



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

# ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00987

Matrícula: 210381311

EL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO NACIONAL Y EN LOS DERECHOS HUMANOS. UN ELEMENTO CLAVE PARA EL ESTADO DE DERECHO EN MEXICO.

En México, D.F., se presentaron a las 8:00 horas del día 4 del mes de septiembre del año 2014 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

- DRA. ANTONELLA ATILI CARDAMONE
- DR. EDWIN CUITLAHUAC RAMIREZ DIAZ
- DR. ALVARO FERNANDO LOPEZ LARA



Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:



DOCTORA EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: NORMA LUZ RAMIREZ ALPIREZ

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

*Aprobar*

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

NORMA LUZ RAMIREZ ALPIREZ  
ALUMNA

REVISÓ  
  
LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI  
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE CSH  
  
DRA. JUANA JUAREZ ROMERO

PRESIDENTA  
*Antonella Atili Cardamone*  
DRA. ANTONELLA ATILI CARDAMONE

VOCAL  
*Edwin Cuitlahuac Ramirez Diaz*  
DR. EDWIN CUITLAHUAC RAMIREZ DIAZ

SECRETARIO  
*Alvaro Fernando Lopez Lara*  
DR. ALVARO FERNANDO LOPEZ LARA

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA  
UNIDAD IZTAPALAPA**

**División Ciencias Sociales y Humanidades**

**El debido proceso en el derecho nacional y en los  
derechos humanos. Un elemento clave para el  
Estado de Derecho en México.**

**Tesis en Opción al Grado de Doctora *en Estudios Sociales*,  
Línea de Procesos Políticos**

**que presenta**

**Norma Luz Ramírez Alpírez**

**Directora de Tesis: Dra. Antonella Attili Cardamone**

**México, D. F., a 6 de julio de 2014**

## **Agradecimientos**

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología su apoyo y patrocinio para la realización de este proyecto de tesis doctoral en el programa Doctorado en Estudios Sociales en la División de Ciencias Sociales y Humanidades.

De igual modo agradezco la paciente lectura y colaboración de mi asesora, Dra. Antonella Attili Cardamone; así como de mis lectores, a lo largo de estos cuatro años, y miembros de mi sínodo Dr. Álvaro López Lara y Dr. Edwin Ramírez Díaz por sus comentarios y recomendaciones para con mi trabajo.

A mi familia y amigos por su apoyo moral en todos mis proyectos profesionales y de vida. No podría hacerlo sin todos ustedes.

# Índice

INTRODUCCIÓN.....	5
Planteamiento del Problema.....	5
El cumplimiento de los derechos humanos por parte del Estado fortalece el Estado de Derecho en México.....	11
Consideraciones Metodológicas y Teóricas.....	13
Plan de Trabajo:.....	15
CAPÍTULO I. EL DESARROLLO DE NUEVO ORDEN INTERNACIONAL.....	18
1er. Apartado. De la soberanía absoluta de los Estados a la supremacía de los Derechos Humanos.....	20
I.1 Los Estados soberanos como sujetos del orden internacional.....	20
I.1.a El derecho a la Guerra Justa y su evolución.....	22
I.1.b Cambios a la soberanía interna por la constitucionalización de los Estados.....	24
I.1.c La necesidad de un organismo internacional: la Sociedad de Naciones.....	26
2do. Apartado. El orden político internacional y el derecho internacional de los derechos humanos previo a la regionalización y globalización.....	32
2.1 El orden jurídico internacional a partir de 1945 y sus repercusiones políticas.....	32
2.2 La influencia de los organismos internacionales sobre los Estados miembros.....	39
2.3 Los Ordenamientos Jurídicos Internacional y Nacional aplicados en los tribunales especiales.....	46
3er. Apartado. El sistema interamericano de Derechos Humanos: su influencia sobre los Estados y el Orden Internacional.....	50
3.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Primer intento para que el sistema funcione.....	52
3.2 Procedimiento contencioso ante la CoIDH y el carácter vinculante de sus recomendaciones.....	55
3.3 La jurisprudencia de la CoIDH en relación con la garantía del debido proceso.....	60
3.4 Las recomendaciones hechas por la CoIDH a México y su posible impacto en el Estado de Derecho en México.....	64
Conclusiones al primer capítulo.....	70
CAPÍTULO II. LA EFECTIVIDAD DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO: UN FACTOR CLAVE PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS...73	
1er. Apartado. La evolución del Estado de Derecho en México, desde un Régimen Presidencialista a una Democracia Pluripartidista.....	76
1.a. Las Reformas Políticas y Jurídicas que, en México, han impulsado la cultura de los derechos humanos.....	78
II.1.b. Nuevos sujetos en el sistema político nacional.....	81
2do. Apartado. Vinculación de todas las partes de la Federación con los Instrumentos Internacionales signados y ratificados por el Estado Mexicano.....	84
II.2.a. La actuación de las Comisiones Nacional y Estatales en defensa de los derechos humanos.....	87
II.2.b. Programa Nacional de Derechos Humanos.....	92
II.2.c. Los cambios a la Constitución en materia de Derechos Humanos.....	95

3er. Apartado. La relación entre los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) para el cumplimiento de los Derechos Humanos. ....	98
II.3. a. Poder Legislativo. ....	100
II.3.b. Poder Ejecutivo.....	102
II.3.c. Poder Judicial.....	103
Conclusiones al segundo capítulo .....	105
<b>CAPÍTULO III. GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO Y ACCESO A LA JUSTICIA: PREVENIR Y REPARAR. ....</b>	<b>110</b>
1er. Apartado. Garantía del Debido Proceso y Acceso a la Justicia, distintas características en el marco de los Derechos Humanos y en el Derecho Nacional. ....	114
2do. Apartado. Ausencia del debido proceso para el ejercicio de los derechos humanos colectivos en el Estado Mexicano. ....	123
3er. Apartado. Las sentencias de la CoIDH como fuente del derecho procesal nacional. ..	132
Conclusiones al tercer capítulo.....	141
<b>CAPÍTULO IV. LIMITACIONES DEL ESTADO MEXICANO PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS Y LA CALIDAD DEL ESTADO DE DERECHO DEMOCRÁTICO.....</b>	<b>148</b>
1er. Apartado. Actuaciones de las autoridades mexicanas y proceso de organización de las ong's y población vulnerable ante la violación de un derecho humano colectivo. Casos Minera San Xavier, Cherán y la Campaña “Sin maíz, no hay país”. ....	152
a)    Minera San Xavier (MSX).....	155
b)    Cherán, un gobierno autónomo, electo de acuerdo a sus usos y costumbres. ....	160
c)    La campaña “Sin maíz no hay país” efectos políticos y jurídicos que ha provocado. ....	167
2do. Apartado. Gobierno de las Entidades Federativas, su desempeño con los nuevos actores y sus reacciones frente a los novedosos mecanismos implementados para el respeto y difusión de los derechos humanos. ....	172
a)    Gobierno del D.F. y su relación con las ong's. ....	176
b)    Gobierno de Guanajuato y su relación con las ong's.....	181
c)    Gobierno de Oaxaca y su relación con las ong's .....	187
3er. Apartado. Fortalecimiento del Estado de Derecho en México a partir de la interacción de los ordenamientos jurídicos internacional, nacional e infranacional. ....	194
Conclusiones del capítulo IV.....	203
<b>CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	<b>210</b>
El sistema internacional de los derechos humanos.....	212
El Estado Constitucional de Derecho Mexicano .....	216
El conflicto como motor de la armonización de los ordenamientos jurídicos.....	219
La decisión del Estado para el establecimiento del debido proceso nacional equiparado a la garantía del debido proceso y acceso a la justicia de los derechos humanos. ....	225
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>232</b>

## INTRODUCCIÓN

### *Planteamiento del Problema*

La concepción y la realidad de las relaciones internacionales cambian, progresivamente, debido a la creación de un sistema jurídico internacional<sup>1</sup>. Después de la Segunda Guerra Mundial el sistema internacional incorporó elementos nuevos como los acuerdos multilaterales y los organismos que custodian dichos acuerdos<sup>2</sup>. La existencia de los organismos que custodian los instrumentos internacionales permite la regulación y positivización de éstos. Este orden jurídico internacional fue el resultado de la reconfiguración de las relaciones de poder; donde problemas ubicados dentro de un territorio nación se extendieron con efectos comunes y relacionados a varios Estados.

Debido a esta interrelación de fenómenos comunes, la agenda internacional se ha vuelto cada vez más extensa e incluye, entre otros, los siguientes problemas: la paz, la tutela del ambiente, el equilibrio demográfico, migraciones, el desarrollo económico, el tráfico internacional de armas y drogas, la lucha contra el terrorismo y la defensa de los derechos humanos. La sucesiva globalización influyó para crear un orden jurídico internacional que tutela los derechos humanos de las personas dentro, fuera y frente a los Estados.

---

<sup>1</sup> No sólo se firman tratados sino que se fundan organismos internacionales capaces de seguir produciendo, a su vez, ordenamientos jurídicos que fortalecen y amplían los compromisos adquiridos con anterioridad, una especie de poder legislativo internacional.

<sup>2</sup> Previo a la existencia de convenios multilaterales los acuerdos entre los Estados eran bilaterales o bien 3 ó 4 Estados; hoy día los tratados en materia de derechos humanos se hallan firmados por la mayoría de los Estados miembros de la ONU (193 Estados miembros).

Otro cambio en el sistema internacional actual es la inclusión de las personas<sup>3</sup> y los pueblos como sujetos de derecho en la esfera internacional, independientemente de si son nacionales o ciudadanos de dichos Estados. Surgiendo organismos ante los cuales las personas o colectivos afectados pueden recurrir para la salvaguarda de los derechos conculcados por cualquier Estado parte. Por ello aumentaron *los acuerdos internacionales que ejercen influencia sobre decisiones nacionales*.

La regulación externa sobre los Estados, a través de los organismos creados para tutelar los instrumentos internacionales, encuentra su complemento al interior de los Estados en el Estado Constitucional de derecho. Esta limitación interna pone, en el centro de su ordenamiento jurídico, la tutela de los derechos humanos (derecho a la vida, a la no tortura, desaparición forzada, a la libre asociación, al desarrollo, a la libre determinación de los pueblos, al ingreso básico, al trabajo digno, a la propiedad privada, entre otros); privilegiando la garantía de los mismos como un mecanismo que asegure la paz al interior del Estado y su posición como un Estado fortalecido en el ámbito internacional. Se crean instrumentos jurídicos internacionales que impactan el derecho nacional y por ende al Estado de Derecho mismo.

En este sentido los Derechos Humanos forman parte del ordenamiento jurídico internacional y son instrumentos convenidos entre los Estados y custodiados por organismos internacionales (ONU y los Sistemas Regionales de Defensa de los Derechos Humanos), vigentes sólo en ambientes de paz,

---

<sup>3</sup> Antes de esta inclusión, sólo los Estados aparecían como sujetos de derecho y los tratados internacionales que firmaban estaban sujetos al principio de *rebús sic stantibus*, es decir, no había ningún poder ni organismo que los obligara a cumplir si las circunstancias de la firma hubieren cambiado. Al interior de los territorios la población se veía subordinada al poder del Estado, sin poder recurrir a ninguna instancia supraestatal.

que protegen a poblaciones vulnerables y buscan el desarrollo de la personalidad, fomentando valores de solidaridad y dignidad, conforme a lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>4</sup>.

Si bien son instrumentos de origen internacional uno de sus objetivos es que los Estados firmantes garanticen en su propio ordenamiento legal dichas prerrogativas reconocidas con la firma. De ahí se deriva la armonización del propio sistema legal al internacional de los derechos humanos, es decir, modificar la ley nacional a partir de una responsabilidad contraída por el Estado mismo.

Con relación al Estado y su poder político los derechos humanos pueden ser vistos como un mecanismo para intervenir y limitar el poder del Estado en relación con los seres humanos que lo habitan<sup>5</sup> (sin importar su condición jurídica: nacionales por nacimiento, ciudadanos, turistas, nacionalizados, extranjeros con fórmula migratoria y/o extranjeros ilegales). Pero también pueden ser un mecanismo que refuerce el pacto social y promueva la participación política. En ambos casos el derecho y el sistema político de los Estados se ve modificado. En efecto, tanto la Declaración Universal como la Convención Americana en materia de derechos humanos contemplan esta modificación al derecho interno de los Estados. No se trata de suplir un derecho con otro, sino de crear mecanismos para que las prerrogativas internacionales, reconocidas por convenio, encuentren mecanismos para su

---

<sup>4</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Pactos Internacionales uno en materia de derechos civiles y políticos y el otro referente a los derechos sociales, económicos y culturales, así como los sendos Protocolos Facultativos de ambos constituyen la Carta Internacional de Derechos Humanos, la norma base de los mismos.

<sup>5</sup> Para los derechos humanos no es preciso el registro, basta la sola existencia del sujeto, tal es el emblemático caso de los refugiados quienes huyen de su país sin documentos que les permita reclamar su nacionalidad y por ende su ciudadanía. O bien el caso de los derechos humanos de los niños, quienes no necesitan tener capacidad jurídica para el ejercicio de los mismos.



cumplimiento adecuados a los ordenamientos jurídicos nacionales. A esta garantía se le conoce con el nombre de debido proceso y acceso a la justicia.

La garantía del debido proceso y acceso a la justicia forma parte del Estado de derecho y es el mecanismo por el cual el Estado garantiza varios derechos a su población, todos ellos dentro de un marco jurídico. En el caso de México esto se traduce en las disposiciones enmarcadas en los artículos 1º, 2, 3, 13, 14, y del 16 al 20, 33, 89 fracción X de la Constitución<sup>6</sup>.

Podemos definir al debido proceso y acceso a la justicia como la obligación del Estado de garantizar, con instrumentos jurídicos previamente legislados y no a la voluntad del juzgador, los procedimientos adecuados para optimizar las relaciones entre el Estado y la víctima o víctimas de alguna violación a sus derechos. El debido proceso no debe ser interpretado como una resolución siempre favorable a las víctimas, pero sí deberá observarse un trato humano y digno hacia la misma.

Ahora bien, esta garantía de debido proceso y acceso a la justicia, no se agota con la norma jurídica que el Estado mismo dicta; sino que se extiende a la creación de la infraestructura material necesaria, las estrategias de capacitación, sensibilización y difusión de las normas entre su población, sus órganos de gobierno y autoridades; así como el uso de los mismos por parte de la población a la que van dirigidos.

En el caso de México, nuestro Estado ha firmado 34 instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos; ha cumplido su compromiso de presentar los informes correspondientes a los Pactos Internacionales en materia de Derechos Humanos Civiles y Políticos y de los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales; ha participado de las

---

<sup>6</sup> Hemos incluido las reformas constitucionales en materia de derechos humanos de junio del 2011.

Cumbres sobre Cambio Climático; ha establecido Comisiones de Derechos Humanos tanto nacionales como en las Entidades Federativas; de igual modo en las instituciones gubernamentales ha incluido direcciones, subdirecciones y comisiones en materia de derechos humanos (la PGR, el Congreso de la Unión y los Congresos de los Estados, en las distintas secretarías de gobierno, en los centros de readaptación social, etcétera); ha modificado algunas leyes federales y locales para dar cumplimiento a las recomendaciones de que ha sido objeto por los organismos internacionales respectivos; y ha decretado un Programa Nacional sobre Derechos Humanos que contempla acciones a realizar en el periodo de tiempo comprendido del 2008 al 2012. Aún así, el derecho se ha convertido en una institución poco confiable y por consecuencia poco utilizada.

¿Cómo explicar este incumplimiento del ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos si al parecer, en la forma, el Estado Mexicano ha refrendado una y otra vez su compromiso en la defensa y promoción de los mismos?

Significativa resulta la preocupación en materia de derechos humanos civiles y políticos que hace la ONU al recordarle al Estado Mexicano que las responsabilidades contraídas por el mismo involucran a todos los poderes y los niveles de gobierno<sup>7</sup>. El organismo está subrayando que para el cumplimiento de los derechos humanos se requiere la voluntad política de los elementos que constituyen el Estado Mexicano es decir, los demás órdenes de gobierno (entidades federativas y municipios) y los tres poderes deberán

---

<sup>7</sup> Observación realizada por el Comité de Derechos Civiles y Políticos de la ONU al quinto informe presentado por el Estado Mexicano. El documento íntegro se puede consultar en la siguiente página <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hrcs98.htm> Página consultada el 15 de septiembre del 2010.

respaldar y hacer propios los compromisos contraídos por la federación, más allá de sus diferencias políticas.

El cumplimiento de los derechos humanos requiere un complejo proceso de negociación y diálogo con los poderes locales de las entidades federativas. No se trata de violentar los poderes instituidos para frenar la posible violencia de los excluidos, sino de consolidar y fortalecer al Estado como institución al servicio del pueblo soberano. Dicho fortalecimiento también tendría una consecuencia frente al orden internacional, pues colocaría a nuestro Estado en una mejor posición para enfrentar no sólo sus compromisos internacionales sino también los problemas comunes que comparte con otros Estados.

