivan a cada legislador o grupo parlamentario. De este modo, el Diario de los Debates se convierte en un testimonio oficial del proceso democrático, indispensable para valorar el sentido de las normas aprobadas y para contextualizar las políticas públicas que de ellas se derivan.

Su utilidad es amplia y diversa. Para la ciudadanía, constituye una vía directa de acceso a la información pública, lo que posibilita evaluar el desempeño de sus representantes y ejercer un escrutinio informado sobre su labor. Para los medios de comunicación y la sociedad civil organizada, representa una herramienta que permite dar seguimiento puntual a la vida parlamentaria, detectar tendencias, identificar omisiones y promover debates en la esfera pública. Para la academia e investigadores, ofrece insumos de gran valor histórico, jurídico y político que ayudan a comprender la evolución legislativa y el desarrollo institucional del país y de cada entidad federativa. Finalmente, para las instancias judiciales, el Diario de los Debates puede funcionar como un elemento auxiliar en los procesos de interpretación de la ley, al aportar evidencia sobre la intención del legislador y el contexto en el que se aprobaron las normas.

En este sentido, su relevancia trasciende la dimensión meramente informativa para convertirse en un pilar de la rendición de cuentas y la transparencia parlamentaria, así como en un insumo vital para la consolidación de una democracia abierta, donde el debate legislativo sea accesible, verificable y sujeto a análisis público.

Históricamente, la transcripción de debates tiene antecedentes en la tradición parlamentaria occidental; en México se institucionalizó con mayor fuerza a medida que el sistema legislativo se profesionalizó y se multiplicaron las exigencias de transparencia. La *Gaceta Parlamentaria* y el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* son ejemplos de cómo, en el ámbito federal, se ha buscado consolidar mecanismos de registro y difusión. Estos instrumentos han servido para documentar desde la discusión de iniciativas constitucionales hasta reformas sectoriales ordinarias, permitiendo que la ciudadanía y los investigadores puedan seguir el rastro de la elaboración normativa.

1.1 ORIGEN Y EVOLUCIÓN EN MÉXICO

No existe un único momento que permita ubicar con precisión la «invención» del Diario de los Debates en México; más bien, su aparición fue el resultado de un proceso gradual vinculado a la creciente formalización del procedimiento legislativo.

Durante el Congreso Constituyente encargado de redactar la Constitución Federal de 1824, se publicó la Gaceta del Gobierno Supremo de México y se elaboraron memorias que recogían los discursos y acuerdos parlamentarios. Aunque en aquel entonces no se le denominaba todavía Diario de los Debates, dichos documentos constituyen el primer esfuerzo sistemático por dejar constancia de las discusiones legislativas (Universidad Nacional Autónoma de México, 2023, p. 43).

Al respecto, Eissa-Barroso (2010) lamenta la ausencia de un Diario de los Debates en el proceso legislativo que dio origen a la Constitución Federal de 1824, al señalar: «La carencia de un diario de debates de estas sesiones es realmente una lástima, ya que fue durante estos meses cuando se produjeron los debates más importantes sobre la forma de gobierno y la organización política nacional» (p. 97). La observación del autor pone de relieve una carencia documental que ha dificultado, hasta nuestros días, la reconstrucción cabal de los argumentos, tensiones y consensos que marcaron el nacimiento del constitucionalismo mexicano.

La inexistencia de un registro sistemático de aquellas discusiones privó a la historiografía, al derecho y a la ciudadanía contemporánea de un insumo de gran valor para comprender cómo se negociaron temas tan trascendentales como la forma de gobierno republicana, la estructura federal, la separación de poderes o la relación entre Iglesia y Estado. En ausencia de este instrumento, la investigación histórica debe apoyarse en fuentes fragmentarias –actas, crónicas, correspondencia o prensa de la época–, lo que limita la posibilidad de reconstruir con precisión las motivaciones y razonamientos de los constituyentes.

La reflexión de Eissa-Barroso subraya, además, el papel fundamental que desempeñan los diarios parlamentarios como garantes de la memoria política e institucional. De haber existido un Diario de los Debates en 1824, hoy contaría con una fuente directa para evaluar la calidad de la deliberación pública, el peso relativo de las distintas corrientes ideológicas y el modo en que se forjaron los consensos que dieron forma al primer diseño constitucional del México independiente. La falta de dicho registro no solo representa una pérdida para la historia política, sino también un obstáculo para el ejercicio contemporáneo de la

interpretación jurídica y constitucional, pues impide acceder a un testimonio fidedigno de la intención de los legisladores constituyentes.

En este sentido, la experiencia de 1824 constituye un precedente negativo que resalta la necesidad y el valor de contar, en la actualidad, con Diarios de los Debates accesibles, completos y sistemáticos, como condición indispensable para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho ciudadano a conocer los procesos deliberativos que sustentan la creación de las normas.

Estos primeros registros, aunque fragmentarios, sentaron las bases de la práctica legislativa de documentación sistemática, prefigurando lo que más adelante se consolidaría como el Diario de los Debates del Congreso de la Unión.

Francisco Zarco (1857) destaca de manera magistral los debates en torno al Congreso Constituyente de 1856, subrayando la importancia de la sistematización de los discursos y las deliberaciones de los diputados. En este contexto, la *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856–1857* se presenta como un documento de gran relevancia, al constituir uno de los primeros esfuerzos por registrar de manera formal y continua los acontecimientos legislativos. Este registro permite conocer no solo los acuerdos finales, sino también los argumentos, tensiones y perspectivas de los legisladores de la época.

La documentación generada resulta invaluable para la comprensión histórica y política de México, ya que ofrece evidencia directa de los procesos deliberativos que dieron forma a la legislación y a los principios constitucionales que posteriormente regirían al país. Aunque todavía no contaba con la institucionalización que alcanzaría en el siglo XX, este precedente sentó las bases para la práctica legislativa de registro formal de las sesiones parlamentarias, consolidando principios de transparencia y preservando la memoria histórica del Congreso de la Unión.

En el Congreso Constituyente de Querétaro, donde se aprobó la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, se editó el *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916–1917*. Este instrumento constituye un registro

detallado de las deliberaciones, discusiones y votaciones de los legisladores, incluyendo no solo los acuerdos finales, sino también los argumentos, discrepancias y fundamentos de cada propuesta presentada. Su importancia radica en que permite reconstruir con precisión los procesos deliberativos que dieron origen a la Constitución vigente, ofreciendo evidencia primaria de las tensiones políticas, sociales y jurídicas que marcaron la etapa posrevolucionaria. (Cámara de Diputados, 2016)

El *Diario de los Debates* de 1916–1917 se considera, por tanto, un documento histórico y jurídico fundamental, ya que refleja la intención de los legisladores y los principios que guiaron la redacción de los artículos constitucionales. Además, constituye un precedente decisivo para la práctica moderna de la documentación legislativa en México, consolidando la idea de transparencia y acceso público a las deliberaciones parlamentarias.

En la actualidad, cada Cámara del Congreso cuenta con un órgano oficial denominado *Diario de los Debates*, en el cual se registran diversos elementos de las sesiones legislativas. Entre ellos se incluyen la fecha y el lugar de la reunión, el sumario de la sesión, el nombre de quien la preside, una copia fiel del acta de la sesión anterior, la versión taquigráfica o estenográfica de las discusiones conforme se desarrollan y la inclusión de todos los documentos que se leen durante la sesión, según lo dispone la Secretaría General de Servicios Parlamentarios.

1.2 EL DIARIO DE LOS DEBATES EN GUANAJUATO

En el ámbito local, el Congreso del Estado de Guanajuato ha venido publicando el Diario de los Debates y las transcripciones de sus sesiones a través de su portal institucional. Estos documentos incluyen las sesiones ordinarias y extraordinarias, así como los dictámenes turnados al pleno, lo que permite un seguimiento detallado del trayecto de iniciativas, reformas y acuerdos legislativos locales.

A diferencia del Congreso de la Federación, la incorporación formal de esta figura en Guanajuato es relativamente reciente. Su creación se sometió a consideración

de la H. Quincuagésima Primera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, cuando en la sesión del 5 de octubre de 1979 se incluyó en la orden del día la proposición para la creación del Diario de los Debates, presentada por el diputado Sebastián Martínez Castro. Durante su intervención, el legislador manifestó:

Por último, este Diario de los Debates pasará a formar parte de la Historia de nuestro Estado. Así, futuras generaciones podrán auxiliarse en la investigación de los debates que fueron fuente de acuerdos o de leyes, y así, también, nuestra Legislatura y las que nos sucedan, verterán en todas las discusiones la nitidez y la serena valentía que concede defender un criterio expuesto con altura y que deberá registrarse en forma escrita.

[....]