En el caso del Estado Mexicano dar cumplimiento a sus compromisos internacionales (armonizar sus leyes) impacta su relación política con los poderes de la unión y con las mismas entidades federativas que la conforman. De acuerdo con las últimas sentencias dictadas por la CoIDH se prevén cambios no sólo a nivel de leyes y códigos federales, sino en sus correspondientes leyes y códigos estatales; amén de que varias resoluciones tomadas por los poderes ejecutivo (a través de la Procuraduría de los Estados o la General de la República) o del poder judicial (jueces locales o en su caso magistrados) deberán ser modificadas.

Para algunos actores políticos el cumplir con los compromisos contraídos en materia de Derechos Humanos implica una debilitación a nuestro Estado en cuanto a su soberanía interna, pues conlleva a discrepancias entre los poderes internos y los distintos niveles de gobierno. Se interpreta el cumplimiento de los derechos humanos como subordinación a un ordenamiento jurídico internacional y sujeción a un organismo supraestatal que vigila el cumplimiento de los tratados en materia de Derechos Humanos.

Si bien lo anterior es indisputable ¿es posible una lectura distinta? Otra interpretación sería que la observancia del ordenamiento jurídico internacional sirve como una influencia positiva en la consolidación del ordenamiento jurídico interno, al garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en su territorio.

Del planteamiento de dicho problema se desprenden las preguntas que guiarán nuestro estudio:

1. ¿Cuál es la causa del incumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos en el Estado Mexicano?
2. ¿Cuál es el efecto de la no incorporación sustancial de los derechos humanos en el ordenamiento legal y en la política nacional?
3. ¿Cómo podemos explicar que la incorporación de los instrumentos internacionales en materia de derecho humanos pueda al mismo tiempo significar una limitación al poder del Estado e implicar un fortalecimiento de su Estado de Derecho?

*El cumplimiento de los derechos humanos por parte del Estado fortalece el Estado de Derecho en México.*

La interpretación de la presente investigación es que la no armonización de los tres niveles de ordenamientos legales<sup>8</sup> y la falta de equilibrio entre los poderes del Estado Mexicano favorecen el incumplimiento de los derechos humanos.

El cumplimiento formal, más no sustancial, de los derechos humanos muestra un Estado débil e ineficaz, pues se queda sólo en la validez formal del mismo; como si se tratase de procedimientos vacíos y no como un sistema

---

<sup>8</sup> Leyes federales, leyes de las entidades federativas y ordenamientos municipales

de reglas que minimiza o evita la arbitrariedad de las autoridades. Esto contribuye, en buena medida, a la deslegitimación del poder del Estado Mexicano, a la vez que se suma a las causas que entorpecen la consolidación del Estado de Derecho,

El cumplimiento sustancial de los derechos humanos en México fortalecería nuestro Estado de Derecho pues ratificaría a nuestro ordenamiento jurídico como soberano al interior de nuestro territorio. Mientras hacia el exterior ratificaría la voluntad del Estado en el establecimiento de una paz duradera.

Por dichas razones en el presente estudio nos proponemos analizar los cambios, avances y límites en la incorporación de los derechos humanos al ordenamiento jurídico nacional. Estudiar la falta de garantías y cumplimiento de los mismos, tanto en el ámbito jurídico como en el político. Así como, analizar sí las repercusiones que dichos cambios, avances y límites en el Estado Mexicano han afectado la relación con el sistema internacional, si han propiciado o no la subordinación o coordinación de nuestro Estado a éste; lo que repercutiría en el concepto de soberanía y estado de derecho.

Para alcanzar el objetivo general, nos hemos propuesto, los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar las transformaciones del derecho nacional y la consecutiva armonización con el orden jurídico internacional de los derechos humanos.
2. Analizar las controversias que se originan en el tránsito del Estado de Derecho al Estado Constitucional de Derecho, garante de los derechos humanos. Identificando los cambios en las funciones de los Poderes Públicos y las relaciones entre los gobiernos federal y estatales.

3. Identificar los nuevos mecanismos y procedimientos para la resolución de conflictos sociojurídicos previstos en los pactos, tratados y acuerdo en materia de derecho humanos.
4. Revisar y analizar las medidas alternativas que el Estado Mexicano ha implementado, dentro de su ordenamiento legal, en la aseguración y defensa de los derechos humanos. Resaltando los avances y problemas que han enfrentado en el proceso.

#### *Consideraciones Metodológicas y Teóricas*

Nos proponemos realizar un estudio cualitativo a partir de un análisis teórico y referencias empíricas sobre la garantía del debido proceso y acceso a la justicia desde los ámbitos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho; para luego acercarnos al caso mexicano y cómo la relación de los anteriores conceptos afecta la relación del Estado Mexicano con su población.

Será una investigación de tipo analítico-crítica y por ende de tipo cualitativa, pues buscamos explicarnos las transformaciones que ha sufrido el Estado de Derecho en México en relación con la garantía del debido proceso y acceso a la justicia, los cuáles se han visto influenciadas por los derechos humanos pactados por el Estado Mexicano en un ámbito internacional. Nos interesa especificar el proceso de armonización entre los sistemas internacionales de las Naciones Unidas y el Interamericano de Defensa de los Derechos Humanos y el derecho nacional mexicano. Por esta razón los casos que se estudiarán serán diversos y abundantes para poder exponer el tipo de proceso que sigue México en dicha armonización, tomando en cuenta las particularidades jurídico-políticas del país.

La necesaria armonización, del ordenamientos jurídico nacional al internacional de los derechos humanos, implica para el Estado Mexicano cambios en su ordenamiento legal y en su sistema político. Estos cambios afectan a su población (algunas veces de manera favorable y otras no), la pregunta fundamental es sí el Estado de Derecho en México ha evolucionado lo suficiente<sup>9</sup> como para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos por sí mismo o bien requiere de una coadyuvancia por parte de los organismos internacionales creados ex profeso para ello.

Para abordar el análisis de la relación entre los derechos humanos (en el ámbito internacional) y el derecho mexicano (en el ámbito local) partiremos de dos conceptos sobre el Estado de derecho: el primero basado en un orden jurídico que lo legitima sin calificarlo por cuestiones morales o éticas; y el segundo que lo concibe como un orden constitucional y democrático que se valida a partir de su propio cumplimiento y no sólo por la formalidades que observa.

El primero aportado por Hans Kelsen quien define al derecho moderno como a un orden jurídico que regula la conducta humana, para lo cual se basa en una norma fundante (la Constitución) a la que se relacionan todas las demás normas jurídicas.

El segundo concepto lo tomamos de Luigi Ferrajoli para quién el Estado es un Estado de derecho pero su crítica se centra ya no entre el ser y el deber ser del derecho (derecho/moral) sino más bien entre la efectividad y formalidad (o normatividad) que presenta. Para Ferrajoli cualquier poder debe

---

<sup>9</sup> Es decir, se ha despersonalizado, institucionalizado y centralizado lo suficiente.

ser limitado por la ley, la cual condiciona no sólo sus formas sino también su contenido.

A la fecha los sistemas de las Naciones Unidas y el Interamericano en Defensa de los Derechos Humanos han afectado el ordenamiento legal en un ámbito de validez formal y no sustancial. Los instrumentos internacionales que se han armonizado de manera formal por parte del Estado Mexicano son: la Carta Internacional de Derechos Humanos (que incluye 3 instrumentos) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como su Protocolo Facultativo. Nuestra intención es siempre un estudio teórico-analítico que nos permita un acercamiento al proceso jurídico-político que el Estado Mexicano experimenta con dicha armonización, no pretendemos un análisis del discurso sobre dichos instrumentos internacionales.

*Plan de Trabajo:*

Con base en lo expuesto, el proyecto plantea el siguiente plan de trabajo: en el primer capítulo expondremos la evolución que han sufrido el Estado y el sistema internacional para entender el funcionamiento de ambos en un contexto actual. Resaltando las relaciones de supra-subordinación y de coordinación-cooperación que se desarrollan entre ambos para el cumplimiento de los derechos humanos.

En el segundo capítulo nos interesa señalar los cambios experimentados por los Poderes Públicos Mexicanos y cómo algunas actuaciones de los mismos obstaculizan y/o benefician el cumplimiento de los derechos humanos.

En el tercer capítulo abordamos las diferencias de la garantía del debido proceso y acceso a la justicia en los ámbitos del derecho internacional de los



derechos humanos y nuestro derecho nacional, para entender los cambios en las fuentes del ordenamiento jurídico mexicano en sus dos niveles de gobierno: el federal y en las entidades federativas.

En el cuarto capítulo nos interesa evaluar cómo estos procesos estudiados a lo largo de la presente investigación se han desarrollado en experiencias concretas; tomando en cuenta las características del Estado Mexicano constituido como una república federada y con una participación política multipartidista y de la sociedad civil organizada.

En la parte conclusiva estudiaremos cómo la relación entre el poder y el derecho, al interior del Estado Mexicano, permitirá detallar el papel que juegan los poderes de la unión (ejecutivo, legislativo y judicial) y los niveles de gobierno (federal y estatal) en el cumplimiento de los compromisos contraídos en materia de derechos humanos.

El análisis permite sopesar en qué medida el cumplimiento de los derechos humanos fortalece o debilita el Estado de Derecho en México a través de la interiorización de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico nacional a lo largo de toda la pirámide jurídica (desde la constitución hasta la normatividad propia de los municipios) y en este sentido buscamos poner de manifiesto los mecanismos que hasta el momento se han utilizado para la armonización de las distintas leyes. Intentos que reportaran avances y estancamientos en este proceso de armonización.

El cumplimiento de los derechos humanos puede constituirse en un elemento que devuelva la confianza a ciudadanos y nacionales de la eficacia del mismo y por lo tanto de la conveniencia de las vías pacíficas para la resolución de cualquier conflicto.

Finalmente procuraremos un balance de los logros y de las limitaciones de este trabajo sobre el tema.

La bibliografía utilizada se seleccionó con base en el criterio de utilidad en la construcción de los conceptos base y análisis de la presente investigación: Derecho Internacional- Derecho- Derechos Humanos. Así como para reunir las herramientas teóricas necesaria para analizar al Estado Mexicano frente a su responsabilidad en materia internacional.

Han sido incluidos libros y revistas de diversas disciplinas: las ciencias políticas, derecho, sociología, derechos humanos, leyes e instrumentos internacionales, así como algunos documentos disponibles electrónicamente. Lo anterior con la finalidad de lograr un trabajo interdisciplinario. La bibliografía del estado del arte sobre el tema utiliza publicaciones en tres idiomas: español, inglés e italiano.

## **CAPÍTULO I. EL DESARROLLO DE NUEVO ORDEN INTERNACIONAL**

**OBJETIVO.** En este capítulo se analizan las transformaciones del derecho internacional y la consecutiva armonización con el orden jurídico nacional. Para tal fin presentaremos la descripción y análisis de los cambios jurídicos y políticos en el sistema internacional, desde 1648 a 1945.

El orden internacional vigente incluye a los cinco continentes<sup>10</sup> y es producto de una evolución histórica, política y jurídica conjunta; pero al mismo tiempo cada Estados atraviesa por distintos procesos<sup>11</sup>.

Los Estados muestran preocupación y esfuerzos tendientes a la armonización del ordenamiento jurídico nacional al internacional en materia de derechos humanos. Este proceso se confronta con las instituciones internas de los Estados, pues implica cambios en las funciones y las relaciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Así como también cambiarán las relaciones con las personas que habitan su territorio. La posición económica y política que el Estado ocupa entre sus pares, más el grado de integración y centralización del poder que viva al interior de su territorio son factores que determinarán el grado de intervención de la comunidad internacional en el proceso de armonización.

En el caso de las repúblicas federadas la contradicción se extiende a los poderes locales: el poder federal se ve confrontado con los poderes de las entidades federativas, los municipios y los poderes fácticos (no siempre

---

<sup>10</sup> No sólo es eurocentrista, como era antes de la Primera Guerra Mundial.

<sup>11</sup> Algunos han pasado de ser desplazados de su posición de poder en el concierto internacional a una posición menor, otros han vivido la transición de territorios a Estados, algunos más han visto modificado sus territorios sin tomar en consideración sus grupos étnicos o raciales, y los hay que viven la transición de dictaduras o gobierno dictatoriales a democracias.

legales) en el cumplimiento de las responsabilidades contraídas frente a la comunidad internacional.

A fin de entender la importancia que estos poderes constituidos han significado para el desarrollo del Estado de Derecho actual, es necesario, seguir su evolución en el tiempo. Para tal objetivo en este primer capítulo proponemos tres apartados: en los cuáles expondremos, de manera general, el establecimiento del Estado laico y soberano, en Europa. Posteriormente, describiremos cómo se ha conformado el orden internacional en el que se desarrollan los organismos internacionales y los derechos humanos. Por último concluiremos con el análisis del Sistema Interamericano de Defensa de los Derechos Humanos y cómo éste ha operado para el caso de los Estados Latinoamericanos y su concepción de soberanía, tomando en consideración la historia de sus gobiernos.

## **1er. Apartado. De la soberanía absoluta de los Estados a la supremacía de los Derechos Humanos.**

OBJETIVO. Describir los cambios políticos y jurídicos que condujeron a la superación del orden internacional exclusivo de territorios con soberanía plena. Permitiendo que el derecho internacional reconociera primero a los Estados como sujetos del derecho internacional y posteriormente a los organismos internacionales.

### **I.1 Los Estados soberanos como sujetos del orden internacional.**

Abordar el sistema internacional actual nos lleva a reflexionar sobre la transformación histórica y política de dicho término. Pensar en los distintos sujetos que se han anexado, los distintos objetos que se han tutelado, las distintas realidades que han regulado y finalmente, acerca de cómo en el orden internacional se han incorporado los Derechos Humanos.

Tomando en consideración que el Continente Americano fue descubierto en 1492 y que sus territorios comenzaron a independizarse de sus respectivas metrópolis a lo largo del mil ochocientos, es entendible comenzar nuestro recorrido relativo al derecho internacional en el Continente Europeo y luego de la Primera Guerra Mundial, a asumir una perspectiva menos eurocentrista.

El orden internacional que se conformó en el siglo XVII tenía como característica principal y elemento de cohesión la fe que unía a los Estados. Bajo el Sacro Imperio Romano Germánico se representó la unificación simbólica de la cristiandad. El poder de la cristiandad se justificaba a través de la fe y cobijada por dicho paradigma legitimaba la coronación de los emperadores y la intervención de la Iglesia Católica como mediadora en los asuntos de todos los territorios que abarcaba el Imperio. En otras palabras, el poder del Emperador se veía limitado y subordinado por el poder del Papa;

imperando un derecho natural que se identificaba con los preceptos de justicia y moral a partir de la fe católica.

La vinculación, de la moral con el poder, en el orden internacional imperante fue cuestionada por Maquiavelo en 1513. Esta tendencia de pensamiento se vio fortalecida por el protestantismo, el cual plantearía la separación de la iglesia y el Estado<sup>12</sup>. Ambas ideas quedarían plasmadas en el nuevo orden internacional, posterior a la Guerra de los Treinta Años (1618-1648). El cuestionamiento en la Guerra de las Investiduras respecto a la relación iglesia y Estado, así como, la finalidad que debiera tener el Estado para operar quedó cristalizada en la Paz de Westfalia en 1648, la cual puso fin a este orden y estableció nuevos principios y normas para la comunidad internacional:

1. La no intervención de la Iglesia en asuntos internos,
2. un trato de igualdad entre los Estados, independientemente de su tamaño y fuerza militar y
3. la soberanía territorial.

Como resultado en el orden internacional se reconoce a los Estados como única fuente de poder, así como la igualdad entre ellos independientemente de su territorio o fuerza militar. La soberanía se define como la noción que permite al carácter supremo del poder y relaciona sus aspectos jurídico y político.<sup>13</sup> El Estado soberano se constituyó como único sujeto de derechos en la esfera internacional, además de fortalecerse la

---

<sup>12</sup> Roberto de Mattei, *La sovranità necessaria, riflessioni sulla crisi dello stato moderno*, Edit. Il Minotauro, Roma, 2001

<sup>13</sup> Antonela Attili Cardamone, “Derecho y poder en la crisis de la soberanía”, *Revista Theoria* del Colegio de Filosofía de la UNAM, México. Núm. 7, diciembre 1998.

secularización del poder político e imperó el principio de la balanza o del equilibrio entre los mismos, así como la razón de Estado.

La igualdad entre los Estados soberanos les permitió vincularse entre ellos mismos, reglamentar su actuar (entre otros aspectos el derecho a la guerra<sup>14</sup>) pero aún sin contar con un árbitro. Los Estados se concebían como iguales, soberanos y autónomos, en una relación constante (ya fuera por las alianzas entre las dinastías o bien de manera mercantil). Esta visión fortalecerá, de manera paulatina, la *pacta sunt servanda*.

Fue por ende, un orden internacional de equilibrio entre potencias que se mantuvo hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial. Dicho orden dependía exclusivamente de la voluntad del poder soberano y de lo que éste considerara necesario, las instituciones al interior de los Estados fueron inexistentes.

El derecho conservaba relación con valores como justicia y una concepción ética, pero, aún cuando no pierde del todo la legitimación divina, ya no era un producto de Dios sino del monarca. Todavía no protegía a todos, sino que servía para conservar el poder del Estado mismo.

### **I.1.a El derecho a la Guerra Justa y su evolución.**

En el orden internacional descrito con anterioridad se afirmaba que, en la finitud del territorio, el soberano podía gobernar de manera exclusiva y excluyente según su propio arbitrio, justificado por la razón de Estado. Por lo tanto, las fronteras de su dominio eran preciadas, había que defenderlas por razones de seguridad territorial y eventualmente de expansión en busca de recursos.

---

<sup>14</sup> Al respecto se puede revisar el texto de Roberto Bobbio Derecho y Guerra, en *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Edit. Gedisa, 2000, Barcelona, donde nos habla de la guerra como un objeto de reglamentación jurídica, anterior al concepto de la guerra como fuente de derecho.

La guerra se constituyó en un mecanismo de expansión y/o defensa, además de clasificarse en justa e injusta o inmoral. Dichos conceptos servían para poner límites o frenos al derecho del poder absoluto y soberano del monarca. Fue entonces concebida la guerra justa, no para legitimar sino para frenar el recurso, en una época donde la guerra era un medio ordinario de solución de las controversias internacionales pero que no implica la aniquilación del adversario<sup>15</sup>.

Este ha sido el camino emprendido por los organismos internacionales a partir de 1945, limitar el uso de la guerra y procurar condiciones más humanitarias para la población que la viva. Los distintos órdenes internacionales, en la medida que han evolucionado, tienden a crear mecanismos para que los Estados limiten su derecho a la guerra y busquen la paz.

En el orden internacional, la persistencia de la guerra evidencia la ineficacia en el ordenamiento jurídico y de los organismos internacionales, así como la dificultad de los Estados para la convivencia pacífica y sujeta a controles institucionales. La búsqueda de la paz perpetua sigue siendo un ideal vigente para el Estado de Derecho. Cuando la guerra representó un obstáculo para el desarrollo se pensó en una paz permanente. Actualmente tenemos un organismo internacional que determina la pacificación justa. Al parecer, sólo las guerras civiles (al interior de los Estados) siguen siendo potestad del soberano, aunque no se descarta la intervención de los organismos internacionales para juzgar los crímenes de lesa humanidad cometidos en el transcurso de ellas.

---

<sup>15</sup> Luigi Ferrajoli, *Razón jurídica del pacifismo*, Trotta, España, 2004.



### **I.1.b Cambios a la soberanía interna por la constitucionalización de los Estados.**

En 1789, los logros políticos de la Revolución Francesa trastocaron la concepción de la soberanía interna: establecieron la igualdad jurídica de los hombres, la creación de la ley a través de los ciudadanos o sus representantes, la división de poderes y el respeto a los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano. El poder soberano transitaba del monarca hacia el pueblo, quien ejercía su poder a través de sus representantes. Los hombres libres construyen un poder que asegura sus derechos e intereses. A esta mentalidad correspondió la concepción del poder del Estado como creación artificial así como del derecho positivo.<sup>16</sup>

La igualdad, ahora entre los hombres, que respalda la Declaración de 1789 es una igualdad artificialmente creada y formal. Se fundamenta a partir del ordenamiento jurídico. Pasamos de un estado de naturaleza a un estado civil, donde nace la persona jurídica como titular de derechos, más allá del sujeto<sup>17</sup>, comienza a imperar el sistema de Repúblicas, limitándose así la soberanía interna del Estado frente a sus ciudadanos.

La ley se constituyó como la única facultada para limitar las libertades<sup>18</sup>. La soberanía interna pasó de ser absoluta (del monarca) a una soberanía

---

<sup>16</sup> Antonella Attili Cardamone, “Voluntad popular y democracia “real”, en Luis Salazar Carrión (Coordinador) *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas*. Fontamara, México. 2014. Pág. 153

<sup>17</sup> Esta diferenciación entre una persona que respira y una persona jurídica será importante para la legislación internacional en materia de derechos humanos, pues mientras la primera vincula a cualquier sujeto con su Estado Nación, la segunda vincula al Estado como responsable de la seguridad de toda persona-sujeto titular de los derechos humanos.

<sup>18</sup> Esta idea es importante porque años más tarde Kelsen se servirá de la misma para asegurar que la soberanía de los Estados reside precisamente en la ley, por eso los conceptos de derecho y estado se volverán sinónimos en su teoría.

funcional (al servicio de los ciudadanos) pero siempre limitada a su territorio<sup>19</sup>.

El derecho pasó a constituirse en un ordenamiento jurídico. Es decir, no sólo leyes o decretos aislados, dictados y derogados a voluntad del soberano, sino un sistema<sup>20</sup> con un procedimiento propio para su creación, ejercicio, modificación y derogación.

En el ámbito de la política nacional vemos nacer la república como un modelo moderno, es decir, con un gobierno de tipo representativo. Se afirma la división de poderes como una forma de legitimar el poder soberano. Como señala Ferrajoli estamos ante dos procesos que han tenido una evolución paralela y sin embargo divergente: una soberanía interna que se autolimita progresivamente y se disolverá simultáneamente para la formación de los Estados constitucionales y democráticos.<sup>21</sup> La soberanía popular no es otra cosa que la suma de poderes y contrapoderes de todos que la constitución estipula como derechos fundamentales; estos derechos son, para cada persona, fragmentos de la soberanía de todo el pueblo<sup>22</sup>.

El nuevo derecho de la Revolución Francesa se ve inspirado ya no por la justicia sino por la igualdad que se construye entre los ciudadanos (igualdad que lo valida) y el respeto a ciertos derechos fundamentales que les son propios a los sujetos que lo crean. No necesita ser bueno ni justo, basta con que sea funcional para hacer cumplir los derechos que ahora tienen los

---

<sup>19</sup> *Ibid*, Roberto de Mattei, *La sovranità necessaria, riflessioni sulla crisi dello stato moderno*, Edit. Il Minotauro, Roma, 2001.

<sup>20</sup> Es decir, toda ley cuenta con el respaldo de una superior que le enviste de validez formal, por lo que todas y cada una de las leyes se relacionan y retroalimentan a la anterior. Existiendo también una jerarquización de las mismas que determina el alcance de cada una y prevé el nacimiento de otra de menor rango.

<sup>21</sup> Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Trotta. Madrid. 2010. Pág.126.

<sup>22</sup> Luigi Ferrajoli, "Democracia constitucional y derechos fundamentales. La rigidez de la constitución y sus garantías" en Luigi Ferrajoli, José Juan Moreso y Manuel Atienza, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*. Fontamara y Fundación del Colegio Jurídico Europeo. México. 2010. Pág. 89

ciudadanos. El cambio en la concepción del derecho correspondió a un cambio en la soberanía interna. A partir de este proceso histórico, el derecho no sólo serviría para juzgar, castigar y supeditar a otros, sino que se comienza a constituirse como legitimador del mismo poder.

### **I.1.c La necesidad de un organismo internacional: la Sociedad de Naciones.**

Hemos descrito, de manera general, las transformaciones jurídico-políticas que han vivido los Estados que condujeron a la consolidación de un Estado de Derecho. También cómo estas transformaciones se reflejan y retroalimentan el sistema internacional. Este orden internacional adoptó para sí un ordenamiento jurídico propio y buscará crear organismos internacionales que vigilen el cumplimiento de dicho ordenamiento.

Al inicio de la Primer Guerra Mundial encontramos una comunidad internacional con algunos Estados liberales en ambos continentes (el americano y el europeo), con división de poderes y en proceso de consolidación de sus ordenamientos jurídicos, conviviendo aún con imperios (el alemán, el austrohúngaro, el ruso y el otomano).

Esta primera guerra vio la utilización de innovaciones tecnológicas que evidenciaron el poder de destrucción masiva<sup>23</sup>: armas químicas, ametralladoras, el uso de la artillería (el lanza granadas, lanza fuego y el mortero), el uso de zeppelines, submarinos, automóviles, ferrocarriles, el teléfono, la radio y el telégrafo. Las tácticas de guerra utilizados también evidenciaron su poder de destrucción como el caso de las guerras de posiciones o de trincheras. Los cercos a las ciudades y los hundimientos de

---

<sup>23</sup> Como diría Hobsbawm, “1914 inaugura la era de las matanzas”, Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, Edit. Critica, Barcelona p.32, 2004.

los navíos que transportaban provisiones y materias primas ocasionaron el racionamiento de los alimentos para la población civil.

Mantener una guerra de esta naturaleza durante cuatro años supuso la movilización de la mayor parte de la población, se recurrió incluso al reclutamiento forzoso y se censuró toda intervención de los medios que alentaron la no participación de los civiles en la misma o bien que cuestionaron sus efectos en la población. Fue una guerra que involucró a la mayor parte de los Estados y territorios<sup>24</sup> debido a la necesidad de sostenerla. Un año antes de firmarse el fin de la guerra, por los participantes, se presentaron crisis que se convirtieron en motines o huelgas exigiendo la paz negociada.

Resultaba evidente que se precisaba un poder centralizado que regulara cualquier otra guerra en beneficio de la humanidad. Un poder suficiente para mitigara los efectos sobre las poblaciones afectadas y que decida las condiciones para la guerra y la paz.

El fin de la Primera Guerra Mundial alteró el orden geopolítico existente, formalmente los imperios dejaron de existir (el ruso se transformó en la Rusia Comunista; el Otomano dio paso al Estado de Turquía; el austrohúngaro se fragmentó en los Estados de Austria, Hungría, Checoslovaquia y Yugoslavia, así como el imperio alemán evolucionó en la República de Weimar) y los territorios iniciaron procesos de independencia que concluirían con posterioridad. La república fue la forma de gobierno que el nuevo orden internacional adoptó, a juicio de Mattei<sup>25</sup> la Primera Guerra

---

<sup>24</sup> Recordemos que para esta época aún existían colonias, protectorados y concesiones.

<sup>25</sup> *Ibid.*, Roberto de Mattei, *La sovranità necessaria, riflessioni sulla crisi dello stato moderno*, Edit. Il Minotauro, Roma, p.124

Mundial consuma a nivel internacional la obra interrumpida de la Revolución Francesa.

El Tratado de Versalles incluyó también la creación de un Organismo Internacional cuya finalidad fue establecer las bases de la paz y la reorganización de las naciones internacionales: la Sociedad de Naciones funcionó bajo los principios de cooperación, arbitraje de los conflictos y la seguridad colectiva (es decir, un ataque a cualquiera de los Estados parte sería vista como un ataque al colectivo).

Dicho organismo fue propuesta del Presidente Estadounidense Wilson en su discurso del 18 de enero de 1918, al hablar de la necesidad de firmar la Paz de la Primer Guerra Mundial. En él, rescata la idea de que los Estados deben consultar a sus pueblos, tanto para hacer la guerra como para firmar la paz: *“No statesman who has the least conception of his responsibility ought for a moment to permit himself to continue this tragical and appalling outpouring of blood and treasure unless he is sure beyond a peradventure that the objects of the vital sacrifice are part and parcel of the very life of Society and that the people for whom he speaks think them right and imperative as he does.”*<sup>26</sup>

De igual manera el Presidente recurre a otra de las instituciones de la Revolución Francesa: el principio de autodeterminación de los pueblos<sup>27</sup>. Se estableció, por primera vez, la prioridad de los derechos de los pueblos más allá de los tradicionales límites nacionales, diferencias raciales y distancias geográficas.

---

<sup>26</sup> El discurso puede leerse completo en [http://wwi.lib.byu.edu/index.php/President\\_Wilson's\\_Fourteen\\_Points](http://wwi.lib.byu.edu/index.php/President_Wilson's_Fourteen_Points). Página consultada el 20 de enero del 2011.

<sup>27</sup> “What we demand in this war, therefore, is nothing peculiar to ourselves. It is that the world be made fit and safe to live in; and particularly that it be made safe for every peace-loving nation which, like our own, wishes to live its own life, determine its own institutions, be assured of justice and fair dealing by the other peoples of the world as against force and selfish aggression.” Ibidem.

La Sociedad de Naciones se estructuró en torno a tres organismos: la Asamblea, el Consejo y el Secretariado. La Asamblea sesionaría anualmente en la ciudad de Ginebra, Suiza. Cada Estado miembro tuvo derecho a un voto, ratificando la idea de igualdad entre los Estados, y las decisiones debían ser tomadas por unanimidad, no por mayoría, lo cual trajo muchos problemas consigo. Esta Asamblea General haría las veces de un poder legislativo, pues era la encargada de elaborar los instrumentos internacionales que serán la base para el naciente derecho internacional que conocemos actualmente. El Secretariado fue el único organismo permanente; encargado de preparar los documentos e informes para las sesiones del Consejo y la Asamblea.

Dentro de los avances que trajo consigo el organismo internacional estuvo la obligación para los Estados parte de someterse a arbitraje en caso de conflicto y de publicar sus tratados e inscribirlos ante la misma Sociedad. Se inició un proceso tendiente a limitar la soberanía externa de los Estados por un ordenamiento jurídico internacional naciente.

De manera autónoma, a la Sociedad de Naciones, nació la Corte Permanente de Justicia Internacional cuya jurisdicción estaba sujeta a la voluntad de los Estados miembros de la Sociedad, es decir, la Corte sólo podía conocer de los casos que se sometieran a su jurisdicción. La Corte emitía dictámenes, no sentencias y al igual que la mayoría de los órganos de la Sociedad de Naciones, no operaba de manera permanente. Este fue el antecedente de los tribunales de justicia internacional que tenemos hoy en día.

Otro organismo internacional importante fue la Organización Internacional del Trabajo que nace como producto del Tratado de Versalles en

1919 y bajo el amparo de la Sociedad de Naciones<sup>28</sup>, la cual también nace con el objetivo de lograr una paz duradera. La importancia de la OIT es que hace viable la protección a los grupos vulnerables como son mujeres, niños e indígenas en el ámbito laboral, a los que hacía referencia el Pacto de la Sociedad de Naciones en su artículo 23. Si bien aún no hablamos de derechos humanos universales, ya existe el reconocimiento de los grupos vulnerables sin limitarlos a la noción de nacionalidad o ciudadanía, los cuales serán también tutelados por el sistema de las Naciones Unidas y el Interamericano de Derechos Humanos, más allá del ámbito laboral.

En suma, la exposición anterior permite percatarnos de cómo en el orden internacional se afirma entre los Estados la necesidad de una paz duradera en beneficio de los pueblos, ya no de los hombres como individualidades, sino de los colectivos que estos conforman y con ello la aparición de orden jurídico internacional que nace del convenio entre los Estados. En este sentido aparece el primer organismo internacional de tipo administrativo y el primer tribunal a favor de la paz. También comienzan a pactarse los tratados internacionales que serán fundamento para futuros procesos de aplicación de la justicia; entendida la justicia como aplicación del ordenamiento jurídico internacional y no como un valor ético o moral. En el ámbito político vemos el derrumbamiento de los últimos imperios de esa época y la ratificación de las repúblicas como forma de organización viable para todos los Estados.

La guerra presenta un cariz de exterminio que comienza a preocupar a la comunidad internacional, así como el hecho de que los representantes de los Estados no busquen la negociación del fin de la misma, a pesar de los

---

<sup>28</sup> Tal como lo señala el texto de su constitución que puede ser consultado en [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09\\_18\\_span.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_span.pdf) Página consultada el 20 de enero del 2011.

reclamos sociales en este sentido. Se comienza a establecer un orden jurídico internacional que si bien no logra cimentarse, tendrá continuidad al concluir la Segunda Guerra Mundial.



## **2do. Apartado. El orden político internacional y el derecho internacional de los derechos humanos previo a la regionalización y globalización.**

OBJETIVO. Revisión de los cambios y avances en el sistema jurídico internacional: creación de los organismos internacionales, mecanismos que permiten el seguimiento de la labor de los Estados en el cumplimiento de sus responsabilidades, la creación de tribunales internacionales que comenzaron como organismos de mera conciliación y que se han transformado en tribunales que sancionan.

### **2.1 El orden jurídico internacional a partir de 1945 y sus repercusiones políticas.**

Los daños económicos y sociales ocasionados por las dos Guerras Mundiales, el uso ilimitado de la tecnología y la violencia sistematizada por parte de los Estados hacia la población volvieron necesaria la modificación del orden internacional en beneficio de la humanidad y por encima de la soberanía de los Estados.

Ante tales costos, las potencias vencedoras plantearon la necesidad de firmar acuerdos internacionales que llevaran al establecimiento permanente de la paz y al respeto de los derechos fundamentales a la población: la vida, la integridad física de las personas y la libertad.

Esto implicaba la creación de las instituciones<sup>29</sup> y la modificación de sus ordenamientos jurídicos nacionales. A la par, se implementó la figura de un tercero que vigilara el cumplimiento, por parte de los Estados firmantes, de esos acuerdos: los nacientes organismos internacionales.