Por la presente y por su atento conducto me permito proponer a esa Honorable Presidencia que mediante un Acuerdo de Cámara se determine la creación del Diario de los Debates, mismo que permitirá, a partir de que iniciara sus gestiones esta Quincuagésima Primera Legislatura del Estado, el que queden registrados, paso a paso y detalle a detalle, los debates que se han originado y que se originarán desde y cuando todas las corrientes políticas se conjuntaron por primera vez en este H. Congreso del Estado. (H. Quincuagésima Primera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, 1979)

Con ello, quedó formalmente instaurado el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso del Estado de Guanajuato. Es importante señalar que, aunque la sesión en la que se propuso su creación tuvo lugar en octubre, el primer tomo de este instrumento se emitió con anterioridad, el 2 de septiembre de 1979, durante la Sesión de Instalación de la LI Legislatura, bajo el registro Tomo I, Número I. Este hecho marca un hito en la historia parlamentaria de la entidad, al situar a Guanajuato dentro de la tradición moderna de los congresos que documentan de manera sistemática y oficial los procesos deliberativos.

Desde entonces, el Diario se ha consolidado como una fuente indispensable para la investigación legislativa, histórica y política, al garantizar tanto la transparencia como la preservación de la memoria institucional. Su existencia permite rastrear el desarrollo de los principales debates en torno a la organización política, las reformas constitucionales locales, las políticas públicas estatales y las diversas posiciones que, a lo largo de más de cuatro décadas, han conformado el mosaico ideológico del Congreso guanajuatense.

Además de su función de registro, el Diario de los Debates ha contribuido a profesionalizar la práctica parlamentaria en la entidad, al ofrecer un soporte documental verificable que respalda la validez de los acuerdos y fortalece la legitimidad de las decisiones legislativas frente a la ciudadanía. Para los investigadores, representa un insumo invaluable en el estudio de la evolución política de Guanajuato, pues en sus páginas es posible identificar tendencias de pensamiento, cambios en la correlación de fuerzas partidistas y la forma en que se han discutido problemáticas sociales de alcance estatal y nacional.

En términos de control democrático, este instrumento dota a la sociedad de un medio directo para evaluar la actuación de sus representantes, ya que permite conocer no solo el sentido de las votaciones, sino también los argumentos, reservas y posicionamientos expresados en tribuna. De esta manera, el Diario se ha convertido en una herramienta que fortalece el ejercicio del derecho a la información, reconocido constitucionalmente, y que fomenta la participación ciudadana al abrir la posibilidad de un escrutinio informado y crítico de la labor legislativa.

Finalmente, la continuidad en su publicación ha hecho posible la creación de un acervo histórico de gran valor, que no solo preserva la memoria institucional del Congreso del Estado de Guanajuato, sino que también se proyecta como una fuente primaria para futuras generaciones, tanto en el ámbito académico como en el social y político.

GUANAJUATO, GTO., 2 DE SEPTIEMBRE DE 1979.

DIARIO DE LOS DEBATES

DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

AÑO I

Sesión de Instalación LI Legislatura

TOMO I NUM. 1

Nota: Adaptado de *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso del Estado de Guanajuato*, Año I, Tomo I, número I, del 2 de septiembre de 1979.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato prevé en su artículo 158 que el contenido de las sesiones deberá registrarse en un medio de difusión oficial denominado Diario de los Debates, consignándose la fecha y lugar de la sesión, el sumario, el nombre de quien la preside, una copia fiel del acta de la sesión anterior, la transcripción de la versión en audio de las discusiones conforme se desarrolle, así como todos los asuntos presentados durante la sesión, todo ello dentro de las veinticuatro horas posteriores a su realización. No se incluirán en el Diario las discusiones ni los documentos correspondientes a sesiones privadas, cuando se apliquen los supuestos previstos en el artículo 73 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato. Este procedimiento también será aplicable, en lo pertinente, a las Comisiones legislativas. (Congreso del Estado de Guanajuato, 2025)

2. FUNCIONES DEL DIARIO DE LOS DEBATES

Las funciones del Diario de los Debates son múltiples y complementarias. En términos generales, pueden agruparse en tres grandes áreas:

- a) Transparencia y rendición de cuentas;
- b) Fuente primaria para la investigación académica y periodística; y

c) Conservación de la memoria histórica y control ciudadano.

En cada una de estas áreas se detallan servicios y usos específicos.

2.1 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La publicación del Diario de los Debates convierte el proceso legislativo en algo verificable. Permite que los electores comparan las promesas y posicionamientos de sus representantes con los actos concretos en el pleno. A nivel operativo, el Diario permite seguir el trayecto de una iniciativa: dónde fue presentada, qué comisiones la analizaron, qué modificaciones se propusieron y cuál fue la votación final. Además, cuando los dictámenes son leídos y discutidos en sesión, la transcripción deja constancia de argumentos, reservas y acuerdos, lo que facilita la responsabilidad política.

En la Cámara de Diputados, por ejemplo, la Gaceta y la Crónica Parlamentaria registran las iniciativas y su tránsito, proporcionando una vista longitudinal del proceso legislativo; esos registros han sido utilizados por organizaciones de la sociedad civil para auditar debates y evaluar el cumplimiento de mandatos (Cámara de Diputados, s.f.; Crónica Parlamentaria, 2024). En Guanajuato, la publicación de dictámenes y sesiones permite a periodistas y activistas verificar la trayectoria de iniciativas locales y denunciar inconsistencias o prácticas poco transparentes.

2.2 FUENTE PARA LA INVESTIGACIÓN ACADÉMICA Y PERIODÍSTICA

Investigadores y periodistas encuentran en el Diario una fuente primaria indispensable. Los análisis de políticas públicas, estudios de historia legislativa y reportajes de investigación se nutren de estas transcripciones, que permiten identificar consensos, detectar cambios de postura y documentar la participación de actores claves. Desde la reconstrucción de debates constitucionales hasta la evaluación de reformas sectoriales, el uso del Diario facilita la trazabilidad del proceso normativo.

Las metodologías que emplean el Diario incluyen análisis de contenido, seguimiento de palabras clave y reconstrucción cronológica de iniciativas y dictámenes. Estas técnicas han sido empleadas en estudios que examinan la evolución de temas como derechos humanos, fiscalización y transparencia legislativa.

2.3 HERRAMIENTA DE CONTROL CIUDADANO Y MEMORIA HISTÓRICA

El Diario de los Debates cumple simultáneamente una función archivística y pedagógica. En su dimensión archivística, constituye un mecanismo de conservación de la memoria institucional, ya que documenta de manera sistemática los procesos de deliberación parlamentaria y las decisiones que de ellos derivan. Gracias a esta función, generaciones futuras pueden acceder a los registros y reconstruir con precisión el contexto histórico, político y social en el que se adoptaron determinadas resoluciones. Se trata, por tanto, de un instrumento de preservación del patrimonio documental legislativo, equiparable en importancia a los archivos históricos que resguardan la evolución del Estado y de sus instituciones.

En su vertiente pedagógica, el Diario ofrece un recurso valioso para la formación ciudadana y la enseñanza del civismo. Al permitir la consulta directa de las discusiones parlamentarias, brinda a estudiantes, docentes y formadores cívicos la posibilidad de comprender cómo se generan las leyes, cómo se confrontan las posturas ideológicas y de qué manera se construyen consensos en un sistema democrático. Esta cercanía con la práctica legislativa contribuye a fortalecer la cultura política y democrática, favoreciendo que las nuevas generaciones perciban la deliberación parlamentaria no como un ejercicio abstracto, sino como un proceso vivo que impacta en su vida cotidiana.

Además, el Diario constituye una fuente de gran valor para las investigaciones históricas, jurídicas, sociológicas y politológicas. En el ámbito académico, facilita el análisis de la evolución de las instituciones, el comportamiento de los partidos, las tendencias en la toma de decisiones y los debates en torno a problemáticas sociales

de distinto alcance. Así, se convierte en una herramienta imprescindible para comprender la dinámica del poder legislativo en su contexto temporal y territorial.

Por otra parte, la existencia de registros públicos fortalece de manera decisiva la posibilidad de control ciudadano. Al ser accesible, el Diario de los Debates permite a la sociedad y a los grupos organizados cotejar los compromisos expresados por los legisladores con sus decisiones efectivas, contrastar discursos con resultados y, en consecuencia, ejercer presión legítima para la rendición de cuentas. De este modo, no solo cumple una función pasiva de archivo, sino que se activa como un instrumento de vigilancia democrática que otorga a la ciudadanía los medios para cuestionar, exigir y participar de manera informada en la vida pública. No solo es un registro administrativo o un repositorio de información, sino una herramienta multifuncional que conecta memoria, educación y control social, contribuyendo al fortalecimiento de la democracia en sus dimensiones histórica, pedagógica y participativa.

3. IMPORTANCIA JURÍDICA Y POLÍTICA

El Diario de los Debates posee también una relevancia jurídica significativa. Si bien no sustituye al texto legal de las normas jurídicas, ni a la Constitución como fuentes normativas, su consulta puede aportar elementos interpretativos valiosos para comprender la intención del legislador y el contexto en el que se aprobaron determinadas disposiciones. En este sentido, funciona como un instrumento auxiliar de interpretación jurídica, especialmente útil cuando los textos legales presentan ambigüedades o requieren ser contextualizados frente a situaciones concretas.