Como menciona Ferrajoli, los derechos humanos nacieron para proteger a los más débiles e incorporar sus derechos a los ordenamientos jurídicos nacionales, dejándolos fuera del alcance y control de las mayorías. En otras palabras, el naciente orden jurídico internacional nace con la pretensión de

---

<sup>29</sup> Que antes mencionamos en el apartado anterior

positivizar sus acuerdos, modificando con ello las fuentes del derecho nacional.

El orden jurídico internacional que se comienza a desarrollar es producto no de un órgano legislativo, sino de la voluntad de los Estados partes y su fin último es positivizarse en el derecho nacional de los Estados firmantes; dejando dichos convenios fuera de la posibilidad de modificación por parte de los Poderes Públicos nacionales.

Desde la teoría monista se pensó que así como el derecho interno transitó de un orden primitivo a uno de concentración de poder, transitará el orden jurídico internacional: hacia la conformación de una confederación de Estados donde el derecho será el único medio para dirimir controversias. Lo cual incluye la creación de una legislación y tribunales internacionales, donde el cumplimiento de las penas deberá contar con el auxilio de los Estados<sup>30</sup>.

Al mismo tiempo, tenemos la concepción dualista del derecho. Ésta consideró que ambos ordenamientos son distintos, entre otras cosas porque:

- a) el derecho nacional emana de la soberanía Estatal mientras el derecho internacional es resultado del acuerdo de voluntades de distintos Estados.
- b) El derecho nacional regula las conductas que se presentan al interior de sus territorios, entre las personas o bien entre las personas y el Estado; por su parte el derecho internacional sólo regula las relaciones entre los mismos Estados.

En la concepción dualista, el derecho internacional parte del supuesto que cualquier tratado internacional necesita pasar por un proceso de positivización para ser aplicado en un territorio, con lo que se convierte en

---

<sup>30</sup> Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, UNAM, 5ª Edición, México, 1986.

derecho nacional. Por tal razón el derecho nacional debe prevalecer sobre el internacional. En este sentido la Constitución, como ley fundamental, cobra relevancia, pues ningún tratado internacional podrá estar por encima de la constitución de ningún Estado<sup>31</sup>.

El ordenamiento jurídico internacional constituyó una evolución para el ordenamiento jurídico nacional, independientemente de si se consideró una parte del otro o bien ordenamientos distintos. En la práctica uno modificó al otro de manera paulatina pero irreversible. El ordenamiento jurídico internacional se volvió fuente de legitimación de los Estados.

El poder soberano, en esta nueva etapa, se funda y legitima en el derecho, como un elemento *sine qua non*. Se manifiesta a través del derecho: ya sea en forma de norma jurídica, de decreto o en la firma de tratados internacionales. La soberanía, por consiguiente, se constituyó en un símbolo del Estado y dejó de ser absoluta.

Posteriormente a 1945, los Estados, sobre todo los Estados Americanos, se opusieron a la intervención en sus territorios, asuntos políticos y ordenamientos jurídicos. Al mismo tiempo, el ordenamiento jurídico internacional se fortalecía con la aparición de más tratados, organismos internacionales y controles políticos y económicos para los Estados firmantes. Varios fueron los tratados firmados, pero, para nuestro estudio nos interesan tres, debido a que serán sumamente importantes para el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos:

1. La Conferencia de Yalta en febrero de 1945,
2. el Acuerdo de Londres el 8 de abril del mismo año y

---

<sup>31</sup> Con el tiempo, las Cortes Internacionales en materia de Derechos Humanos usaran la jurisprudencia para tal objetivo, volver el derecho internacional convencional en obligatorio para los Poderes Públicos Nacionales.

3. la Conferencia de San Francisco el 25 del citado mes y año.

En la Conferencia de Yalta, en Crimea, los representantes de Estados Unidos, la URSS y el Reino Unido acordaron auxiliar a los pueblos liberados del dominio de la Alemania Nazi; así como también, establecer las condiciones de paz interna a través de la restauración de su soberanía por *medios democráticos*. Se impulsó un gobierno democrático representativo, donde lo importante era el quién (el pueblo o sus representantes) y el cómo (la regla de la mayoría)<sup>32</sup> sin que se cuestionaran los contenidos de lo legislado.

En otras palabras, se legislaron derechos políticos y civiles<sup>33</sup> pero no se garantizaron los derechos sociales en las constituciones de los nacientes Estados. Este fue el camino viable para evitar las guerras internas y medio para la solución de conflictos. El respeto a los derechos fundamentales del ser humano como valor inherente era considerado como algo secundario, que podía esperar a la consolidación de los nuevos Estados.

La soberanía se establece como requisito para pertenecer a las organizaciones internacionales y una vez que se logra el objetivo, la soberanía debe limitarse debido a los tratados internacionales que se signan como miembro de dichas organizaciones. Se trata del cambio por el cual la ley limita a la ley y al Poder Legislativo.<sup>34</sup>

Para garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico internacional se precisan dos tipos de garantías: las primarias a través de armonizar el

---

<sup>32</sup> Luigi Ferrajoli, *Derecho y Garantías, la ley del más débil*, Trotta, España 2010.

<sup>33</sup> Derecho a votar y ser votado, derecho a organizarse libremente, derecho a la libertad de expresión, derecho a la propiedad privada, derechos patrimoniales, división de poderes, garantías de debido proceso, entre otras.

<sup>34</sup> Antonela Attili, *Ibid*, pág. 163.

derecho internacional al nacional y las secundarias que se constituyen en la forma de reparación a la víctima de la violación de los derechos humanos<sup>35</sup>.

En el entendido de buscar fincar la responsabilidad a los Estados y de reparar el daño ocasionado a las víctimas de la violación de los derechos humanos se instauraron los tribunales o cortes internacionales. Su primer precedente se presenta con el Acuerdo de Londres, de abril del año 1945, firmado por los representantes de Estados Unidos, Reino Unido, Francia y la Unión Soviética, y de la Ley Número 10 promulgada por el Consejo Aliado en Berlín, los cuales se instauró el Tribunal Militar Internacional que juzgaría:

- a) Crímenes contra la paz [planificación, inicio y desarrollo de la guerra de agresión]
- b) Crímenes de guerra [violaciones a la Convención de Viena] y
- c) Crímenes contra la humanidad [exterminio de grupos étnicos y religiosos y otras atrocidades cometidas contra civiles] cometidos durante la Segunda Guerra Mundial por la Alemania Nazi.

Como se puede apreciar, se sustraen de la soberanía interna la persecución de conductas ilícitas que ponen en riesgo la dignidad de la persona humana y en cuanto a la soberanía exterior, subordinan el ordenamiento jurídico nacional al internacional.

El proceso de dicho tribunal, para el caso ex profeso, fue conocido como los Juicios de Nuremberg, en donde fueron juzgados 24 altos funcionarios nazis. El proceso utilizado fue similar al sistema de justicia angloamericano<sup>36</sup> y fue el antecedente para el procedimiento en los siguientes tribunales

---

<sup>35</sup> *Ibid*, Luigi Ferrajoli.

<sup>36</sup> Prevalenciando el criterio de los jueces en función del *common law* por encima de cualquier otro ordenamiento expedido por poder legislativo alguno.

internacionales. Además sirvió para sentar los principios que serían base para la justicia internacional que hoy vivimos, los cuáles fueron:

I. La responsabilidad de las personas frente a las leyes internacionales

II. Sin importar su cargo o función al interior de su Estado, ninguna persona queda eximida de responsabilidad frente a las leyes internacionales

III. El hecho de que una persona actúe bajo las órdenes de su gobierno no lo exime de responsabilidad bajo las leyes internacionales

IV. Son castigables como crímenes bajo las leyes internacionales la guerra de agresión, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad.

Estos cuatro principios establecieron la posibilidad de que los funcionarios de los Estados puedan ser juzgados por sus actos en cumplimiento de su cargo.

Con estos hechos vemos como, en el ámbito internacional, el Poder Judicial se vuelve autónomo de los otros dos poderes: legislativo y ejecutivo, es decir, opera sin necesidad de una ley previa que lo mandate<sup>37</sup>, guiándose por principios generales y sirviéndose de la infraestructura de otros Estados para operativizar sus sentencias. Tal fue el caso de los Tribunales Especiales de Nuremberg, el de la ExYugoslavia y el de Rwanda. En ninguno de esos casos el órgano internacional precisó de un aparato administrativo para

---

<sup>37</sup> El fundamento que le da competencia para actuar a las Cortes Internacionales no es una ley creada por un poder legislativo sino los acuerdos previos plasmados en tratados y producto de la voluntad de otros Estados.

ejecutar sus sentencias, sino que se valió de los aparatos administrativos de los Estados.

El tercer acuerdo citado en páginas anteriores<sup>38</sup> fue la Conferencia de San Francisco, con el que se fundó la Organización de las Naciones Unidas. No nace a partir de un tratado sino de una conferencia como signo de compromiso de los Estados partes; en su declaración de fundación cita como objetivos el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, así como el ayudar en el desarrollo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, entre otros.

Estamos ante un orden jurídico internacional que vincula y responsabiliza a los Estados y a los servidores estatales por sus conductas. Que se vale de Tribunales Internacionales para imponer penas en lo individual y fincar responsabilidades en lo general. Un orden internacional que privilegia el gobierno democrático<sup>39</sup> como medio para alcanzar la paz al interior de los territorios de los Estados y la creación de un Estado de Derecho como garantía de los derechos humanos para las personas.

En otras palabras, se deja fuera del alcance de las mayorías, representadas en los poderes legislativos, ciertos derechos que protegen a los más vulnerables; al mismo tiempo que se fortalece el poder judicial de los Estados, para ejercer el control convencional de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

El nacimiento de estos organismos internacionales como mediadores y vigilantes del cumplimiento de los acuerdos internacionales será una

---

<sup>38</sup> De los que pusieron fin a la Segunda Guerra Mundial

<sup>39</sup> Norberto Bobbio, "Democracia y Sistema Internacional", en *El tercero ausente*, Cátedra, 1989.

constante que se desarrollará<sup>40</sup> una vez que el mundo deje de ser bipolar y vendrá a replantear la naturaleza misma de la soberanía de los Estados.

## **2.2 La influencia de los organismos internacionales sobre los Estados miembros.**

En el artículo 2 de las Naciones Unidas, la igualdad soberana de los Estados se reconoce como requisito para ser miembro. En reconocimiento a esa soberanía, el organismo internacional se compromete a no intervenir en los asuntos que son de jurisdicción interna de los Estados<sup>41</sup>. En este mismo sentido, nos explica Kelsen<sup>42</sup>, la soberanía de los Estados, como sujetos de derecho internacional, no puede interpretarse como una soberanía absoluta. La autoridad jurídica del Estado se considera “suprema” porque no está sujeta a la autoridad jurídica de ningún otro Estado y los organismos internacionales, recién creados, no son Estados. Por consiguiente la limitación que se hace de la soberanía interna es aceptable y no contradice el concepto mismo.

Recordemos que la ONU es el segundo intento<sup>43</sup> por constituir un organismo internacional. Comparte con su antecesora tres elementos esenciales: la Asamblea General<sup>44</sup>, el Consejo de Seguridad, y al Secretario del organismo. La ONU ha añadido un Consejo Económico y Social y otro de Administración Fiduciaria. En esta ocasión los Estados fundadores consideraron relevante la inclusión de los fenómenos económicos y sociales que crean asimetrías entre sus pares para el cumplimiento de sus

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, Norberto Bobbio, p. 137. Es importante resaltar la tercera vía que esto supone: la superación de la anarquía sin caer en la autocracia.

<sup>41</sup> El texto íntegro de la carta se puede consultar en [http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes\\_instrumentos\\_internacionales\\_carta\\_naciones\\_unidas.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_instrumentos_internacionales_carta_naciones_unidas.pdf) Página consultada el 2 de febrero del 2011.

<sup>42</sup> Hans Kelsen, *La paz por medio del derecho*, Trotta, Madrid, 2008.

<sup>43</sup> Antes de la ONU tuvimos a la Sociedad de Naciones que revisamos en un apartado previo.

<sup>44</sup> En dicho organismo todos los Estados se igualan con un voto para sí, independientemente de su tamaño geográfico o su poder económico, político o militar.



responsabilidades internacionales y crearon además un fondo que le permite al organismo una mejor operación para sus tareas de vigilancia, acompañamiento y apoyo a sus miembros.

El sistema de las Naciones Unidas ha logrado establecer el *ius cogens*<sup>45</sup> en tanto derecho vinculante para los Estados miembros. Se trata de derechos aceptados por los miembros, que se entiende no derogables, ni suspendibles<sup>46</sup>; independientemente de lo acordado convencionalmente por los Estados firmantes en sus propios territorios. Garantizando con ello el derecho de las personas frente a los Estados<sup>47</sup>.

Aunque no cuenta con un cuerpo armado propio, la ONU ha delegado en su Consejo de Seguridad la posibilidad de emprender acción militar contra un agresor, sirviéndose de los ejércitos de los Estados miembros; también el Consejo de Seguridad es el único facultado para aplicar sanciones económicas y cualquier otra que no entrañe el uso de la fuerza, con el fin de impedir o detener la agresión.

Uno de los fundamentos para el nuevo orden internacional es la aceptación por parte de los Estados de las reglas, normas y organismos internacionales, lo cual ha significado un lento proceso que ha llevado a reconocer a la guerra<sup>48</sup> como una amenaza hacia la humanidad entera. Otro

---

<sup>45</sup> De acuerdo a la Convención de Viena sobre Tratados Internacionales son aquellas normas aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional de Estados que no admiten acuerdo en contrario.

<sup>46</sup> En el siguiente apartado del presente capítulo, enlistaremos el *ius cogens* reconocido por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

<sup>47</sup> Tal fue el caso de la petición de asilo que formuló Víctor Raúl Haya de la La Torre, ciudadano Peruano, al gobierno Colombiano a través de la embajada en Lima. Luego de un fallido golpe de Estado y al ser acusado por el cargo de rebelión militar. La resolución del asilo llegó a la Corte Internacional de Justicia en 1950, resolviéndose que al otorgar asilo el Estado Colombiano había actuado ilegalmente por sustraer al ofensor de la jurisdicción del Estado Peruano. Por lo que debía terminar el asilo, pero, también resuelve que si bien el asilo no había sido legal, no por ello debía entregar al asilado al gobierno que lo solicitaba. He aquí como un derecho se superpone a otro convencional, o de menor jerarquía.

<sup>48</sup> Revisar en el apartado anterior el tema *El concepto de Guerra Justa y su evolución a pacificación justa*.

fundamento del nuevo orden internacional será el afianzamiento de las democracias constitucionales subordinadas a un Estado de Derecho, quienes a su vez se subordinan a un ordenamiento jurídico internacional. Para que un sistema político sea democrático es necesario que se sustraiga constitucionalmente a la mayoría el poder de suprimir o limitar la posibilidad de que las minorías se conviertan a su vez en mayorías.<sup>49</sup>

El sistema internacional de los Derechos Humanos se funda en la Carta constituida por tres instrumentos: la Declaración Universal de los D.H. y los dos Pactos Internacionales, uno de Derechos Civiles y Políticos y el segundo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De dicha carta se han desprendido más de 60 tratados internacionales<sup>50</sup> para determinar procedimientos de defensa y ejercicio de los derechos humanos.

Estos tratados, luego de ser firmados y ratificados por los Estados, deben ser incorporados a los ordenamientos jurídicos nacionales. No se aplican de manera directa en los juzgados nacionales, deben ser incorporados a las leyes federales y locales o bien formar parte de la jurisprudencia emitida por las Cortes Internacionales para su aplicación. De tal suerte que el derecho internacional, producto de la voluntad de los Estados partes (una ley contractual) modifica y condiciona al derecho nacional producto de la actividad del poder legislativo en ejercicio de la soberanía de los Estados.

Esto significa que al ser positivizados se invierte el proceso de la creación de la norma jurídica. Pues mientras ésta nacía a partir de una iniciativa de ley propuesta por algún sujeto al interior de los Estados (alguno

---

<sup>49</sup> Luigi Ferrajoli, “Democracia constitucional y derechos fundamentales. La rigidez de la constitución y sus garantías” en Luigi Ferrajoli, José Juan Moreso y Manuel Atienza, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*. Fontamara y Fundación del Colegio Jurídico Europeo. México. 2010. Pág. 85

<sup>50</sup> Para mayores detalles checar la página <http://www2.ohchr.org/spanish/law/> Página consultada el 9 de febrero del 2011.

de los poderes o partidos políticos), en el caso de los Derechos Humanos la modificación al ordenamiento jurídico nace como cumplimiento de una obligación del Estado. El Estado no se autolimita sino es limitado por un poder más allá de los poderes nacionales.

Esta armonización de las constituciones y ordenamientos jurídicos de los Estados con respecto a los instrumentos internacionales de derechos humanos presupone un nuevo reto para la democracia sujeta a un estado de derecho: la distinción entre un derecho vigente y un derecho válido<sup>51</sup>.

El Estado no sólo deberá cumplir formalmente con lo que firmó, sino también de manera sustancial y será acompañado en este proceso por los organismos internacionales quienes decidirán sobre la eficacia y eficiencia en los avances de su cumplimiento. Por ello el cumplimiento de los derechos humanos cobran relevancia no sólo jurídica sino también política y se presenta siempre de manera paulatina, con antinomias y lagunas.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha visto fortalecido su trabajo, primero nombrando un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en 1993.

El establecimiento de la oficina del ACNUDH implica la posibilidad de establecer oficinas en Estados en los que se requiera una mayor vigilancia y/o acompañamiento en la materia. Implicando una relación de supervisión y/o colaboración más directa con los poderes constituidos en dicho Estado (sobre todo con el legislativo y judicial). Las oficinas no sólo laboran directamente con los gobiernos y poderes políticos, sino también, establecen una relación

---

<sup>51</sup> *Ibid.* Norberto Bobbio, Para Bobbio, la democracia internacional que se instauró con las Naciones Unidas partió de un plano societal, de acuerdo de los Estados, y se sigue desarrollando hacia un plano político en el que los Estados miembros sean también democráticos.

directa con los organismos no gubernamentales de defensa de los derechos humanos locales.

Dicho ordenamiento jurídico internacional en materia de Derechos Humanos cuenta con tribunales y comités que supervisan el cumplimiento de los acuerdos pactados por los Estados. Las tácticas de trabajo utilizadas a lo largo de su existencia han sido:

- a) Investigación para determinar cuáles son los obstáculos que impiden la aplicación de los instrumentos internacionales y elaboración de formas para poner en práctica dichos derechos.
- b) Un sistema de vigilancia para prevenir la violación de los derechos humanos y establecimiento de recursos jurídicos para en caso de que así suceda. Además de insistir con los Estados en la firma o retiro de reservas de los instrumentos internacionales.
- c) Programas de asistencia técnica y cooperación para los Estados y miembros de la sociedad civil organizada: para la creación de redes nacionales que fortalezcan la defensa y promoción de los derechos humanos en el ámbito local y regional. En otras palabras, los compromisos internacionales en materia de derechos humanos no quedan a la interpretación de los propios Estados firmantes, sino que el organismo internacional dirige y evalúa la realización e interpretación de los mismos. Los organismos internacionales de derechos humanos establecen directrices y procedimientos para garantizar los compromisos adquiridos, ya sea a través de recomendaciones emitidas (solicitadas por los propios Estados o bien dictadas en forma de sentencias) o bien capacitando al personal administrativo de los Estados.

Los mecanismos para supervisar el cumplimiento de la responsabilidad de los Estados, en materia de derechos humanos, pueden ser políticos. No necesariamente son jurisdiccionales (emisión de sentencias) o cuasi-jurisdiccionales (recomendaciones hechas por organismos internacionales de conciliación).

El establecimiento de las garantías, que mencionamos en párrafos anteriores, resulta complicado. Porque en el caso de las garantías primarias, al positivizarse los derechos humanos se presentan contradicciones con el ordenamiento jurídico nacional y también lagunas<sup>52</sup>. Ambas deberán ser subsanadas por los mismos poderes estatales (ejecutivo, legislativo y judicial). Por lo tanto la garantía de los derechos humanos se convierte en una cuestión de grado, porque será de manera paulatina que los Estados miembros logren la validez no sólo material sino también sustancial de los derechos humanos positivizados.

El incorporar la defensa y promoción de los derechos humanos al sistema internacional supone para los estados democráticos: a) un vínculo negativo (obligaciones de no hacer u omitir)<sup>53</sup>, generado por el cúmulo de los derechos de libertad que ninguna mayoría puede violar; y b) un vínculo positivo (obligaciones de hacer) generado por los derechos sociales que ninguna mayoría puede dejar de satisfacer<sup>54</sup>. En otras palabras, deja fuera del alcance de las mayorías, al interior de los Estados, ciertos aspectos o decisiones respaldadas por el ordenamiento jurídico internacional.

---

<sup>52</sup> Controversias entre las normas válidas para un Estado en un situación determinada.

<sup>53</sup> El Estado se compromete a no hacer u a omitir determinados actos –esto que violentan los derechos humanos de las personas o las colectividades.

<sup>54</sup> Luigi Ferrajoli, *Derecho y Garantías, la ley del más débil*, Trotta, España 2010.

Como sería el caso de los derechos humanos de las mujeres, los indígenas y de los diversos sexuales, que aunque choquen con los usos y costumbres de los distintos grupos de población al interior de los Estados deberán ser incorporados a la legislación nacional porque tal ha sido la voluntad del Estado al momento de signar el tratado internacional. El no cumplimiento de dichos derechos humanos deslegitima a los Estados frente a la comunidad internacional a la que pertenecen.

No todos los Estados miembros de la ONU han aceptado sus recomendaciones ni han respetado sus compromisos, a pesar de las presiones internacionales que esto ha significado. Tal es el caso de Estados Unidos, quién a pesar de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de dicho organismo, ha violentado en varias ocasiones lo dispuesto por la Carta de Derechos Humanos. Además de no haber ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que la CoIDH no puede juzgar ninguno de los actos violatorios de derechos humanos: como la deportación que hizo de los haitianos en el periodo comprendido de 1981 a 1990, violentando lo dispuesto por la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 14, respecto al derecho de obtener asilo político. De igual manera con la cárcel de Guantánamo violenta el artículo 9 de la misma declaración, el cual prohíbe la detención y la prisión arbitraria.

Recapitulando, en el orden internacional se crean organismos que supervisan el actuar de los Estados miembros en relación con los compromisos adquiridos en la esfera internacional, los cuales pueden deslegitimar su actuación. Ya sea cuestionando el contenido o eficacia de los ordenamientos jurídicos nacionales.

Como se puede apreciar el poder de decisión interna de los Estados se ve limitado por el ordenamiento jurídico emitido por el organismo internacional, pero, al mismo tiempo la soberanía es la base que iguala a todos los Estados miembros, más allá de su población, territorio o poderío económico o militar. En otras palabras, la soberanía homologa a los Estados y los relaciona por medio de los organismos internacionales; una vez que se vuelven miembros de dicho organismo se convierten en autónomos del mismo, para su funcionamiento, y continúan siendo soberanos frente a los otros Estados miembros.

Tal como lo reconoce la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 2 numeral 7, el organismo reconoce la autonomía constitucional de los Estados, por la cual no puede interferir en asuntos de jurisdicción interna ni obligar a sus miembros a someter dichos asuntos a su jurisdicción. Es así como entre los derechos humanos y la soberanía de los Estados se establece una tensión dialéctica que les permite interactuar.

### **2.3 Los Ordenamientos Jurídicos Internacional y Nacional aplicados en los tribunales especiales**

Los tribunales internacionales han operado en caso de crímenes gravísimos y cuando las jurisdicciones nacionales no han procedido. Ya sea por imposibilidad objetiva o por indisponibilidad subjetiva. En otras palabras los tribunales internacionales han evidenciado la impunidad con que han operado algunos gobiernos de algunos Estados y la ineffectividad de los derechos nacionales<sup>55</sup>.

Dentro de los avances que ha logrado, al menos en el marco normativo, la ONU en materia de Derechos Humanos podemos enumerar los siguientes:

---

<sup>55</sup> Luigi Ferrajoli, *Razón jurídica del pacifismo*, Trotta, España, 2004.

1. Aprobación por la Asamblea General de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, el 30 de noviembre de 1973.
2. Aprobación por el Consejo de Seguridad de una resolución en la que se aprueba el estatuto del Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991, el 25 de mayo de 1993.
3. Aprobación por el Consejo de Seguridad de una resolución en la que se establece una Comisión de Expertos encargada de investigar las violaciones de los derechos humanos en Rwanda, el 1 de julio de 1994.
4. El establecimiento del Tribunal Especial para Sierra Leona en el 2000, para conocer de las violaciones al derecho internacional humanitario y a las leyes de Sierra Leona a partir del 30 de noviembre de 1996.
5. El establecimiento de las Salas Especiales Mixtas (nacionales e internacionales) en las Cortes de Camboya, en el 2004, para juzgar el genocidio bajo el régimen de los Jemes Rojos.
6. El establecimiento, en el 2005, del Tribunal Especial para Libia, en el cual se enjuiciará a todos los presuntos responsables del atentado del pasado 14 de febrero del 2005 en Beirut.

Con excepción de los tribunales para la ex Yugoslavia y Rwanda, los últimos tres tribunales especiales están conformados por jueces originarios de los Estados mencionados y jueces internacionales nombrados por la ONU; todos han sido establecidos por solicitud del gobierno del territorio



involucrado y en todos se conjugaron las leyes locales y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos o derecho humanitario que los Estados involucrados han signado.

Los seis casos se refieren a acciones afirmativas de la ONU para intervenir en los Estados sobre conflictos locales que dañan los derechos humanos de la población. En los tres primeros se juzga a partir de ordenamientos jurídicos internacionales y en el resto se ha presentado una mezcla de ambos órdenes jurídicos: internacionales y nacionales.

Además del sistema de la ONU se reconocen, a nivel internacional, otros tres sistemas regionales:

- a) el Sistema Africano que incluye la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, creada en 1986 y adoptada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana y la Corte Africana de D.H. y los Pueblos, creada en 1988.
- b) El Tribunal Europeo de Derechos Humanos que nació de la Convención Europea de Derechos Humanos adoptada bajo los auspicios del Consejo de Europa en 1950.
- c) El Sistema Interamericano compuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), creada en 1959 y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), creada en 1969, ambos como organismos autónomos de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Resumiendo, en el orden internacional creado a partir de 1945 se incluyeron la defensa y promoción de los derechos humanos como una

limitación a la soberanía interna de los Estados. Con esta limitación por parte del sistema internacional los Estados aparecen no sólo como titulares de derechos frente a otros Estados, sino como principales obligados frente a estos organismos internacionales para garantizar los derechos de la población que habita su territorio, sin importar si son nacionales, ciudadanos o extranjeros.

Se crearon también organismos con gobierno propio y con instrumentos jurídicos internacionales que les dan sustento y les permiten, a su vez, seguir produciendo nuevos instrumentos que vinculen a los Estados que los conforman. Dichos organismos lograron establecer mecanismos de supervisión y apoyo para sus Estados miembros en el cumplimiento de sus responsabilidades internacionales.

La paz y los derechos humanos se vuelven elementos de vinculación entre los Estados para el funcionamiento del nuevo orden internacional y como condición para la existencia del Estado de Derecho dentro de sus territorios. Vemos aparecer la coordinación entre los derechos internacional y nacional en los tribunales internacionales creados para juzgar a las personas que han cometido crímenes contra la humanidad.

Hemos transitado de una etapa en la que los Estados no aceptaban la intervención en asuntos de jurisdicción interna (so pretexto de declarar la guerra) a una época en la que la protección de los derechos humanos permite la intervención de organismos internacionales en los ordenamientos jurídicos nacionales de distintas maneras (a través de recomendaciones, sentencias, dictámenes, etcétera). Aún así, dista mucho para que la norma internacional en materia de derechos humanos se vuelva por completo obligatoria. Debido a la no injerencia en asuntos internos (autonomía constitucional de los Estados) o por la debilidad de las sanciones.

El concepto de soberanía se constituye en un requisito *sine qua non* de los Estados, tanto los ordenamientos nacionales como internacionales lo consignan. Sin embargo, una vez que el Estado se constituye soberano y cuenta con el reconocimiento de sus pares, debe limitar dicha soberanía debido a vínculos internacionales pactados por él mismo. De tal suerte que no se trata de una soberanía absoluta, sino de una soberanía fundamentada en un ordenamiento legal, que le confiere al Estado la cualidad necesaria para pertenecer a los organismos internacionales. Una soberanía que descansa en un Estado de Derecho que permite la autonomía constitucional de los Estados en relación con los órganos internacionales y al mismo tiempo limita al Estado.

### **3er. Apartado. El sistema interamericano de Derechos Humanos: su influencia sobre los Estados y el Orden Internacional.**

OBJETIVO. Describir las características del sistema interamericano, su evolución y el efecto que ha tenido para la consolidación del Estado de Derecho en los Estados Americanos.

El Sistema de Derechos Humanos de la ONU, que en el análisis del anterior apartado presentamos, nació con dos ideas centrales: la promoción y el respeto de los derechos humanos (sin importar origen étnico, género, nacionalidad, religión, preferencia política, etcétera). Así como la búsqueda y consolidación de la paz. Para lograr sus metas, el Sistema Internacional de Derechos Humanos ha venido construyendo un ordenamiento jurídico que le da sustento y le permite delimitar sus funciones en relación con los Estados miembros. Las consecuencias de las dos guerras mundiales habían marcado a los Estados Europeos y a su población, pero, en el continente Americano los

efectos de ambas guerras fueron colaterales. Varios autores<sup>56</sup> señalan que para los Estados de América Latina, en 1945, su mayor preocupación era asegurar la no intervención y el desarrollo económico.

El respeto y promoción de los derechos humanos no eran prioridad para los gobiernos latinoamericanos. Prueba de ello fue la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz; mejor conocida como Conferencia de Chapultepec, llevada a cabo en 1945, meses antes de la Conferencia de San Francisco donde se crearía la ONU. En la Conferencia de Chapultepec se tomaron los siguientes acuerdos:

- a) Establecer un pacto entre los Estados Americanos para repeler toda agresión proveniente de cualquier Estado (americano o no) en contra de alguno de los Estados miembros, a lo que se denominó seguridad colectiva regional.
- b) Elaborar un Pacto que fomentara la cooperación e interacción panamericana. Dicho pacto debía incluir una Declaración sobre los Derechos y Deberes del Hombre y los del Estado, así como una Carta Económica de las Américas.

Para el caso de los Estados Americanos, los derechos humanos nacían más como un acuerdo político que como un consenso moral de lo que debía ser. Los ordenamientos jurídicos de los Estados Latinoamericanos y del Caribe eran poco flexibles, reconociendo sólo los poderes Estatales y las relaciones desarrolladas al interior de sus territorios. Incluso sus parlamentos no tenían la fuerza suficiente para establecer el imperio de ley necesaria en un Estado de Derecho. No existía una clara reglamentación del régimen político, ni una clara división entre lo público y privado que limitara el actuar de los

---

<sup>56</sup> Entre otros Bernardo Sepúlveda Amor, Daniel Cosío Villegas, Sergio González Gálvez y Medina Quiroga.

Estados. En la mayor parte de ellos imperaba el Poder Ejecutivo, ejercido por el Presidente en turno y algunos de ellos vivían un gobierno militarizado<sup>57</sup>. La profundización del acuerdo político, en relación de los derechos humanos, sería paulatina y se reflejaría:

- i. primero en la incorporación de los ordenamientos jurídicos internacionales en los nacionales. Ya sea en forma de ley, decreto presidencial o como jurisprudencia, y
- ii. posteriormente con la interiorización de los estándares internacionales de justicia en el poder judicial de cada uno de los Estados.

A continuación describiremos la forma en que evolucionaron los derechos humanos en el continente Americano, pasando de actos meramente formales a limitaciones al poder de los Estados, implicando una subordinación de los ordenamientos jurídicos nacionales al internacional, así como el seguimiento de procedimientos institucionalizados en sus propios derechos nacionales. Dicha evolución ha fortalecido el Estado de Derecho, modificando sus ordenamientos jurídicos internos, atribuyendo nuevas funciones a cada uno de los poderes del Estado y la forma en que se legisla en cada uno de ellos.

### **3.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Primer intento para que el sistema funcione.**

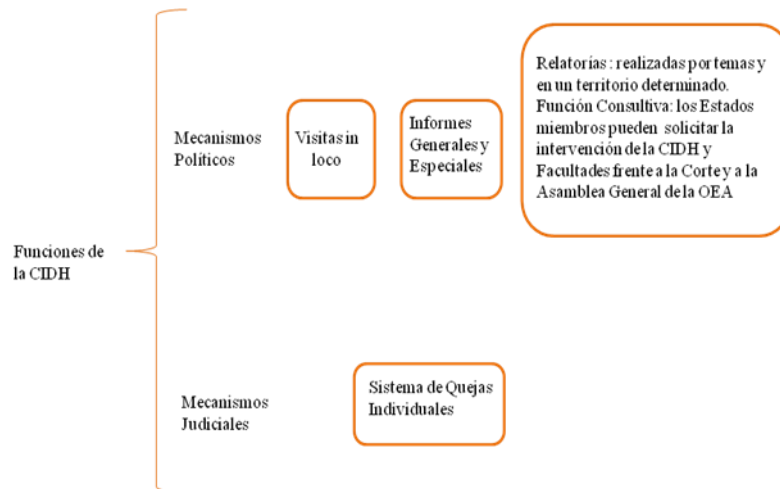
Durante los años que mediaron entre la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, en 1948 y hasta 1959, los instrumentos internacionales que promovían la defensa y promoción de los derechos humanos tuvieron validez formal para los Estados pero no fueron incorporados a sus

---

<sup>57</sup> Tal era el caso de República Dominicana, Uruguay, Perú, entre otros.

ordenamientos jurídicos nacionales<sup>58</sup>. La existencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sólo llega a cobrar relevancia hasta la instalación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Con la creación de la Comisión se inició un proceso para la promoción y defensa de los Derechos Humanos en la región<sup>59</sup>.