El uso judicial de estas transcripciones se realiza con prudencia y criterios delimitados, ya que los tribunales reconocen que el debate parlamentario refleja opiniones individuales o colectivas de los legisladores, pero no constituye una norma en sí misma. Sin embargo, existen precedentes en los que tribunales, tanto federales como locales, han recurrido a los Diarios de los Debates para esclarecer propósitos y alcances normativos, evaluar la intención original de la ley y fundamentar la interpretación de principios constitucionales. Este recurso ha sido

particularmente relevante en casos de interpretación de derechos fundamentales, límites de competencia entre poderes y evaluación de reformas legislativas complejas.

Además, su valor jurídico se extiende a la formación de doctrina y a la labor de la academia jurídica, pues permite analizar cómo se construyen los argumentos de los legisladores, qué consideraciones se priorizan en la elaboración de normas y de qué manera se ponderan distintos intereses sociales y políticos. Así, el Diario no solo documenta la deliberación, sino que también ofrece transparencia sobre el proceso de creación de normas, fortaleciendo la legitimidad de las decisiones legislativas y proporcionando un recurso que contribuye a la seguridad jurídica y a la confianza ciudadana en el sistema legal. Aunque no sustituye el marco normativo, el Diario de los Debates constituye un insumo jurídico complementario que permite interpretar, analizar y contextualizar las leyes, consolidándose como un vínculo entre la deliberación parlamentaria, la aplicación judicial y la comprensión pública del ordenamiento legal.

3.1 EL DIARIO DE LOS DEBATES COMO FUENTE DEL DERECHO PARLAMENTARIO

En teoría del derecho, la intención del legislador ha sido utilizada como un elemento complementario en la hermenéutica jurídica. El Diario aporta indicios sobre qué pretendían los legisladores, las dudas técnicas que surgieron y las alternativas descartadas. Sin embargo, los tribunales suelen subrayar que la intención no puede contravenir el texto legal ni la *ratio legis* (razón de la ley). En México, la práctica judicial admite el uso del Diario como material auxiliar, preferentemente en casos complejos donde la redacción resulte ambigua.

3.2 IMPACTO EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El seguimiento de los debates permite comprender cómo se forman las políticas públicas. El Diario revela las negociaciones interparlamentarias, las enmiendas introducidas por comisiones y los intereses que inciden en la redacción final.

Cuando se analiza una política pública, conocer el devenir legislativo —documentado en el Diario— ayuda a identificar por qué se adoptaron ciertas soluciones y qué alternativas quedaron descartadas.

3.3 USO EN PROCESOS JUDICIALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y tribunales federales han recurrido, en determinados asuntos, a transcripciones parlamentarias como apoyo interpretativo. Si bien no existe una regla única sobre su valoración, la jurisprudencia y la doctrina constitucional reconocen que el Diario puede contribuir a la comprensión de contextos sociopolíticos y de las finalidades legislativas. En este sentido, las gacetas y crónicas oficiales actúan como insumos que complementan la argumentación jurídica en casos de interpretación compleja.

4. DESAFÍOS ACTUALES Y PERSPECTIVAS

Aunque el Diario de los Debates es valioso, su potencial no se realiza completamente por varias limitaciones operativas y comunicacionales. A continuación, se analizan los principales desafíos y se proponen recomendaciones concretas.

4.1 ACCESIBILIDAD Y DIGITALIZACIÓN

La digitalización ha mejorado el acceso, pero aún persisten dificultades: documentos sin metadatos estandarizados, buscadores con funcionalidades limitadas y una heterogeneidad entre los congresos locales en cuanto a formatos de publicación. Para maximizar su utilidad conviene avanzar hacia la interoperabilidad entre repositorios parlamentarios (federal y locales), la estandarización de metadatos (fecha, iniciativa, dictamen, comisiones, intervenientes) y la creación de APIs abiertas que permitan el análisis automatizado por parte de investigadores y organizaciones civiles.

4.2 LENGUAJE TÉCNICO Y BARRERAS DE COMPRENSIÓN CIUDADANA

Los debates parlamentarios suelen emplear lenguaje técnico y formatos extensos que desalientan la lectura ciudadana. Para superar esto se recomienda producir resúmenes en lenguaje sencillo, infografías y cápsulas informativas que expliquen los puntos clave de cada sesión. Estas transformaciones aumentan la apropiación ciudadana y convierten el Diario en una herramienta de educación cívica.

4.3 RETOS EN GUANAJUATO FRENTE AL CONTEXTO NACIONAL

Guanajuato, como otras legislaturas locales, enfrenta el reto de armonizar sus prácticas de publicación con estándares nacionales. El Congreso del Estado publica diarios y transcripciones (incluyendo dictámenes en PDF), pero la integración con bases de datos de iniciativas y la mejora en la búsqueda por contenido siguen siendo tareas pendientes. Implementar una plataforma interoperable y amigable aumentaría la transparencia local y permitiría análisis comparativos con el Congreso de la Unión.

4.4 RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

En términos generales, se pueden plantear las siguientes recomendaciones prácticas para optimizar la accesibilidad, utilidad y funcionalidad del Diario de los Debates:

- a) Estandarizar metadatos: Es fundamental definir un esquema mínimo de metadatos que incluya información clave como la fecha de la sesión, el tipo de sesión, las iniciativas presentadas, los dictámenes emitidos, los resultados de las votaciones y los intervenientes. La aplicación sistemática de este esquema en todos los repositorios garantizaría la uniformidad, búsqueda eficiente y trazabilidad de la información legislativa, facilitando su uso tanto para investigadores como para la ciudadanía.

- b) Crear resúmenes ciudadanos: Cada sesión del Diario debería acompañarse de síntesis en lenguaje claro y accesible, orientadas a la ciudadanía general. Este tipo de resúmenes permitiría que personas sin formación jurídica o parlamentaria comprendan los puntos centrales de los debates, los acuerdos alcanzados y las implicaciones de las decisiones legislativas, fortaleciendo así el derecho a la información y la participación democrática.
- c) Publicar APIs abiertas: La disponibilidad de interfaces de programación de aplicaciones (APIs) abiertas facilitaría la consulta y análisis de los datos por parte de terceros, incluidos académicos, periodistas, desarrolladores y organizaciones de la sociedad civil. Esto no solo potencia la transparencia, sino que también permite la creación de herramientas analíticas, visualizaciones interactivas y aplicaciones que acercan la información legislativa a un público más amplio.
- d) Capacitar a equipos de comunicación legislativa: Es necesario fortalecer las competencias del personal responsable de la difusión y gestión de la información parlamentaria, con el fin de mejorar la interfaz pública, la navegación de los repositorios digitales y la atención a solicitudes de información. Una comunicación más clara, eficiente y proactiva contribuye a que el Diario de los Debates cumpla su función de instrumento democrático y pedagógico.
- e) Vincular dictámenes con documentación complementaria: Para ofrecer un contexto más completo sobre la labor legislativa, cada dictamen debería estar acompañado de anexos, estudios de impacto, versiones previas de iniciativas y antecedentes relevantes. Esta vinculación permite a la ciudadanía y a los investigadores evaluar de manera más profunda la racionalidad de las decisiones parlamentarias, favoreciendo la transparencia, el escrutinio crítico y la comprensión de la complejidad de los procesos legislativos.

Estas medidas podrían modernizar la gestión, difusión y análisis del Diario de los Debates, transformándolo en un instrumento más accesible, confiable y útil para la sociedad, la academia y los órganos de control, fortaleciendo así la transparencia legislativa, la rendición de cuentas y la participación ciudadana informada.

CONCLUSIONES

El Diario de los Debates constituye un patrimonio institucional que va más allá de la simple transcripción de las sesiones legislativas; se trata de una herramienta estratégica para la democracia, un recurso indispensable para la interpretación jurídica y un depósito de memoria social e histórica. Su importancia trasciende el ámbito legislativo, al ofrecer a la ciudadanía información veraz, accesible y completa sobre el desarrollo de políticas, la toma de decisiones y los debates que sustentan la normativa vigente.

En este sentido, el Diario de los Debates se configura como un instrumento clave para ejercer el derecho humano a la información, garantizado por los estándares nacionales e internacionales de transparencia y acceso público. Su adecuada utilización exige inversiones técnicas y comunicacionales, tales como la digitalización con metadatos que faciliten la búsqueda, la elaboración de resúmenes comprensibles y la vinculación entre repositorios legislativos. Estas acciones permiten que la información no solo se conserve, sino que sea útil y accesible para la ciudadanía, investigadores, estudiantes y funcionarios públicos.

En el contexto del Estado de Guanajuato, la modernización del Diario tiene una relevancia particular para fortalecer la fiscalización local, promover la participación ciudadana y consolidar una cultura de rendición de cuentas. Al poner a disposición de la sociedad los registros legislativos de manera clara y organizada, el Diario se convierte en un mecanismo tangible mediante el cual los ciudadanos pueden supervisar, comprender y evaluar la actuación de sus representantes, ejerciendo de manera efectiva su derecho a la información.

El Diario de los Debates constituye un patrimonio institucional invaluable que asegura la memoria histórica, la transparencia y el acceso a la información. Desde sus primeras versiones en 1824 hasta su consolidación en el ámbito nacional y local, este instrumento ha permitido registrar con precisión los debates legislativos, los argumentos de los legisladores y la evolución de las leyes en México y en Guanajuato.

Su modernización, mediante la digitalización, sistematización y accesibilidad pública, no solo garantiza la preservación de la memoria legislativa, sino que asegura la ejercitación del derecho humano a la información, fortalece la participación ciudadana y promueve la educación cívica. De esta manera, el Diario de los Debates se consolida como una herramienta activa de democracia, imprescindible para que la sociedad conozca, supervise y comprenda las decisiones de sus representantes, contribuyendo a un Estado más transparente, responsable y democrático.

Por tanto, el desarrollo de una agenda de modernización del Diario de los Debates no solo protege la memoria institucional, sino que también potencia la legitimidad de las instituciones y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Para ello, resulta fundamental difundir ampliamente el Diario, capacitar tanto a la ciudadanía como a los servidores públicos en su consulta, y asignar los recursos materiales y humanos necesarios para su mejora, mantenimiento y acceso efectivo. Esta combinación de preservación histórica, accesibilidad y capacitación garantiza que el Diario deje de ser un simple registro administrativo para convertirse en un instrumento estratégico de democracia, transparencia y educación cívica.

BIBLIOGRAFÍA

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (7 de julio de 2025). Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 23 de septiembre de 2025, de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>

Cámara de Diputados. (2016). *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

Cámara de Diputados. (s.f.). Gaceta Parlamentaria / Diario de los Debates. Recuperado de <https://gaceta.diputados.gob.mx/>

Cámara de Diputados. (s.f.). Procedimiento legislativo. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iproce.htm>

Congreso del Estado de Guanajuato. (s.f.). Diario de los Debates. Recuperado de https://www.congresogto.gob.mx/clasificacion_accesos/diario-de-los-debates

Congreso del Estado de Guanajuato. (25 de junio de 2025). Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato . *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.*

Congreso del Estado de Guanajuato. (2023). Sesión Ordinaria del 18 de diciembre de 2023 (transcripción). Recuperado de https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/sesion/transcripcion/886/Sesi_n_Ordinaria_del_18_de_diciembre_de_2023_completa_.pdf

Crónica Parlamentaria / *Diario de los Debates*. (2024). Recuperado de <https://cronica.diputados.gob.mx/>

Eissa-Barroso, F. (2010). Mirando hacia Filadelfia desde Anáhuac. La Constitución estadounidense en el Congreso. Constituyente mexicano de 1823-1824. *Política y Gobierno*, XVII(1), 97-125. Recuperado el 23 de septiembre de 2025, de <https://www.redalyc.org/pdf/603/60327298004.pdf>

H. Quincuagésima Primera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato. (5 de octubre de 1979). *Congreso del Estado de Guanajuato*.

Sistema de Información Legislativa. (s.f.). *Sistema de Información Legislativa*. Recuperado el 22 de septiembre de 2025, de <https://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=75>

Universidad Nacional Autónoma de México. (2023). *Segundo Congreso Constituyente 1823-1824 : 200 años*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 23 de septiembre de 2025, de <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/10/Segundo-Congreso-1823-1824-ISBN.pdf>

Zarco, F. (1957). *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*. Ciudad de México: El Colegio de México. Recuperado el 23 de septiembre de 2025, de <https://www.cervantesvirtual.com/obra/cronica-del-congreso-extraordinario-constituyente-1856-1857/>



Hacia una Administración Pública con Enfoque Basado en Derechos Humanos: El Caso de Guanajuato

Alejandro Sánchez García

**12º CONCURSO DE ENSAYO DE
INVESTIGACIÓN
LEGISLATIVA**

**Hacia una Administración Pública con Enfoque Basado en Derechos
Humanos: *El Caso de Guanajuato***

Pseudónimo: Zagrebelsky

Índice

Introducción	3
Capítulo I. Fundamentos del Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Administración Pública	5
Capítulo II. Principios transversales aplicables a la Administración Pública	9
Capítulo III. Viabilidad del enfoque: principios específicos sobre derechos sociales	11
Capítulo IV. Caso Guanajuato: la Secretaría de Derechos Humanos	14
Capítulo V. Retos y propuestas para consolidar una Administración Pública con Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH).....	16
Capítulo VI. Los municipios del Estado de Guanajuato: retos y perspectivas en la Ley para el Gobierno y Administración de los Municipios con Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH).....	19
Conclusiones	23
Bibliografía	26

Introducción

En el México contemporáneo, la relación entre la Administración Pública y los derechos humanos enfrenta un reto decisivo: transformar el reconocimiento normativo en garantías efectivas para las personas. La reforma constitucional de 2011, los precedentes y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), así como aquellos criterios emitidos por organismos internacionales de protección y tutela de derechos fundamentales, han colocado a los derechos humanos en el centro del parámetro de regularidad constitucional y convencional, obligando a todas las autoridades de nuestro país a interpretar y aplicar la norma bajo el principio pro persona y conforme al citado bloque de constitucionalidad y convencionalidad. Sin embargo, persiste una brecha estructural entre el discurso normativo y la práctica administrativa cotidiana, traducida en discrecionalidad, burocratización e, incluso, en violaciones a derechos fundamentales.

La doctrina contemporánea subraya que esta brecha solo puede cerrarse si se concibe a la Administración Pública como un instrumento de garantía y realización de los derechos humanos. Luigi Ferrajoli (2001) sostiene que, en un Estado Constitucional de Derecho, la validez del poder depende de su sujeción a los derechos fundamentales; Gustavo Zagrebelsky (1995) plantea que los derechos son “principios de civilización” que deben orientar la organización estatal; y Manuel Atienza (2013) recuerda que los derechos no son solo normas abstractas, sino razones prácticas para la acción administrativa. En este sentido, la administración que no asegura la dignidad y la igualdad pierde legitimidad democrática.

El derecho comparado confirma esta tendencia. El artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce expresamente el derecho a la buena administración, entendida como la facultad de las personas a ser escuchadas, acceder a su expediente, recibir resoluciones en plazo razonable y obtener decisiones debidamente motivadas. Este derecho ha sido replicado en Iberoamérica, tanto en doctrina (Rodríguez-Arana, 2013; Cornelio Zamudio, 2018)

como en jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que ha exigido a los Estados diseñar instituciones idóneas para proteger a los grupos en situación de vulnerabilidad (OC-18/03).

En el caso mexicano, autores como Sánchez (2017) han defendido que, aunque el derecho a la buena administración no se encuentra expresamente en la Constitución, se desprende de las obligaciones impuestas al poder público: legalidad, transparencia, tutela judicial y administrativa efectiva. Esta tesis ha cobrado relevancia con la expansión del principio de progresividad, reconocido por la SCJN y la Corte IDH como garantía de que los Estados no pueden retroceder en los niveles alcanzados en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

La perspectiva latinoamericana también aporta un marco conceptual robusto. El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH, 2014) propone principios transversales como la universalidad, la igualdad y no discriminación, el acceso a mecanismos de garantía, la transparencia y la participación ciudadana. Estos principios deben impregnar la organización, planeación y ejecución de la gestión pública, evitando que el enfoque de derechos humanos quede restringido a programas sectoriales o solo en mera enunciación normativa.

En este contexto, el presente ensayo tiene como hipótesis el afirmar que es posible y necesario transitar hacia una Administración Pública con Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH). Para sostener esta tesis, se desarrolla un recorrido que inicia con los fundamentos teóricos y jurídicos del enfoque originario (Capítulo I), continúa con el análisis de los principios transversales aplicables (Capítulo II), revisa la viabilidad de este modelo en la gestión administrativa (Capítulo III), estudia el caso de Guanajuato con la creación de la Secretaría de Derechos Humanos en 2024 (Capítulo IV), identifica retos y propuestas para consolidar el modelo (Capítulo V), y finalmente analiza las áreas de oportunidad que ofrece la Ley para el Gobierno

y Administración de los Municipios del Estado de Guanajuato (2024), incluyendo su tratamiento de derechos humanos, presupuesto y políticas públicas (Capítulo VI).

La metodología utilizada en el presente ensayo combina el análisis dogmático del derecho constitucional y administrativo, la revisión doctrinal y jurisprudencial comparada, el estudio de documentos internacionales y la exploración de la experiencia guanajuatense como laboratorio normativo e institucional. El objetivo es demostrar que una Administración Pública con Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) no solo responde a exigencias normativas, sino que constituye un modelo indispensable de legitimidad democrática, eficacia administrativa y dignidad humana.

Capítulo I. Fundamentos del Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Administración Pública

1.1 Estado constitucional y centralidad de los derechos humanos

El tránsito del Estado de derecho formal al Estado constitucional ha implicado un cambio de paradigma en la función administrativa. En el modelo clásico, la Administración Pública se concebía únicamente como un aparato subordinado a la ley, restringido al cumplimiento estricto de las normas. Sin embargo, en el Estado constitucional las autoridades no solo deben obedecer la ley, sino también respetar la Constitución y, por supuesto, garantizar y promover los derechos humanos (Carbonell, 2008; Alexy, 2012).