En 1960 la OEA aprobó el Estatuto de la CIDH. Su principal función fue la de promover los derechos humanos consignados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, pero, sin contar con competencia para asegurarlos. El breve periodo de tiempo en ejercicio de sus funciones, el escaso presupuesto con que contaba y el hecho de que sólo podía intervenir a solicitud de parte, dificultaron su intervención con los Estados miembros de la OEA. Sólo hasta 1965 que la OEA autorizó a la CIDH para conocer las denuncias individuales presentadas en contra de cualquier Estado miembro; modificación que se registra en sus estatutos en 1966. A partir de esta reforma, las funciones de la CIDH son las siguientes:



<sup>58</sup> Tal como lo explica la teoría dualista del derecho que vimos con anterioridad.

<sup>59</sup> Cecilia Medina Quiroga, *Los 40 años de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la luz de cierta jurisprudencia de la Corte Interamericana*, 2009. Disponible en [www.anuariocdh.uchile.cl](http://www.anuariocdh.uchile.cl) Página consultada el 4 de marzo del 2011.

Los primeros años de funciones de la CIDH se caracterizaron por su poco sustento jurídico, la Comisión nace de la resolución de un órgano de la OEA y no como resolución de la Asamblea General del organismo; por lo que se interpretaba como falta de poder para vincular a todos los Estados miembros del organismo internacional. Esta falta de sustento jurídico se regularizó en 1967 con el Protocolo de Buenos Aires. Con el protocolo se modificó la Carta de la OEA para reconocer a la CIDH como un órgano principal de la organización. Con este nuevo sustento legal, se impulsó la Convención Americana de los Derechos Humanos para darle mayor fortaleza y vinculación al actuar de las CIDH.

Este lento avance en la validez material<sup>60</sup> de los instrumentos internacionales protectores y promotores de los derechos humanos coincide con los gobiernos autoritarios y militarizados que se imponían en América Latina y el Caribe durante las décadas de los 60's y 70's. Los Estados latinoamericanos atravesaban por una falta de institucionalización de sus regímenes políticos y una nula sujeción al ordenamiento jurídico internacional. Además, la presencia del bloque socialista<sup>61</sup> ofrecía una alternativa distinta de solución a los problemas de la pobreza y la amenaza de intervención norteamericana.

En este *impasse*, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos fortaleció su ordenamiento jurídico internacional. Creó un *corpus iure garantista* que comprendió obligaciones generales, catálogos de derechos<sup>62</sup>, y

---

<sup>60</sup> La validez material se refiere a la existencia real de los organismos internacionales (oficinas, personal, legislación propia, etcétera) y su impacto en los ordenamientos jurídicos nacionales.

<sup>61</sup> Representada por la recién triunfante Revolución Cubana y fortalecida después por la Revolución Nicaragüense

<sup>62</sup> Las convenciones de San José Costa Rica, El Salvador y Belem do Pará, entre otras.

mecanismos de control de la actividad de los Estados en materia de derechos humanos.

Como veremos a detalle más adelante, los Estados incorporaron los tratados internacionales en los textos de sus Constituciones, utilizando la figura jurídica de bloques constitucionales de derechos humanos. Con esta acción modificaron su derecho nacional, cambiando las fuentes originarias de la ley. Las constituciones que establecen expectativas universales bajo la forma de derechos humanos la rigidez les confiere una doble normatividad: como expectativas negativas de su no derogación y, al mismo tiempo, como expectativas positivas de su desarrollo.<sup>63</sup> Subordinando el derecho nacional a la Constitución y la Constitución al Ordenamiento Jurídico Internacional.

### **3.2 Procedimiento contencioso ante la CoIDH y el carácter vinculante de sus recomendaciones.**

La CoIDH desarrolla dos tipos de procedimientos: consultivo y contencioso. En ambos, el Estado<sup>64</sup> miembro puede actuar por propio derecho pero, en el caso de un particular, deberá actuar a través de la CIDH. Para nuestro estudio, en este subapartado, nos remitiremos al procedimiento contencioso.

Al igual que en los ordenamientos penales nacionales, la víctima no es parte del litigio, pero se beneficia del mismo. Aún cuando protege sólo al denunciante, la resolución de la Corte tiende a que el acto cometido por el

---

<sup>63</sup> Luigi Ferrajoli, “Democracia constitucional y derechos fundamentales. La rigidez de la constitución y sus garantías” en Luigi Ferrajoli, José Juan Moreso y Manuel Atienza, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*. Fontamara y Fundación del Colegio Jurídico Europeo. México. 2010. Pág.92.

<sup>64</sup> Ni el estatuto ni el reglamento de la Corte aclara a qué Estado se refiere, pero resulta ilógico pensar que el Estado involucrado en la violación de los derechos humanos lleve su propio caso ante la corte, por lo que se debe entender que se trata de otro Estado que denuncia la acción de un tercero.



Estado, de ser posible, no se repita y se cree una garantía jurídica<sup>65</sup> en protección a cualquier otra posible víctima.

Es importante señalar que, la Convención, como la mayor parte de los instrumentos internacionales en derechos humanos, no se expresa como lo haría un ordenamiento jurídico nacional: describiendo conductas y sancionándolas. Sino, más bien, se manifiesta a través de principios. Razón por la cual ésta y todas las cortes o tribunales internacionales producen jurisprudencia para especificar ulteriormente el espíritu que orientó a la Convención. Sin embargo, será sólo orientadora de criterio para la mayoría de los Estados partes y obligatoria para el mismo tribunal y para el Estado hacia el cuál se refiere. De tal suerte que, al comentar las decisiones de la CoIDH, citaremos la jurisprudencia que la misma ha dictado para el caso en concreto.

Retomando el análisis sobre el procedimiento<sup>66</sup>, al contestar la demanda, los Estados cuestiona la competencia de la Corte, interpretando su intervención como un agravio a su soberanía. Pues consideran que, la mayor parte de los actos a juzgar son competencia de las leyes internas y soberanas de los mismos. Al respecto, la Corte ha dictado la jurisprudencia *Caso Castillo Petruzzi y otros, Excepciones preliminares*, sentencia de 4 de septiembre de 1998, párrafo 100 letra a) y b)<sup>67</sup> en la que reitera que el Estado,

---

<sup>65</sup> La garantía jurídica comienza por ser una disposición legal, para luego verse concretizada en un procedimiento y personal capacitado para implementarla. Es decir, sigue un proceso que va de la validez formal a la material.

<sup>66</sup> Todo el procedimiento frente a la CoIDH puede consultarse en el Reglamento de la misma en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr) Página consultada el 17 de marzo del 2011.

<sup>67</sup> “a. El Estado afirmó que si bien no entraría a examinar la ambigüedad de la demanda, sí analizaría que “existen aspectos inherentes a la soberanía de los Estados y de los individuos que la componen o conforman que no pueden renunciarse sin afectar el orden público”. Sobre esta base, el Perú afirmó que es una República soberana y con pleno derecho de dictar las leyes necesarias para reprimir los delitos cometidos en su territorio por nacionales o extranjeros; que la condena de las presuntas víctimas se realizó conforme a lo establecido en los Decretos-Ley Nos. 25.659, 25.708 y 25.744, así como en la Constitución de 1993, vigente en ese momento, y que “la decisión soberana de cualquier organismo jurisdiccional del Perú no puede ser modificada y menos aún dejada sin efecto por ninguna autoridad nacional, extranjera o supranacional”.

en uso de su soberanía, ha aceptado la competencia de la Corte para conocer de las violaciones a los derechos humanos consagrados en ella, al interior de su territorio por lo tanto no puede alegarse intervención en asuntos internos.

Es importante señalar que, en la mayor parte de demandas, la víctima es asistida o representada por Organizaciones no Gubernamentales (Ong's) que operan en el Estado demandado. Las Ong's apoyan aportando en tiempo y forma las pruebas correspondientes en la fase escrita del procedimiento. Así como también promueven los *amicus curiae*. Éstos son recomendaciones, provenientes de organizaciones o personalidades que no forman parte del proceso, pero que se manifiestan aportando pruebas o argumentos que guíen el ánimo del juzgador.

En la fase escrita que se menciona, la CoIDH se auxilia del trabajo de la CIDH para establecer los hechos que se juzgan. De tal suerte que es posible afirmar que la CIDH representa el rol de fiscal para la Corte.

Al emitir sus recomendaciones, la CoIDH distingue entre indemnización y reparación del daño:

Indemnización	Reparación
Indemnización a la víctima y sus beneficiarios	Medidas de satisfacción: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) publicación de la sentencia;</li> <li>b) obligación para el Estado de investigar los hechos, identificar a los culpables, juzgarlos y en su caso sancionarlos,</li> <li>c) acto público de reconocimiento de responsabilidad a nivel internacional y nacional.</li> </ul>

Finalmente, señaló que los “ilícitos penales que cometan los nacionales y extranjeros en el territorio peruano, son sancionados por los tribunales competentes del país y lo que éstos resuelven es definitivo”.

b. La Comisión manifestó que la décima excepción es “una mezcla de las [e]xcepciones ya presentadas y consideradas anteriormente”, y reiteró los argumentos expresados a propósito de la sexta excepción. Advirtió que tanto ella misma como la Corte son competentes para examinar y decidir este caso, pues el Perú aceptó la competencia de los órganos del sistema interamericano con respecto a los actos que violen los derechos humanos consagrados en la Convención Americana.” El subrayado es nuestro.

Pago de compensaciones: a) Daños materiales b) Daños no materiales	Medidas de rehabilitación: a) Atención médica y psicológica b) Eliminar el nombre de las víctimas de todo registro de delincuentes
Pago de costas ocasionados a la(s) víctima(s)	Medidas de no repetición: a) Programas de formación de funcionarios b) Establecimiento de procuradurías especializadas para la atención de las víctimas del caso en concreto. d) Obligación para el Estado de buscar la verdad de lo acontecido, para poder intervenir y prevenir las conductas y como medio de compensación para las víctimas y sus familiares. c) Adecuación del derecho interno a los estándares internacionales de justicia

Con ambos mecanismos, el organismo internacional impacta el Estado de Derecho nacional y subordina los actos estatales. Interviene inclusive en el orden jurídico penal, privativo del poder nacional y moldea el concepto de justicia.

De esta manera, la CoIDH desarrolla la garantía del debido proceso y acceso a la justicia: previendo la atención de las víctimas. Al mismo tiempo que brinda una tutela judicial efectiva de protección a los derechos humanos.

Es importante señalar que, con las medidas de no repetición, la CoIDH establece la responsabilidad de los Estados con base en la prevención. Basándose en la existencia de casos que demuestran un patrón sistemático. No necesita probar los actos cometidos por el Estado; ni siquiera debe comprobar que dichos actos se realizaron en cumplimiento de sus órdenes. Le basta con inferir la responsabilidad de la no prevención para vincular a los Estados.

Mientras la CIDH es un mecanismo cuasi-jurisdiccional y más bien político de control de los derechos humanos, por otro lado, la Corte es un mecanismo jurisdiccional que se vale del consenso político para el cumplimiento de sus recomendaciones. El cumplimiento, aunque parcial, de las recomendaciones crea en el ánimo de los Estados parte la confianza suficiente para que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos siga funcionando y perfeccionándose.

El procedimiento de la CoIDH evidencia una búsqueda de verdad que los tribunales locales han dejado de lado en sus sentencias. En aras de esta búsqueda de la verdad, se permite que otros, distintos a las partes y sin interés jurídico en el asunto, se expresen a través de la figura del *amicus curiae*.

La protección a la víctima se interpreta, por parte del Estado demandado, como una intervención del organismo internacional en la jurisdicción propia. Al respecto la CoIDH ha creado jurisprudencia para establecer su propia competencia y al hacerlo, ha incorporado a las personas como sujetos de derecho (pero no de obligaciones)<sup>68</sup> en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Como veremos en los siguientes subapartados, algunos Estados han equiparado los tratados internacionales en materia de derechos humanos a la jerarquía constitucional; con lo que facilitan el cumplimiento de las sentencias de la Corte. Aún así, se mantienen importantes reservas a nivel de la jurisprudencia emitida por los tribunales nacionales.

---

<sup>68</sup> Reiteramos que en materia de derechos humanos el único obligado es el Estado.

### **3.3 La jurisprudencia de la CoIDH en relación con la garantía del debido proceso.**

La garantía de debido proceso y acceso a la justicia, no se agota con la norma jurídica que el Estado mismo dicta, sino que se extiende a la creación de la infraestructura material necesaria, las estrategias de capacitación, sensibilización y difusión de las normas entre su población, sus órganos de gobierno y autoridades. Podemos distinguir dos tipos de concepciones sobre el debido proceso, una nacional que depende de los Estados mismos y que se fundamenta en un procedimiento y tribunales previamente establecidos, lo que garantiza la certeza jurídica a las víctimas. Por otra parte, tenemos la concepción de debido proceso que nace del derecho internacional en materia de derechos humanos y que busca proteger a la víctima y a futuras víctimas de la acción desmedida de los Estados. En un ámbito nacional las conductas (entre particulares, o bien, entre el Estado y particulares) se juzgan y se sancionan con penas; pero en el ámbito internacional de los derechos humanos no existen penas para el Estado, al menos no jurídicamente hablando, sino limitaciones a su poder en beneficio de la población.

Para el objetivo del presente apartado, nos interesa revisar la siguiente jurisprudencia que ha emitido la CoIDH en la que delimita lo que debe entenderse como debido proceso en materia internacional de derechos humanos.

Como ya hemos mencionado, en materia de derechos humanos el único responsable es el Estado, en este sentido se debe limitar su poder frente a la población, con mandatos no sólo de hacer, sino también de no hacer u omitir. En este sentido la Corte ha decidido que si bien se deben agotar todos los

procedimientos nacionales antes de acceder a los internacionales, tal principio no opera o queda nulo cuando:

- a) no exista en la legislación interna, del Estado de que se trata, el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;
- b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y
- c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos. (Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras, sentencia del 29 de julio de 1988)

Esto es así porque, a juicio de la Corte, los Estados deben “garantizar”<sup>69</sup> el goce y ejercicio de los derechos humanos a los cuáles se comprometieron al firmar y ratificar los instrumentos internacionales de los que nacen. Como consecuencia, a juicio de la Corte, los Estados se obligan no sólo a respetar sino también a prevenir, investigar y sancionar cualquier posible violación a los derechos humanos, así como también a la reparación del daño ocasionado a la o las víctimas.

La obligación no sólo es de hacer sino también de no hacer u omitir hacer. En el caso Fairén Garby y Solís Corrales<sup>70</sup>, sobre desaparición forzada, la Corte deja claro que el omitir las acciones de investigar y sancionar, por lo tanto, tolerar dichas conductas genera la violación al deber de respetar los derechos humanos. En el caso Godínez Cruz<sup>71</sup> la Corte reitera la responsabilidad de la prevención de las conductas por parte del Estado y

---

<sup>69</sup> Esto implica organizar el aparato gubernamental, así como todas las estructuras (entiéndase poderes y niveles de gobierno) a través de las cuáles se manifiesta su poder

<sup>70</sup> Caso Fairén Garby y Solís Corrales vs Honduras, sentencia del 15 de marzo de 1989.

<sup>71</sup> Caso Godínez Cruz vs Honduras, sentencia del 20 de enero de 1989.

aclara que la prevención debe incluir medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos, así como aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito. En otras palabras, la responsabilidad de respetar los derechos humanos va más allá de los actos judiciales, incluyendo también actos administrativos, políticos y culturales por parte del Estado. Implica a todos los poderes y niveles de gobierno del Estado, y las conductas que garantizan dicho ejercicio deben ser legisladas y no sólo dejadas al criterio de la autoridad competente. La garantía del debido proceso y el derecho en sí toman un nuevo significado.

El derecho nacional ya no nace sólo del poder legislativo, debido a los compromisos internacionales signados por los Estados, se requiere ahora del poder judicial un compromiso para aplicar los estándares internacionales de justicia y debido proceso. Esta nueva función demanda a los jueces la creación de técnicas para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, a través de la jurisprudencia correspondiente. En otras palabras se requiere a los jueces nacionales una interpretación humanista (más allá de lo legal) de la garantía del debido proceso y acceso a la justicia.

Las responsabilidades del Estado frente a la comunidad internacional son equiparables a la jerarquía constitucional. Lo cual significa que aunque no aparezcan textualmente en las constituciones de los Estados, deberían considerarse añadidas, revirtiendo el orden de creación de la ley nacional. El derecho no sólo será regulador de conductas de las personas, sino que a partir de su relación con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos será crítico de las actuaciones del Estado y prescribirá (a través del poder judicial) las medidas necesarias para evitar que dichas conductas, violatorias de

derechos humanos, se reiteren. Se crea, de esta manera, un ordenamiento jurídico que de manera evidente establece vínculos a los Estados soberanos en la esfera internacional imponiendo responsabilidades en beneficio de la humanidad como sujeto.