Ferrajoli (2001) sostiene que la validez del poder en un Estado constitucional depende de su sujeción a los derechos fundamentales, que actúan como límites infranqueables frente al ejercicio de la autoridad. En la misma línea, Zagrebelsky (1995) concibe los derechos como “principios de civilización” que condicionan la acción estatal, mientras que Atienza (2013) plantea que los derechos son razones prácticas que deben orientar la interpretación y la aplicación administrativa de la norma.

En el plano constitucional mexicano, esta transición se consolidó con la reforma del 10 de junio de 2011, que incorporó el bloque de convencionalidad y obligó a todas las autoridades a interpretar las normas de conformidad con los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales (Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], 2011a, 2011b, 2014). En este sentido, Häberle (2003) afirma que el Estado constitucional contemporáneo es, ante todo, un “Estado de derechos fundamentales”, en el cual toda actuación pública debe justificarse a partir de la dignidad humana.

1.2 El Derecho a la Buena Administración Pública como Derecho Humano

El derecho comparado ha otorgado reconocimiento expreso al Derecho a la Buena Administración Pública. El artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que todas las personas tienen derecho a ser oídas, acceder a su expediente, recibir una resolución dentro de un plazo razonable y obtener decisiones debidamente motivadas (Unión Europea, 2016).

Este reconocimiento ha inspirado a la doctrina iberoamericana. Rodríguez-Arana (2013) subraya que la buena administración es, simultáneamente, un derecho fundamental de la ciudadanía y un principio rector de la actuación pública. De manera semejante, Cornelio Zamudio (2018) sostiene que este derecho implica que los asuntos de naturaleza pública deben resolverse con equidad, imparcialidad y justicia, siempre en servicio de la dignidad humana.

En México, Sánchez (2017) plantea que, aunque la buena administración no aparece expresamente en la Constitución, se deriva de las obligaciones impuestas al poder público: legalidad, transparencia, eficacia administrativa y rendición de cuentas. De estas obligaciones surgen derechos correlativos para la ciudadanía, entre ellos el de exigir una gestión pública eficaz y responsable.

1.3 Principios de dignidad, igualdad y tutela administrativa efectiva

La buena administración se encuentra intrínsecamente ligada al principio de dignidad humana reconocido en el artículo 1º constitucional. Sin este referente, la administración corre el riesgo de degradarse en una gestión burocrática carente de legitimidad.

Asimismo, el enfoque de derechos exige garantizar la igualdad sustantiva y la no discriminación como pilares de la actuación administrativa. El *Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR* (IPPDH, 2014), en su documento *Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*, señala que el principio de universalidad obliga a que todas las personas gocen de derechos sin distinción, mientras que la igualdad demanda remover obstáculos estructurales que reproducen exclusión.

De la misma forma, en cuanto a la tutela administrativa efectiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2019) ha establecido que los procedimientos administrativos deben ofrecer recursos adecuados y efectivos que permitan la defensa de los derechos. Esto implica no solo el acceso a tribunales, sino también garantías dentro del procedimiento administrativo, como la fundamentación, motivación y razonabilidad de los actos.

1.4 Diferencia entre Políticas Públicas y Administración Pública con Enfoque Basado en Derechos humanos (EBDH)

Es fundamental distinguir entre políticas públicas de derechos humanos y políticas públicas con enfoque basado en derechos humanos, así como entre administración pública de derechos humanos y administración pública con enfoque basado en derechos humanos, ya que cada categoría presenta alcances y objetivos diferentes.

En un primer nivel, las **políticas públicas de derechos humanos** son programas, planes o estrategias específicamente orientados a la protección, promoción y

garantía de estos derechos (por ejemplo, un plan estatal de derechos humanos). Su objeto es el propio ámbito de los derechos humanos (Quintero Contreras, 2020; Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2019).

En contraste, las políticas públicas con Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) pueden pertenecer a cualquier sector —como salud, educación, vivienda o desarrollo económico—, pero se diseñan, implementan y evalúan con base en principios de universalidad, igualdad y no discriminación, participación y rendición de cuentas, entre otros (Aguilar Astorga, 2016; Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2019; Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR [IPPDH], 2014).

En el plano organizacional, la administración pública de derechos humanos se refiere a instituciones especializadas cuyo mandato central es la tutela y promoción de estos derechos, como las secretarías o defensorías especializadas. En contraste, la administración pública con Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) constituye un modelo transversal en el que todas las dependencias, procesos y servicios públicos del aparato estatal —independientemente del sector al que pertenezcan— deben regirse por estándares de derechos humanos, garantizando su exigibilidad y articulando mecanismos de intersectorialidad (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR [IPPDH], 2014; Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2019; Rodríguez-Arana, 2013).

En suma, mientras las políticas públicas y la administración pública “de” derechos humanos concentran su objeto e institucionalidad de manera específica en este campo, las políticas públicas y la administración pública “con” Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) buscan impregnar con estándares de derechos humanos toda la acción pública, sin importar el sector o el nivel de gobierno (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2019).

Capítulo II. Principios transversales del Enfoque Basado en Derechos Humanos aplicables a la Administración Pública

2.1. Marco de Principios del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH)

El EBDH se sustenta en un conjunto de principios rectores que deben guiar toda acción administrativa: universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia, igualdad y no discriminación, participación e inclusión, así como rendición de cuentas y Estado de derecho. Estos principios han sido sistematizados por el Sistema de Naciones Unidas en la *Declaración de Entendimiento Común sobre el Enfoque de Derechos Humanos* (United Nations Development Group [UNDG], 2003) y en manuales de capacitación elaborados de manera conjunta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (United Nations Development Programme [UNDP] & Office of the High Commissioner for Human Rights [OHCHR], 2006). Ambos documentos recomiendan incorporarlos en todas las fases del ciclo de gestión —análisis, diseño, implementación, monitoreo y evaluación— y en todos los sectores (salud, educación, agua, empleo, entre otros). En el caso mexicano, el artículo 1º constitucional establece que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Esto vincula de manera directa a la Administración Pública en todos sus niveles (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], 2012).

2.2. Transparencia, acceso a la información, participación y rendición de cuentas

En la práctica administrativa, tres pilares operativos sostienen el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH): la transparencia y el acceso a la información, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. La *Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2017) insta a los Estados a adoptar estrategias que fortalezcan

la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación de las partes interesadas en el diseño y provisión de políticas y servicios. Más recientemente, la evaluación global de la OCDE (2023) ha precisado obligaciones de divulgación proactiva, comunicación pública y participación de actores, incluidas directrices específicas para la inclusión de grupos vulnerables o subrepresentados. Estas pautas, internacionalmente reconocidas, se alinean con el estándar interamericano, que exige inclusión, deliberación y participación efectiva en todas las etapas del ciclo de la política pública (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2019).

2.3. Progresividad, no regresividad y “máximo de recursos disponibles”

Como dimensión material del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), la progresividad impone a los Estados el deber de avanzar de manera constante en la realización de los derechos y prohíbe regresiones injustificadas en su protección. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, 1990) ha precisado que los Estados deben adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas, utilizando el máximo de los recursos disponibles, además de cumplir con obligaciones esenciales mínimas de manera inmediata. En la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2009) ha sostenido que las autoridades deben ejecutar plenamente las sentencias y abstenerse de realizar recortes que lesionen derechos adquiridos, como se estableció en el caso *Acevedo Buendía y otros vs. Perú*, el cual ilustra la densidad de las obligaciones estatales frente a los derechos económicos y sociales.

2.4. Igualdad sustantiva, no discriminación e inclusión

La igualdad sustantiva requiere remover barreras estructurales y atender interseccionalidades que reproducen exclusión. El IPPDH¹ (2014) propone integrar, junto con la participación y la transparencia, mecanismos de exigibilidad e institucionalidad consistentes con el enfoque; esto supone ajustes razonables,

¹ El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) es un organismo intergubernamental creado en 2009 por decisión del Consejo del Mercado Común, con el objeto de contribuir a la democracia y consolidar los derechos humanos en la región (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR [IPPDH], s. f.).

accesibilidad, lenguaje claro y acciones afirmativas para poblaciones históricamente discriminadas. En clave administrativa, esto implica rediseñar procesos, servicios públicos y presupuestos para que ningún grupo quede excluido por diseño estructural (IPPDH, 2014; Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2019).

En suma, los principios de universalidad, interdependencia, igualdad y no discriminación, participación, inclusión y rendición de cuentas deben traducirse en decisiones y servicios administrativos con igualdad sustantiva, acceso efectivo a la información, motivación reforzada y vías de recurso. Estos estándares, aplicables en todas las fases del ciclo de gestión pública, se integran en el parámetro de regularidad constitucional que combina derechos de fuente constitucional y convencional, vinculando a todas las dependencias y entidades de las administraciones públicas (UNDG, 2003; UNDP–OHCHR, 2006; IPPDH, 2014; SCJN, 2014).

Capítulo III. Principios específicos de DDHH y viabilidad del EBDH en la gestión administrativa

3.1. Organización institucional para un EBDH operativo

Para que el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) sea viable en la administración pública local, esto es, estatal y municipal, se requiere una arquitectura institucional que convierta principios en rutinas de gestión. Por ello nosotros hacemos una propuesta mínima bajo las siguientes directrices:

a) Constituir un Órgano rector de EBDH.

Para garantizar la efectividad del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) resulta indispensable contar, dentro de las administraciones públicas estatal y municipal, con una estructura administrativa que asuma formalmente las funciones de órgano rector.

Si bien en Guanajuato la Administración Pública estatal ya dispone de una Secretaría de Derechos Humanos con atribuciones relevantes —tales como la elaboración del programa estatal, la coordinación interinstitucional, la atención a grupos en situación de vulnerabilidad, migración, diversidad, discapacidad y la evaluación de políticas—, su diseño actual privilegia funciones temáticas y de coordinación, sin incorporar de manera obligatoria los instrumentos propios de un órgano rector de EBDH. Entre estos se encuentran: la evaluación *ex ante* del impacto en derechos humanos sobre reglamentos, programas, presupuestos y servicios públicos; la emisión de dictámenes técnicos vinculantes para todas las dependencias y entidades de la administración estatal; la trazabilidad presupuestaria sensible a derechos; la creación de un sistema de quejas y reparación administrativa con medidas correctivas de oficio; el desarrollo de indicadores de estructura, proceso y resultado (E-P-R) con enfoque EBDH; y la participación vinculante en decisiones estratégicas de la gestión pública (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR [IPPDH], 2014; Organización de las Naciones Unidas–Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos [UNDP–OHCHR], 2006).

El Reglamento Interior vigente de la Secretaría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato estructura diversas subsecretarías y direcciones —entre ellas, Migrantes, Diversidad Sexual y de Género, e Inclusión de Personas con Discapacidad (Secretaría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, 2024)—, pero no contempla una Subsecretaría o Dirección General de Evaluación con EBDH dotada de atribuciones de control previo, monitoreo, generación de métricas y aplicación de sanciones correctivas de oficio. Tampoco prevé la conformación de un Comité Intersecretarial de Acciones con EBDH con sesiones obligatorias y mecanismos de seguimiento público.

De ahí que se advierta la necesidad de reformas institucionales orientadas a transitar de un modelo temático-programático hacia un modelo transversal, exigible y medible en toda la acción estatal, esto es, un verdadero modelo de Administración Pública con EBDH.

Asimismo, a nivel municipal se propone la creación de una Unidad de Derechos Humanos, adscrita a la Presidencia Municipal o a la Secretaría del Ayuntamiento, con cinco funciones esenciales bajo el modelo de Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH):

1. Transversalización normativa con EBDH en reglamentos, lineamientos, disposiciones administrativas y procesos de formación.
2. Revisión *ex ante* de planes, programas, proyectos y servicios públicos mediante una matriz de EBDH.
3. Coordinación interinstitucional con enfoque EBDH entre dependencias, direcciones generales y entes públicos.
4. Implementación de un sistema de quejas y reparación administrativa con medidas correctivas sustentadas en EBDH.
5. Monitoreo y reporte público a través de un tablero de indicadores con EBDH.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recomienda que este tipo de instancias cuenten con un mandato claro, recursos suficientes y mecanismos de alfabetización institucional, a fin de garantizar la sostenibilidad de las reformas en materia de derechos humanos y de gobierno abierto (OCDE, 2023).

Esta arquitectura se encuentra en consonancia con las comisiones y dependencias mínimas previstas en la *Ley para el Gobierno y la Administración de los Municipios del Estado de Guanajuato* (2024), como la Comisión y la Unidad de Derechos Humanos, así como las comisiones de Grupos en Situación de Vulnerabilidad e Igualdad, y responde a los fines de política pública establecidos en el artículo 285 y disposiciones correlativas.

Capítulo IV. Caso Guanajuato: la Secretaría de Derechos Humanos

4.1. Creación de la Secretaría de Derechos Humanos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato

En septiembre de 2024 se reformó la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato* con el propósito de crear la Secretaría de los Derechos Humanos, cuya misión es diseñar, implementar y coordinar políticas públicas en materia de derechos humanos. Esta Secretaría representa un referente pionero a nivel estatal, ya que incorpora en su estructura la atención de grupos en situación de vulnerabilidad, incluyendo personas migrantes, comunidades indígenas y afromexicanas, personas con discapacidad, así como comunidades de diversidad sexual y de género (Secretaría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, 2024).

4.2. Atribuciones clave

De acuerdo con la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato* y su *Reglamento Interior*, la Secretaría de los Derechos Humanos cuenta con atribuciones como: vigilar el respeto de los derechos humanos dentro de la administración pública estatal; formular políticas transversales de inclusión; promover la igualdad y la no discriminación; coordinar programas dirigidos a personas migrantes y en situación de movilidad; así como defender y promover los derechos culturales y lingüísticos de las comunidades indígenas. Estas competencias reflejan la intención de transversalizar los derechos humanos en todas las áreas del Poder Ejecutivo estatal (Secretaría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, 2024).

4.3. Reglamento Interior: estructura institucional

El Reglamento Interior organiza la Secretaría en diversas subsecretarías especializadas. Entre ellas destacan: la Subsecretaría de Atención a Personas Migrantes y en Contexto de Movilidad, la Subsecretaría para la Inclusión de Personas con Discapacidad y la Subsecretaría para la Diversidad Sexual y de

Género (Secretaría de los Derechos Humanos, 2024). Cada una de estas áreas cuenta con direcciones específicas que buscan garantizar un enfoque integral en la atención y promoción de derechos humanos.

4.4. Avances en la transversalización de derechos

La creación de esta Secretaría supone un avance significativo en la institucionalización del enfoque de derechos en Guanajuato. Ha permitido contar con programas estatales específicos, generar coordinación interinstitucional y visibilizar la situación de grupos históricamente marginados. Además, ha promovido mecanismos de evaluación y políticas innovadoras en materia de inclusión (Secretaría de los Derechos Humanos, 2024).

4.5. Retos pendientes

A pesar de los avances alcanzados, persisten desafíos significativos. En primer lugar, es necesario consolidar mecanismos normativos que hagan plenamente exigible el derecho a la buena administración pública y que eviten que la Secretaría se limite a un papel meramente declarativo. En segundo lugar, resulta imprescindible prevenir duplicidades competenciales con otras dependencias del Ejecutivo estatal y con organismos autónomos. En tercer lugar, se requiere fortalecer los sistemas de información, los indicadores y los mecanismos de rendición de cuentas que permitan evaluar de manera objetiva el impacto de las políticas públicas en materia de derechos humanos bajo el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH). Finalmente, debe consolidarse la participación ciudadana en la Secretaría, de modo que los grupos en situación de vulnerabilidad no sean únicamente receptores pasivos de beneficios, sino actores activos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

En conclusión, la creación de la Secretaría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato constituye un avance relevante en la institucionalización de una Administración Pública con EBDH. Sin embargo, para que este modelo sea sostenible y replicable, es indispensable robustecer sus mecanismos normativos,

operativos y de participación, alineándolos con los principios transversales de universalidad, igualdad, rendición de cuentas, acceso a la información y democracia deliberativa, propios del EBDH.

Capítulo V. Retos y propuestas para consolidar una Administración Pública con Enfoque Basado en Derechos Humanos

5.1. Reconocimiento expreso del derecho a la buena administración pública

Uno de los principales retos consiste en incorporar de manera explícita el derecho a la buena administración pública en la Constitución Política del Estado de Guanajuato, así como en las leyes estatales. Si bien este derecho puede inferirse de principios como la legalidad, la tutela judicial efectiva y la transparencia, su positivización expresa permitiría reforzar los mecanismos de exigibilidad y consolidar la legitimidad de la Administración Pública (Rodríguez-Arana, 2013; Zamudio, 2018).

Este reconocimiento guarda una relación directa con el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), ya que ambos parten de la premisa de que la actuación administrativa no puede limitarse a la legalidad formal, sino que debe orientarse a la garantía efectiva de los derechos. El derecho a la buena administración pública asegura que toda persona acceda a procedimientos imparciales, resoluciones debidamente motivadas, servicios públicos de calidad y mecanismos de reparación frente a omisiones o abusos. Estos elementos se traducen en estándares de universalidad, igualdad, rendición de cuentas y participación, los cuales coinciden con los principios transversales del EBDH que demandan procesos inclusivos, transparentes y sujetos a evaluación.

En este sentido, la positivización del derecho a la buena administración pública permitiría articular de manera más clara el EBDH en el ámbito local, al transformar principios en obligaciones normativas exigibles y dotar a la ciudadanía de un recurso

efectivo para reclamar una gestión pública orientada a la dignidad humana y a la justicia administrativa.

5.2. Vinculación de la Secretaría de Derechos Humanos con órganos de control y justicia administrativa

Para consolidar un Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), la Secretaría de Derechos Humanos debe establecer vínculos estratégicos y operativos — formalizados en la normativa— con órganos de control como la Contraloría estatal (Secretaría de la Honestidad) y con instancias de justicia administrativa como el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. De esta manera, se garantizaría que las violaciones a derechos no solo se documenten, sino que se traduzcan en procesos de responsabilidad efectivos, conforme lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2019).