Este nuevo poder no es un Estado, pues aunque tutela los derechos de personas vulnerables y tiene un gobierno autónomo, no cuenta con territorio propio que se le reconozca como dominio reservado y exclusivo; aún así dicho ordenamiento jurídico es un poder supraestatal. La globalización<sup>72</sup>, que impera en el orden internacional, se representa con una ausencia de centro pues no existe un territorio fijo al cual atribuirle los efectos que genera. De igual manera, el derecho que se concebía como fundamento de la unidad de los poderes y expresión de la mayoría representada en el orden estatal, se ve cuestionado y modificado por este nuevo poder supraestatal<sup>73</sup>.

Si bien se reconoce como indispensable la voluntad del Estado para obligarse a sí mismo, una vez aceptada su responsabilidad frente al organismo internacional, éste será el encargado de juzgar las actuaciones de los Estados miembros con relación a las responsabilidades contraídas en materia de derechos humanos. Sin importar los alegatos por parte del Estado, el organismo será quién determine el avance de cumplimiento de la obligación pactada. El ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos establece como parte importante del procedimiento la atención a la víctima y ha pactado diversos instrumentos al respecto.

---

<sup>72</sup> Para el tema de la globalización nos remitimos a Bauman (2006) y a Paramio (2002)

<sup>73</sup> *Ibíd*, Luigi Ferrajoli.



### **3.4 Las recomendaciones hechas por la CoIDH a México y su posible impacto en el Estado de Derecho en México.**

Otra forma de impactar al Estado de Derecho de los Estados miembros consiste en las recomendaciones que la CoIDH hace a través de sus sentencias. Para el caso Mexicano la CoIDH ha dictado sólo seis sentencias a la fecha:

Fecha	Caso
6 Agosto 2008	Castañeda Gutman
16-Nov-2009	González y otras (Campo algodónero)
23-Nov-2009	Radilla Pacheco y otros
30-Agosto-2010	Fernández Ortega y otros
31-Agosto-2010	Rosendo Cantú y otra
26-Nov-2010	Cabrera García y Montiel Flores

En este tercer subapartado, nos interesa analizar las partes de dichas sentencias que imponen cargas al Estado Mexicano, ya que nos muestran la manera en que el ordenamiento nacional se subordina al internacional convirtiéndose ambos en un mismo derecho. Dichas cargas modifican sus estándares para la impartición y acceso a la justicia, como parte de la garantía de debido proceso. En otras palabras, los instrumentos internacionales además de modificar las leyes nacionales, también inciden en la transformación de costumbres y valores respecto a la garantía de debido proceso que incluye el acceso a la justicia.

Como mencionamos, la CoIDH conoce la(s) conducta(s) denunciada(s) por alguna víctima específica y no de la conducta misma del Estado, por ende para analizar los seis casos que referimos a continuación, la Corte reconstruye el contexto en que se desarrollaron:

1. La existencia, en la legislación nacional, de recursos judiciales sencillo y efectivos para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos;
2. el caso de las muertas de Juárez para el caso del Campo Algodonero;
3. el ambiente de las guerrillas que prevalecía en México, durante las décadas de los 60's y 70's, para el caso Radilla;
4. la militarización del Estado de Guerrero y el trato que dan las autoridades judiciales a los indígenas para el caso Fernández Ortega y Rosendo Cantú; y
5. para el caso Cabrera García y Montiel Flores el contexto de la militarización de la zona sur del país debido a los movimientos armados del Ejército de Liberación Nacional (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (ERP), así como el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública en el Estado.

El señalamiento cobra importancia cuando lo comparamos con el sistema de justicia nacional. Para el ordenamiento jurídico nacional mexicano la justicia consiste en juzgar la conducta ilícita conforme a lo dispuesto por la ley; los antecedentes que llevaron a la misma sólo se considerarán al momento de determinar el tiempo o monto de la pena, sin que interese el motivo que provocó la conducta. Para la CoIDH el establecimiento de la verdad incluye las razones que motivaron la conducta juzgada<sup>74</sup> para establecer las medidas de no repetición, como veremos más adelante.

---

<sup>74</sup> Ésta búsqueda de la verdad, por parte de los Tribunales Internacionales es uno de los elementos que diferencian la garantía del debido proceso desde los derechos humanos. A diferencia del sesgo que toma la misma garantía desde el derecho nacional: convirtiéndose la verdad es una cuestión de mera formalidad.

En los seis casos el Estado Mexicano es hallado responsable de no garantizar los derechos a la libertad, al acceso a la justicia, a la vida y a la integridad personal de las víctimas ni de sus familiares. Incluyen dentro de la integridad personal la integridad jurídica de las mismas (sobre todo en el caso Radilla que trata sobre la desaparición forzada de personas y en el del Campo Algodonero sobre las muertas de Juárez).

Continuando con el análisis de las sentencias, en los seis casos, la CoIDH encuentra falta de atención a las víctimas por distintos motivos: por razones de género, por origen social o por la participación política. Además de la discriminación de la víctima, la Corte hace patente el desinterés del Estado Mexicano en la investigación. Convirtiéndola en una formalidad infructuosa y revirtiendo la carga en la víctima por la denuncia tardía de los hechos. Dicha falta de atención a la víctima, así como el desinterés del Estado, provocan impunidad y reiteración en la violación de los derechos humanos reclamados. Esto entorpece la garantía de debido proceso y acceso a la justicia a juicio de la Corte.

De igual manera en los seis casos el Estado Mexicano fue hallado responsable por no haber realizado prevención alguna, a pesar de que, los hechos se reiteraron de manera sistemática. En este sentido la Corte señala que no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que deben tomar medidas preventivas y positivas en virtud de las particularidades de los sujetos<sup>75</sup>. En otras palabras, La CoIDH establece la responsabilidad del Estado por omitir su obligación de ejercer la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar las conductas reclamadas.

---

<sup>75</sup> Caso Baldeón García vs Perú, sentencia 6 de abril del 2006, serie C No.147 párr.81; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs Paraguay, sentencia 29 de marzo del 2006, serie C No. 146 párr. 154; Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs Colombia, sentencia del 31 de enero del 2006, serie C No. 140 párr. 111

En el caso Castañeda Gutman la Corte reitera que la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial no se reduce simplemente a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales o aún a la posibilidad de recurrir a los tribunales, sino que los recursos deben tener efectividad, al tiempo que reconoce el derecho del Estado a limitar el alcance del amparo, siempre y cuando provea otro recurso de similar naturaleza e igual alcance para aquellos derechos humanos que no sean de conocimiento de la autoridad judicial por medio de éste.

En los casos de Campo Algodonero, Rosendo Cantú y Fernández Ortega se encuentra un mal manejo de las pruebas por parte del Estado Mexicano. La Corte hace notar que el Estado Mexicano no se apega a los estándares internacionales establecidos para la recolección, conservación y preservación de las pruebas, así como tampoco con las escenas del crimen.

En los tres casos acontecidos en la Entidad Federativa de Guerrero<sup>76</sup> la CoIDH tipifica tortura por parte de las Fuerzas Armadas y responsabiliza al Estado Mexicano para que en un plazo prudente realice las reformas legislativas necesarias para compatibilizar el Código de Justicia Militar con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

En el caso Cabrera García y Montiel Flores, la Corte establece que las jurisprudencias que se desprendan de sus sentencias son obligatorias para los jueces del Estado que se someten a su jurisdicción. En este caso, los jueces del Estado Mexicano están obligados<sup>77</sup>, a partir del momento en que se notifiquen las sentencias, para ejercer un control de convencionalidad<sup>78</sup> al

---

<sup>76</sup> Caso Fernández Ortega y Caso Cabrera García y Montiel Flores

<sup>77</sup> En ambas dimensiones: subjetiva y objetiva. Es decir, como derecho enunciado en un instrumento y como parte del procedimiento a seguir para resolver cualquier caso puesto a su consideración.

<sup>78</sup> Párrafo 79 de la citada sentencia.

resolver cualquier asunto sometido a su jurisdicción y aplicar la jurisprudencia de la corte en función del principio *pro homine*<sup>79</sup>.

Corroboran así la importancia del poder judicial en el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. De tal suerte que, la falta de ley reglamentaria para el cumplimiento de los derechos humanos no menoscabe el ejercicio de los mismos.

También se aprecia la diferencia entre los ordenamientos jurídicos nacional e internacional en el uso del concepto de debido proceso y acceso a la justicia. Para el ordenamiento jurídico internacional en materia de derechos humanos no basta con la existencia de los recursos legales, sino que estos deben ser sencillos, de fácil acceso a la víctima y efectivos (es decir, responde al fin para el cual fueron creados y no obstaculizar dicha meta). De igual forma, la atención pronta y expedita de la víctima forma parte de la garantía del debido proceso, lo cual no significa fallar a favor de ella, sino brindarle todo tipo de apoyo (legal, médico, pericial, psicológico, terapéutico, etcétera). Para el caso de la investigación la garantía de debido proceso y acceso a la justicia incluye el apego a los estándares internacionales de recolección y conservación de las pruebas, así como de las escenas del crimen. Además de señalar que el trato de los funcionarios del Estado hacia la víctima debe estar libre de discriminación y procurando la no victimización secundaria.

A lo largo del presente apartado pudimos observar cómo, el avance en la incorporación constitucional y las recomendaciones hechas por las Cortes Internacionales favorecen la subordinación del orden jurídico nacional al orden internacional de los derechos humanos; fortaleciendo al Poder Judicial

---

<sup>79</sup> Tal como lo señala la Constitución de Bolivia, cuando la garantía que señale el instrumento internacional sea de mayor beneficio que la nacional, deberá aplicarse la primera en beneficio de la persona.

Nacional a través del control convencional que se le impone para garantizar el cumplimiento de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Con la evolución del sistema internacional se modifica la relación de los Estados con su población y la de los propios Estados entre ellos mismos. Se modifican también los ordenamientos jurídicos nacionales y la soberanía, como elementos de los Estados Nacionales. En efecto, respecto a la soberanía, el orden internacional de los derechos humanos se vuelve parte de la voluntad del Estado a través del proceso de positivización y por la capacitación que se impone a todos los funcionarios públicos para el establecimiento de los estándares internacionales de justicia<sup>80</sup>. Todo esto tiene lugar en la formalidad, pero afecta de manera contundente el Estado de Derecho.

---

<sup>80</sup> Convirtiéndose los derechos humanos en una cultura por sí misma, más allá de las culturas originarias de los Estados.

### **Conclusiones al primer capítulo**

Política y jurídicamente hemos transitado de un Estado con poder soberano y absoluto, a un Estado limitado por un derecho nacional y con división de poderes, para luego evolucionar a un Estado de Derecho garante de los derechos humanos y sujeto a un debido proceso indicado en un ordenamiento jurídico internacional. Dicho ordenamiento jurídico internacional, en materia de Derechos Humanos, se ha regionalizado; para el caso del continente Americano contamos con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Si bien, el ordenamiento jurídico interamericano sigue las pautas de los otros ordenamientos regionales, también refleja las realidades políticas y jurídicas de los Estados que lo conforman. Como sería el tránsito de gobiernos dictatoriales o monopartidistas al régimen democrático y pluripartidista. O bien, los dos sistemas de repúblicas establecidas: federadas y unitarias.

A partir de 1945, en el orden internacional, aparece un nuevo sujeto de derecho: las personas. A quienes más allá de su nacionalidad, o estatus de ciudadanía, se les reconocen derechos que deben ser garantizados por cualquier Estado. Para supervisar el respeto a dichos derechos surgen organismos internacionales que rigen su actuar por un ordenamiento jurídico internacional y veremos una nueva evolución en los derechos nacionales: la armonización de los ordenamientos jurídicos nacionales con los internacionales para la defensa de los derechos humanos de las personas. En este proceso evolutivo el Estado aparece como único sujeto pasivo de la violación de los derechos humanos.

A nivel interno, los Estados comienzan a ver limitada su soberanía con la transformación del derecho, que aparece primero como prerrogativa de los ciudadanos pero que evolucionará en otro sentido: como limitación del poder político del Estado y posteriormente como legitimador del mismo. De esta manera el poder político y el derecho comenzarán un entrelazamiento que nos llevará a una nueva concepción: el Estado Constitucional de Derecho.

Nos encontramos ante una política de cooperación y de compromisos colectivos, orientados hacia la creación de normas e instituciones de carácter inter, supra y transnacional, que pretenden un nuevo orden político-jurídico sin la necesidad del adjetivo “exterior”.<sup>81</sup> El Estado ya no puede monopolizar el proceso legislativo, para determinar formas, contenidos y alcances del derecho; ni tampoco seguir siendo el único encargado de asegurar su aplicación y defensa.

El incumplimiento de los instrumentos internacionales por parte de cualquier Estado puede ser reclamado ante tribunales o cortes internacionales, lo cual marca una gran diferencia con otros órdenes internacionales previos, pues existe un tercero que puede juzgar el cumplimiento de los Estados en función de los instrumentos internacionales previamente firmados a favor de las minorías de su población, sin que esto represente la creación de un Estado Internacional.

La armonización de los ordenamientos jurídicos nacionales al ordenamiento jurídico internacional supone modificaciones al Estado de Derecho, no sólo de manera formal (las leyes locales y los procesos de creación de las mismas) sino también de fondo (con un nuevo valor, no sólo

---

<sup>81</sup> Antonella Attili Cardamone “Un futuro para el Leviatán”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, n. 34, UAM.I-UNED, MÉXICO-ESPAÑA, apdos. 4. Crisis del poder político y jurídico estatal. 5. Retos para los poderes públicos. 2009.



como limitación al Estado mismo, sino también como garante de los derechos de las personas que lo habitan). En este proceso evolutivo, del poder político y del derecho, es que la garantía del debido proceso cobra una relevancia significativa, pues dicha garantía en el ordenamiento jurídico internacional va más allá de la validez formal y material de las leyes nacionales: incluyendo el acceso a recursos judiciales sencillos y eficaces, la atención y no victimización de las víctimas en los procesos judiciales, la adecuación de los procedimientos de juicios a los estándares internacionalmente reconocidos, la capacitación de los funcionarios públicos para hacer valer los derechos humanos a los que está obligado el Estado, así como el impulso por parte del Estado a cambios culturales necesarios para hacer efectivos los derechos humanos.

Todos estos cambios profundos, originados en el ámbito internacional, modifican el concepto de Estado y soberanía. Así como subordinan los ordenamientos jurídicos nacionales al internacional y modifican también, la forma en que el derecho nacional se legisla. En la esfera política limita no sólo el poder del Estado (poderes y niveles de gobierno) sino también las condiciones del sistema político, favoreciendo la interacción de grupos vulnerables no representados aún en el régimen político.

Las modificaciones que el ordenamiento jurídico internacional en materia de derechos humanos impulsa en el Estado de Derecho favorecen la institucionalización de los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Así como también fortalece al Estado de Derecho devolviéndole confianza y credibilidad a sus procedimientos.

## **CAPÍTULO II. LA EFECTIVIDAD DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO: UN FACTOR CLAVE PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

OBJETIVO. Analizar las controversias que se originan en el tránsito del Estado de Derecho al Estado Constitucional de Derecho, garante de los derechos humanos. Identificando los cambios en las funciones de los Poderes Públicos y las relaciones entre los gobiernos federal y estatales.

Al definir el Estado de Derecho Norberto Bobbio señala que este tipo de poder se caracteriza por un ejercicio “*sub lege*” y “*per lege*”. “*Sub lege*” significa que el poder se encuentra sometido a la ley y “*per lege*” que, el mismo, se ejerce a través de leyes generales y abstractas.<sup>82</sup> En su definición, el autor apunta al sometimiento de los poderes públicos de la ley elaborada por mayoría en el poder legislativo, como expresión de la voluntad general. Los poderes del Estado se vuelven legítimos al prevalecer la legalidad de los mismos, como expresión de la mayoría representada en los poderes legislativos.

Aunado al sometimiento al derecho nacional, el Estado se subordina al ordenamiento jurídico internacional en materia de derechos humanos. Se diversifican las fuentes de legislación y decisión tradicionalmente reservadas a la soberanía nacional, al mismo tiempo que se fortalece el Estado de Derecho con el acercamiento y protección de las minorías vulnerables. El Estado se obliga a cumplir con, a partir de sus vínculos internacionales, derechos sociales a través de prestaciones positivas que le imponen nuevas tareas; además de la delimitación del ejercicio de sus poderes públicos y la relación con nuevos actores que no forman parte de la estructura vertical e institucional

---

<sup>82</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, 4ª Reimpresión, México, p.26

del mismo. Es decir, han surgido, junto al Estado otras formaciones políticas originarias que han puesto en crisis la autosuficiencia normativa de los Estados nacionales y su misma independencia y soberanía.<sup>83</sup> Debido a esto es necesario complementar la definición de Estado de Derecho y en este sentido Ferrajoli<sup>84</sup> señala que los actuales sistemas jurídicos han sufrido una transformación. No son más ya el señalado Estado de Derecho clásico, sino que hoy conforman el llamado “*Estado Constitucional de derecho*” o modelo garantista.