Asimismo, la articulación entre la Secretaría y los órganos de control y justicia administrativa permitiría institucionalizar un circuito de prevención, detección, sanción y reparación, indispensable para materializar el EBDH. Esta coordinación favorecería la incorporación de estándares de control de convencionalidad en auditorías, procedimientos de responsabilidad y resoluciones administrativas, asegurando que toda actuación pública sea evaluada bajo parámetros de legalidad y derechos humanos. Al mismo tiempo, abriría la posibilidad de crear mecanismos de seguimiento interinstitucional —como comités de cumplimiento o tableros públicos de indicadores— que fortalezcan la rendición de cuentas, reduzcan la impunidad administrativa y doten de mayor legitimidad democrática a las instituciones estatales.

5.3. Mecanismos de participación social vinculante

La participación ciudadana requiere pasar de lo meramente consultivo a lo vinculante. La inclusión de figuras como el presupuesto participativo, los consejos ciudadanos con capacidad de decisión y los cabildos abiertos permitiría consolidar

una democracia deliberativa en la gestión estatal y municipal (Aguilar Astorga, 2022; IPPDH, 2014).

5.4. Transformación digital e innovación inclusiva

La innovación tecnológica es una herramienta clave para materializar el EBDH en la Administración Pública. El acceso digital a trámites, la interoperabilidad de datos y el uso de plataformas abiertas fortalecen la transparencia, mejoran la eficiencia y aseguran la accesibilidad. No obstante, debe garantizarse que estas herramientas sean inclusivas y no profundicen la brecha digital que afecta a comunidades rurales o marginadas de ahí que al diseñarse debe efectuarse un estudio de factibilidad con EBDH (IPPDH, 2014).

5.5. Hacia un modelo replicable en municipios y entidades federativas

Finalmente, un reto fundamental es lograr que la experiencia de Guanajuato con la Secretaría de Derechos Humanos se convierta en un modelo replicable. Para ello, es necesario que los municipios también adopten estructuras administrativas y programas basados en derechos humanos, con pleno respeto al principio de autonomía municipal y de coordinación con los niveles estatal y federal.

En síntesis, los retos identificados evidencian que una Administración Pública con Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), no se limita a la existencia de instituciones formales, sino que requiere mecanismos normativos sólidos, estructuras de participación efectiva, procesos de innovación tecnológica inclusiva y la capacidad de replicar buenas prácticas a nivel local y regional. Estas propuestas constituyen pasos necesarios para consolidar un modelo administrativo garantista, participativo y sostenible en el tiempo en materia de Derechos Humanos.

Capítulo VI. Los municipios del Estado de Guanajuato: retos y perspectivas en la Ley para el Gobierno y Administración de los Municipios con Enfoque Basado en Derechos Humanos

6.1. Reconocimiento normativo inicial

La *Ley para el Gobierno y la Administración de los Municipios del Estado de Guanajuato* (2024) constituye un avance significativo al establecer que los municipios deben regirse bajo principios de derechos humanos. El artículo 2, fracción II, dispone como finalidad de la norma “garantizar los principios de los derechos humanos dentro del orden municipal” (*Ley para el Gobierno y la Administración de los Municipios del Estado de Guanajuato, 2024, art. 2, fracción II*), lo que coloca a este nivel de gobierno como un espacio fundamental para la concreción de los derechos, al ser el más próximo a la ciudadanía.

No obstante, este reconocimiento inicial requiere complementarse con mecanismos operativos, presupuestales y de exigibilidad que transformen los mandatos en garantías efectivas, evitando que permanezcan en el plano meramente declarativo

6.2. Derechos y obligaciones de las personas habitantes

El artículo 17 de la *Ley para el Gobierno y la Administración de los Municipios del Estado de Guanajuato* (2024) reconoce derechos específicos de las personas habitantes, tales como: utilizar los servicios públicos municipales conforme a los requisitos legales; ser atendidas por las y los servidores públicos municipales; recibir beneficios de la obra pública; proponer medidas de necesidad pública; participar en mecanismos de participación ciudadana y en consultas públicas de interés general; así como acceder a servicios educativos y de salud prestados por el municipio (*Ley para el Gobierno y la Administración de los Municipios del Estado de Guanajuato, 2024, art. 17*).

El reto central consiste en traducir este catálogo normativo en derechos efectivamente exigibles, lo que requiere reglamentos municipales en materia de

derechos humanos y de participación ciudadana que prevean recursos adecuados y efectivos. Dichos instrumentos deben estar en consonancia con lo dispuesto por el artículo 25 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969), que obliga a los Estados a garantizar un recurso sencillo y rápido ante violaciones de derechos. Solo de este modo se asegurará que, frente a omisiones o incumplimientos municipales, la ciudadanía cuente con vías reales de defensa y reparación (Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADH], 1969, art. 25).

6.3. Facultades y órganos municipales en materia de derechos humanos

La *Ley para el Gobierno y la Administración de los Municipios del Estado de Guanajuato* (2024) establece un andamiaje institucional para la tutela administrativa de los derechos humanos que incluye: revocación de mandato por violaciones graves (art. 66), comisiones edilicias obligatorias en materias de derechos humanos y grupos vulnerables (art. 83), funciones de promoción y seguimiento a cargo de la Comisión de Derechos Humanos (art. 86), y la creación de una unidad administrativa especializada con jerarquía equivalente a áreas estratégicas como Tesorería o Seguridad Pública (art. 132).

Sin embargo, este diseño enfrenta dos debilidades estructurales: la fragmentación competencial —al dispersar funciones entre comisiones, consejos y unidades sin mecanismos claros de articulación— y el déficit de respaldo presupuestal y profesionalización, que amenaza con reducir estas instancias a oficinas nominales.

Para cerrar estas brechas, se recomienda establecer coordinación vinculante mediante comités intersecretariales y matrices de responsabilidades, etiquetar presupuestos con sensibilidad a derechos humanos y garantizar perfiles profesionales certificados, acompañados de indicadores verificables de desempeño (estructura–proceso–resultado). Solo así las previsiones normativas podrán traducirse en capacidades institucionales efectivas y en resultados tangibles para la ciudadanía.

6.4. Validez reglamentaria, grupos prioritarios, participación y presupuesto

La *Ley para el Gobierno y la Administración de los Municipios del Estado de Guanajuato* (2024) establece que toda normativa municipal debe respetar los tratados internacionales, incorporar perspectiva de género, asegurar participación ciudadana y prever medios de impugnación (art. 298). Asimismo, **reconoce derechos y mandata a las autoridades municipales garantizar atención prioritaria** a niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, mujeres, personas con discapacidad y pueblos indígenas y afromexicanos (arts. 313–335); regula consultas públicas con carácter no vinculante (arts. 336–337); y vincula el presupuesto con el Programa de Gobierno, fijando fines sustantivos como igualdad sustantiva, transparencia, inclusión laboral y protección del patrimonio (arts. 284–285).

No obstante, para evitar que estos mandatos permanezcan en el plano declarativo, se requiere fortalecer su exigibilidad mediante: control de legalidad y convencionalidad con sanciones, indicadores verificables, etiquetado presupuestario sensible a derechos humanos, y mecanismos de participación vinculante como presupuesto participativo y cabildos abiertos. Estas medidas armonizan con el derecho a un recurso efectivo (Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADH], 1969, art. 25), así como con la doctrina de progresividad y máximo de recursos disponibles consolidada en la jurisprudencia interamericana y nacional (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 2009; Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], 2014).

6.8. Retos pendientes

El marco municipal de Guanajuato es pionero al reconocer los derechos humanos como eje de la gestión local; no obstante, su eficacia depende de cerrar cinco brechas críticas de manera articulada y verificable. En primer lugar, garantizar la exigibilidad real mediante vías administrativas y jurisdiccionales dotadas de plazos razonables, recursos efectivos y consecuencias ante incumplimientos, en

consonancia con el derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo (Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADH], 1969, art. 25). En segundo lugar, construir una articulación institucional que integre comisiones edilicias, consejos ciudadanos y la unidad administrativa de derechos humanos en un sistema municipal con jerarquía, coordinación y escalamiento definidos (Ley para el Gobierno y la Administración de los Municipios del Estado de Guanajuato [LGAM], 2024, arts. 83, 86 y 132). En tercer lugar, traducir los artículos 284 y 285 de la LGAM en una presupuestación con perspectiva de derechos humanos, incorporando etiquetado por derecho protegido y población objetivo, trazabilidad del gasto, reglas de no regresividad y utilización del máximo de recursos disponibles, conforme al parámetro constitucional-convencional (Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], 2014), a la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, 1990) y a la exigencia interamericana de no justificar incumplimientos por razones presupuestarias (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 2009). En cuarto lugar, implementar sistemas de evaluación e indicadores, bajo el enfoque estructura–proceso–resultado, con tableros públicos, metas periódicas y auditorías sociales. Finalmente, en quinto lugar, pasar de la consulta predominantemente informativa a mecanismos de participación vinculante —como el presupuesto participativo y los cabildos abiertos— con accesibilidad universal, superando el estándar meramente consultivo previsto en los artículos 336 y 337 de la LGAM (2024, arts. 284–285, 336–337).

En síntesis, la articulación coherente entre producción normativa, programación presupuestaria, diseño e implementación de programas y mecanismos de exigibilidad —todo ello bajo el parámetro de regularidad constitucional que integra derechos de fuente constitucional y convencional (SCJN, 2014)— constituye la condición indispensable para que los fines previstos en la LGAM trasciendan el carácter de directrices aspiracionales y se conviertan en mandatos obligatorios, evaluable y justiciables, capaces de transformar al municipio en un auténtico garante del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH).

Conclusiones

El análisis integral demuestra que una Administración Pública con Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) no es una opción política, sino un imperativo constitucional y convencional que deriva directamente del artículo 1º de la Constitución mexicana y de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano.

En la doctrina comparada, el derecho a la buena administración pública ha emergido como un derecho fundamental, reconocido de manera expresa en el artículo 41 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (Unión Europea, 2016) y desarrollado por autores como Rodríguez-Arana (2013) y Cornelio Zamudio (2018). En México, este derecho debe transitar de un reconocimiento implícito hacia su positivización expresa, de modo que adquiera fuerza normativa y pueda ser exigido por la ciudadanía frente a deficiencias, omisiones o arbitrariedades administrativas.

El caso Guanajuato ofrece un precedente relevante: la creación en 2024 de la Secretaría de Derechos Humanos en el Poder Ejecutivo estatal. Esta innovación institucional representa un avance en la transversalización de derechos en la administración pública, pero enfrenta riesgos de fragmentación competencial y de reducción a un papel simbólico si no se fortalece con mecanismos de coordinación, rendición de cuentas y participación ciudadana vinculante.

En el ámbito municipal, la *Ley para el Gobierno y Administración de los Municipios del Estado de Guanajuato* (2024) configura un marco normativo pionero al reconocer los derechos humanos como finalidad de la administración local (art. 2, fracción II). Dicha norma establece la existencia de comisiones edilicias, unidades administrativas de derechos humanos y programas orientados a grupos en situación de vulnerabilidad, y, de manera complementaria, los artículos 284 y 285 fijan mandatos de planeación presupuestal y un catálogo amplio de fines de las políticas públicas municipales. Entre estos destacan la igualdad sustantiva, la inclusión

laboral, la protección de grupos vulnerables, la erradicación progresiva de desigualdades y la promoción de la democracia participativa.

Sin embargo, este marco enfrenta vacíos estructurales que limitan su eficacia:

- La ausencia de mecanismos de exigibilidad y sanciones que obliguen a las autoridades a cumplir los derechos reconocidos.
- La falta de indicadores verificables que midan avances en igualdad, inclusión y acceso a servicios públicos.
- La carencia de garantías presupuestales vinculantes que traduzcan los artículos 284 y 285 en obligaciones financieras efectivas.
- El carácter meramente consultivo de la participación ciudadana, que restringe la democracia deliberativa a ejercicios no vinculantes.

Para superar estas limitaciones es indispensable aplicar la metodología del EBDH, formulada por el Sistema de Naciones Unidas (UNDG, 2003; UNDP–OHCHR, 2006), el IPPDH (2014) y la CIDH (2019). Esta metodología se estructura en cuatro componentes:

1. **Principios transversales:** universalidad, indivisibilidad, interdependencia, igualdad y no discriminación, participación e inclusión, rendición de cuentas y Estado de derecho.
2. **Criterios operativos:** incorporación del enfoque en todas las fases del ciclo de política pública/administración pública (diagnóstico, diseño, implementación, monitoreo y evaluación).
3. **Sujeto central:** las personas habitantes de las ciudades, concebida como titular de derechos, y el Estado como garante de obligaciones jurídicas.
4. **Medios de verificación:** indicadores de estructura, proceso y resultado (E–P–R), que permitan evaluar progresividad y asegurar el uso del máximo de recursos disponibles (CESCR, 1990).

Desde esta perspectiva metodológica, nuestra propuesta puede sintetizarse en cinco ejes estratégicos:

1. Reconocimiento expreso del derecho a la buena administración pública en la Constitución y en las leyes estatales y reglamentos municipales del Estado de Guanajuato.
2. Creación de mecanismos de participación ciudadana vinculante —presupuesto participativo, cabildos abiertos y consultas obligatorias— que trasciendan lo meramente informativo.
3. Construcción de estructuras institucionales sólidas que integren comisiones, unidades y consejos en un sistema municipal y estatal de derechos humanos.
4. Presupuestación con EBDH, que garantice recursos mínimos, trazabilidad y reglas de no regresividad en los programas de inclusión, igualdad y protección de grupos vulnerables.
5. Evaluación ciudadana mediante indicadores verificables de estructura, proceso y resultado, con tableros públicos y auditoría social.

En conclusión, el marco jurídico guanajuatense abre una ventana de oportunidad histórica: por primera vez se articulan en los planos estatal y municipal disposiciones explícitas en materia de derechos humanos. No obstante, solo mediante la aplicación integral de la metodología del EBDH —que convierte principios en obligaciones, y derechos en resultados verificables— será posible transitar del reconocimiento formal a la garantía material. De este modo, la administración pública local podrá consolidarse como un auténtico instrumento de tutela efectiva, inclusión y participación democrática, centrado en la dignidad humana con una Administración Pública con Enfoque Basado en Derechos Humanos.

Bibliografía

- Aguilar Astorga, C. R. (Coord.). (2022). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Universidad Autónoma Metropolitana; Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social.
- Alexy, R. (2012). Teoría de los derechos fundamentales (2.^a ed.). Centro de Estudios Constitucionales.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/70/1).
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2017). Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/71/313).
- Atienza, M. (2017). El sentido del derecho. Editorial Trotta.
- Atienza, M. (2013). Tras la justicia: Una introducción al derecho y al razonamiento jurídico. Trotta.
- Carbonell, M. (2008). Teoría del neoconstitucionalismo. Trotta.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019, 16 de septiembre). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos (Comunicado de prensa 227/19). Organización de los Estados Americanos.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR]. (1990). Observación general núm. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (art. 2.1 del PIDESC).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR]. (2000). Observación general núm. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12 del PIDESC).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2023). Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación.
- Constitución Política para el Estado de Guanajuato. (2024). Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”. Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados (Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Caso Radilla Pacheco vs. México. Sentencia de 23 de noviembre de 2009 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). Corte IDH.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Sentencia: Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).

Ferrajoli, L. (2001). Derecho y razón: Teoría del garantismo penal (6.^a ed.). Trotta.

Häberle, P. (2003). El Estado constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH). (2014). Ganar derechos: Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. MERCOSUR.

Ley para el Gobierno y la Administración de los Municipios del Estado de Guanajuato. (2024, 17 de septiembre). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, núm. 153, segunda parte.

Naciones Unidas. (s. f.). Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OHCHR]. (2006). Frequently asked questions on a human rights-based approach to development.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2017). Recommendation of the Council on Open Government.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2023). Open government for stronger democracies: A global assessment.

Quintero Contreras, J. A. (2020). Políticas públicas con enfoque en derechos humanos. Caleidoscopio, 24(43), 135–160. <https://doi.org/10.33064/43crscsh1518>

Rodríguez-Arana, J. (2013). El derecho a una buena administración para los ciudadanos. Netbiblo.

Sánchez García, A. (2017). El derecho fundamental a la buena administración pública. Universidad de Guanajuato.

Secretaría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato. (2024). Reglamento Interior de la Secretaría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2011a). Varios 912/2010 (Caso Radilla Pacheco) [Resolución]. Semanario Judicial de la Federación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2011b). Tesis aislada P. LXVII/2011 (9a.), “Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, p. 535 (Registro IUS 160589).

Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2014). Jurisprudencia P.J. 20/2014 (10a.), “Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales... constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional...”. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014.

Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2020). Jurisprudencia sobre el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales.

Suprema Corte de Justicia de la Nación – Centro de Estudios Constitucionales. (2022). Control de convencionalidad (Cuadernos de jurisprudencia).

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019, 4 de junio). *La tutela judicial efectiva en los precedentes de la Corte* [Entrada de blog]. Centro de Estudios Constitucionales. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/blog/la-tutela-judicial-efectiva-en-los-precedentes-de-la-corte>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF]. (2012). SUP-JDC-1774/2012 [Sentencia de la Sala Superior].

UNESCO. (2022). Report on public access to information (SDG 16.10.2).

Unión Europea. (2016). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 41 (DO C 202, 7.6.2016).

United Nations Development Group [UNDG]. (2003). The human rights based approach to development cooperation: Towards a common understanding among UN agencies.

United Nations Development Programme [UNDP] Oslo Governance Centre. (s. f.). SDG 16.6.2: Proportion of population satisfied with their last experience of public services (metadatos).

United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] & World Bank. (s. f.). SDG 16.3.2: Unsentenced detainees as a proportion of overall prison population (metadatos).

World Bank & United Nations Statistics Division. (s. f.). SDG 16.6.1: Primary government expenditures as a proportion of original approved budget (metadatos).



66^a LEGISLATURA CONGRESO GUANAJUATO