Bobbio y Ferrajoli conciben al Estado de Derecho como elemento de las democracias. No obstante, la definición dada por Bobbio nos habla del sometimiento de los poderes públicos a una ley nacional en beneficio de sus ciudadanos; mientras Ferrajoli introduce los derechos humanos, hablándonos del sometimiento a leyes supranacionales y en beneficio para todas las personas que habitan el territorio de un Estado, sin la limitación de la ciudadanía. La primera definición pone el énfasis en la soberanía popular de los Estados mientras la segunda no la considera un elemento determinante para su función; la primera reconoce derechos en función de la nacionalidad y la ciudadanía, mientras la segunda reconoce derechos a todas las personas, sin importar su nacionalidad.

Ambas definiciones presuponen un sometimiento a la ley (ya sea nacional o supranacional) pero, a nuestro juicio, la ley una vez dictada, acepta siempre una interpretación por parte del poder judicial al momento de ser aplicada, o bien, se ve modificada en su aplicación por los decretos presidenciales. A nivel nacional se requiere de un tribunal especial que conozca de las controversias de las leyes nacionales, principalmente que todas

---

<sup>83</sup> Luigi Ferrajoli, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. Vol. 2. Teoría de la democracia*. Trotta. Madrid. 2011. Pág. 471.

<sup>84</sup> Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, de Editorial Trotta.

se ajuste al espíritu de la Constitución; y a nivel internacional las Cortes dictan jurisprudencia<sup>85</sup> que sirve para la aplicación de las mismas. Además, en el caso de las repúblicas federadas, los niveles de gobierno (federal, estatal o municipal para el caso mexicano) presuponen un grado más de complejidad, pues existe autonomía suficiente para que cada entidad federativa legisle sus propias leyes y no precisa ser un espejo de las leyes federales. Lo mismo sucede con los Poderes Públicos, al no pertenecer al mismo partido existen diferencias que afectan las políticas públicas y los actos de Estado.

Es oportuno destacar que el Estado de Derecho, en cuanto parte del Poder Público que garantiza los derechos humanos, presupone varios problemas para su funcionamiento. Precisamente estos serán objeto del presente capítulo:

Primero: En la evolución del Estado de Derecho en México hemos transitado de un fuerte presidencialismo a una democracia pluripartidista, con la aparición de nuevos sujetos políticos y jurídicos, así como un reajuste de funciones en los Poderes Públicos.

Segundo: En este nuevo contexto, donde los ordenamientos jurídicos y valores nacional e internacional se hibridan o articulan, los órdenes de gobierno federal y estatal están estableciendo relaciones más horizontales y es posible diferenciar al Estado del gobierno, algo que con anterioridad era impensable.

Tercero: Los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) afectados por los compromisos internacionales están modificando sus funciones y estructuras. Dichos compromisos fortalecen a unos y modifican las funciones sustanciales de otros.

---

<sup>85</sup> Se conoce como jurisprudencia al conjunto de las sentencias de los tribunales y a la doctrina que contienen. El término también puede utilizarse para hacer referencia al criterio sobre un problema jurídico que fue establecido por sentencias previas y a la ciencia del derecho en general.

### **1er. Apartado. La evolución del Estado de Derecho en México, desde un Régimen Presidencialista a una Democracia Pluripartidista.**

OBJETIVO. Describir la evolución del régimen de gobierno que ha permitido, a su vez, la evolución de una cultura de los derechos humanos, tanto jurídica como políticamente.

El poder político institucionalizado ha evolucionado: de provenir de una soberanía absoluta emanada del monarca a una soberanía emanada del pueblo y delegada en sus representantes para darse leyes, para posteriormente fundamentar su soberanía en una Constitución; ¿debemos entender ahora que la soberanía se manifiesta en los instrumentos internacionales que protegen y enuncian los derechos humanos de las personas modificando así los ordenamientos jurídicos internos?

A la luz de todas estas reflexiones, la garantía del debido proceso y acceso a la justicia cobra una importancia central, pues hablamos de los mecanismos que darán efectividad a las prerrogativas en la defensa de los derechos humanos. Se trate de leyes nacionales o supranacionales; federales o estatales; nacidas del poder legislativo, por decreto<sup>86</sup> o producto de jurisprudencias.

Es evidente que desde finales de los ochenta, la mayoría de los Estados Latinoamericanos han transitado del paradigma de las revoluciones armadas hacia el establecimiento o profundización de la democracia. Tránsito que les ha significado a los Estados y su población:

a) en términos económicos la reducción del tamaño y el déficit de sus aparatos burocráticos; y

---

<sup>86</sup> Se entiende por decreto a la norma con rango de ley emanada del Poder Ejecutivo y sin que medie intervención o autorización del Poder Legislativo.

b) en el ámbito legal pasar de la idea del derecho como expresión de la estructura económica dominante y obstáculo para los cambios revolucionarios a la posibilidad de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, así como la inclusión de grupos vulnerables a través de los ordenamientos jurídicos nacionales.

Estos dos cambios al interior de los Estados Latinoamericanos han traído como consecuencia la existencia de poderes privados y paralelos al Estado, algunas veces incontrolados y a menudos mafiosos<sup>87</sup>, herencias de un viejo Corporativismo de Estado. Representando un reto más para el establecimiento del Estado de Derecho como garante del cumplimiento de los derechos humanos.

En este periodo de transición, la mayoría de los Estados Latinoamericanos han pasado de un fuerte presidencialismo a un contrapeso de poderes, desvirtuando las funciones esenciales de los Poderes Públicos. Simultáneamente se ha desplazado la producción normativa del legislativo al ejecutivo, encontrándonos con un imperio del decreto ley y un papel menos activo del poder legislativo en la defensa y promoción de los derechos humanos. En esta transición, las leyes se han aplicado a una población que las desconoce debido a su alto grado de marginalidad y sin importar las contradicciones entre las mismas leyes ni las anomias existentes entre los diferentes órdenes jurídicos<sup>88</sup>. Además, otro factor que ha influido en

---

<sup>87</sup> Gerardo Pisarello, *Estado de derecho y crisis de la soberanía en América Latina: algunas notas entre la pesadilla y la esperanza*. Tomado de Miguel Carbonell, Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina, UNAM, Itam y S. XXI

<sup>88</sup> Al respecto, Mann considera que el Estado Moderno ideal combina un alto poder infraestructural (la capacidad del Estado para implementar decisiones a lo largo de su territorio, independientemente del gobierno que tome dichas decisiones) y un bajo poder despótico (la capacidad de las élites estatales para tomar decisiones sin negociaciones regulares con sectores o grupos de la sociedad civil). En los hechos, refiere el citado autor, el poder despótico no es el problema de las democracias, sino el poder infraestructural, porque en la práctica no penetra de forma uniforme en los territorios del Estado. Tanto la infraestructura de policía y de justicia están debilitadas por efectos de la violencia, a lo que las agencias del Estado responden conculcando los derechos

detrimento de la institucionalización del régimen político ha sido la ausencia de continuidad en los cambios de gobierno, prevaleciendo en cada periodo la tendencia política de los partidos en el poder.

Tomando en consideración todos estos elementos analizaremos el caso del Estado Mexicano y su tránsito al establecimiento de un Estado de Derecho que garantizará el cumplimiento de los derechos humanos.

### **1.a. Las Reformas Políticas y Jurídicas que, en México, han impulsado la cultura de los derechos humanos.**

La reforma política de 1977 tuvo repercusiones en el régimen político del país (en los poderes de la unión y en los niveles de gobierno) y en los derechos humanos de primera generación, sobre todo los derechos humanos políticos, se vieron garantizados; pero respecto a los demás derechos humanos civiles, sociales, económicos y culturales los cambios fueron posteriores. De hecho, se crearon agencias estatales con el propósito de prevenir, cancelar, reparar y denunciar ante la autoridad jurisdiccional correspondiente los actos u omisiones de otras instituciones o agentes estatales que se presumen ilegales, tal como lo plantea O'Donell.<sup>89</sup>

La creación de estas agencias estatales de *accountability* horizontal asignada se debe, en parte, a la contradicción entre los mecanismos de control y de decisividad<sup>90</sup> vigentes en la Constitución Mexicana. Contradicciones que permiten el dinamismo y avance en las reformas Constitucionales, así como también el avance en las mismas agencias creadas.

En el 2001, debido a una recomendación hecha por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, se creó la Fiscalía Especial para

---

humanos, fragmentando así la autoridad del Estado. Michael Mann, "La crisis del Estado-Nación en América Latina", *Desarrollo Económico*, Vol.44 No. 174 (Jul-Sept, 2004), pp. 179-198.

<sup>89</sup> Guillermo O'Donell, "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 11, Octubre 2004, pp. 11-31

<sup>90</sup> *Ibid*, Guillermo O'Donell.

Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), en su informe señaló que su objetivo fue “dar una respuesta a la sociedad en torno a la acción del Estado respecto a los movimientos estudiantiles y a los movimientos armados que surgieron a finales de la década de 1960”<sup>91</sup> y en él denuncia la desaparición forzada, tortura sistemática, masacres y crímenes de guerra como las principales violaciones a los derechos humanos hasta la década de los setenta, como parte de la estrategia del Estado Mexicano para controlar a los grupos subversivos. A pesar de lo grave que resultan estas violaciones a los derechos fundamentales de las personas, dichas denuncias no encontraron eco en el ámbito internacional en aquella época.

Sin embargo, el fenómeno del refugio centroamericano (salvadoreños y guatemaltecos expulsados de sus países por motivos de guerra) logró poner al Estado Mexicano en el centro de la opinión internacional y eso logró dar un impulso a las organizaciones no gubernamentales que trabajaban en la defensa de los derechos humanos de los refugiados en territorio Mexicano. Posteriormente, las organizaciones harían lo mismo (denunciar la violación de los derechos humanos) por la población mexicana.

Durante la época de los ochenta hubo un auge en la creación de organismos no gubernamentales defensores de los derechos humanos, no sólo se denunciaban y exigía el respeto a los derechos humanos relacionados con la vida (tortura, tratos crueles e inhumanos, desapariciones forzadas, etcétera) sino también se volvían visibles otros grupos vulnerables como mujeres, indígenas, niños, migrantes, periodistas, los grupos de la diversidad sexual y los grupos ambientalistas.

---

<sup>91</sup>El informe de la FEMOSPP puede consultarse en la siguiente página web: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB180/index2.htm> Página consultada el 11 de mayo del 2011.



Por parte del Estado Mexicano en 1989, dependiente de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de los Derechos Humanos, antecedente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que nacería por decreto presidencial en 1990. Posteriormente, en 1999 el Estado Mexicano presentó su declaración de reconocimiento a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en el 2002 su adhesión al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Humanos Civiles y Políticos, con los que se vincula a dichos organismos internacionales en defensa de los derechos humanos. Paradójicamente, el Estado Mexicano ha opuesto la excepción de seguridad nacional para no entregar la información o documentos que la Corte Penal Internacional solicitare respecto al Estatuto de Roma<sup>92</sup>.

Amnistía Internacional<sup>93</sup>, en un estudio realizado sobre la aplicación de los derechos humanos en México, afirma que el Estado se ha comprometido con el derecho internacional de los derechos humanos al firmar y ratificar la mayoría de los instrumentos internacionales pero el problema radica en la negativas de las autoridades de todo el Estado a aplicar dichos compromisos internacionales, argumentando controversias entre la Constitución General de la República y los instrumentos citados. Además dicha postura de las autoridades, se complementa con la actitud de los litigantes (defensores, agentes del MP y jueces), son muy pocos los abogados litigantes que invocan el derecho internacional en sus peticiones, prefiriendo apoyarse exclusivamente en las leyes nacionales. Amnistía Internacional considera que las autoridades mexicanas no se muestran dispuestas a proteger la garantía de

---

<sup>92</sup> El cual entró en vigor para México en el 2006

<sup>93</sup> Amnistía Internacional, *Leyes sin justicia: violaciones a los derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública*. 2007. Disponible en <http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR41/002/2007> Página consultada el 20 de mayo del 2011.

debido proceso de las personas bajo proceso ni de las víctimas. Otro elemento que señala el organismo internacional es la poca colaboración de las entidades federativas que componen la República Federal Mexicana. Con respecto a las leyes existentes para garantizar el debido proceso y acceso a la justicia de las víctimas y los procesados, Amnistía Internacional señala que no se aplican o bien son tardadas o costosas.

Por una parte tenemos una aceptación de los instrumentos internacionales al ser firmados y ratificados por el Estado Mexicano, y por la otra, una ausencia de procedimientos que permitan el ejercicio de dichos derechos humanos. Jurisdiccionalmente contamos sólo con el amparo y el juicio de inconstitucionalidad que pueden tramitar sólo algunos sujetos políticos. A la par, esta aceptación de los instrumentos internacionales es lo que ha permitido a los Organismos Internacionales realizar un control sobre nuestra Constitución y el sistema jurídico mexicano para vigilar el cumplimiento de dichos vínculos.

### **II.1.b. Nuevos sujetos en el sistema político nacional.**

Abandonar el nacionalismo revolucionario, que daba cohesión cultural y política al Estado, puso en evidencia las diferencias sociales que se ocultaban detrás de los sectores organizados desde el gobierno. Dando paso a diversos grupos de interés, fuera del control Estatal, que reclaman el derecho a participar de las decisiones que les afectan. Para muchas personas estos grupos representan una alternativa: ante los partidos políticos existentes y poco confiables o bien por su propia condición de vulnerabilidad, de participación en la vida pública. Cabe señalar que muchas de estas organizaciones dan respuestas a los problemas que se originaron con el recorte del presupuesto para los servicios públicos por parte del Estado Mexicano; además de que las organizaciones no gubernamentales

funcionan gracias a capital extranjero, es decir, problemas locales se resuelven gracias a la intervención de intereses internacionales<sup>94</sup>. Este ha sido un rasgo polémico de las políticas de defensa de los derechos humanos: el marco de acción y atribuciones de instituciones supranacionales<sup>95</sup>.

Los partidos políticos en México comienzan a compartir la escena con los grupos de la sociedad civil organizada, mismos que trabajan en coordinación con organismos internacionales. Esta coordinación y cooperación entre organismos no gubernamentales nacionales y agencias financiadoras internacionales, nos remiten a los temas de la soberanía nacional y el constitucionalismo global, pues no sólo se trata de armonizar las leyes nacionales a las internacionales sino de hibridar o articular los valores de la comunidad internacional a nuestros valores y cultura nacionales. Nuestras leyes, más allá de incluir un simple procedimiento para el ejercicio de un derecho, se están transformando para proteger los intereses de la víctima y del procesado frente a cualquier acto del Estado. El derecho nacional crea nuevas instituciones, autónomas de los poderes públicos locales, y en ocasiones incluye en ellas la presencia de la sociedad civil organizada como atalaya en la defensa y promoción de los derechos humanos.

El cumplimiento de los vínculos internacionales, por parte del Estado, no depende sólo de sus instituciones y poderes públicos, sino que involucra a las redes de organismos no gubernamentales nacionales e internacionales. Además de incluir nuevas figuras autónomas como: las Comisiones de Derechos

---

<sup>94</sup> Para mayor información al respecto se pueden revisar los trabajos de María Fernanda Somuano, Las organizaciones civiles: formación y cambio y de Soledad Loaeza, La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática, ambos artículos son parte de “*Los grandes problemas de México*”, tomo XIV, coordinado por Soledad Loaeza y Jean Francois Prud-homme, disponible en <http://2010.colmex.mx/16tomos/XIV.pdf> Página consultada el 22 de mayo del 2011.

<sup>95</sup> Rafael Grasa (2000), *Seis cuestiones irresueltas a propósito de una definición consensuada*, en: Ortiz, Ma Elena y Greta Papadimitriou, “Educación en derechos humanos. Guía metodológica”, México: Procuraduría de Protección Ciudadana, Asociación para la Educación en Derechos Humanos, Amnistía Internacional (Sección Mexicana), Universidad Autónoma de Aguascalientes

Humanos, Tribunales Constitucionales y Procuradurías en Defensa del Pueblo<sup>96</sup>. Estos nuevos sujetos político-jurídicos requieren del Estado un ejercicio de poder no jerárquico sino relacional; este ejercicio relacional o más horizontal del poder logrará fortalecer el Estado de Derecho al garantizar los derechos humanos y le confiere al Estado una nueva tarea como mediador de los problemas globales.

---

<sup>96</sup> En el caso mexicano no contamos con un Tribunal Constitucional ni con una Procuraduría en Defensa del Pueblo, pero son figuras ya existentes en otros Estados Latinoamericanos como Bolivia, Colombia, Venezuela, entre otros.

## **2do. Apartado. Vinculación de todas las partes de la Federación con los Instrumentos Internacionales signados y ratificados por el Estado Mexicano**

OBJETIVO. Analizar la relación que se ha establecido entre Estado de Derecho y los dos órdenes de gobierno (federal y estatal) para el cumplimiento de los derechos humanos.

Entendemos por Estado de derecho al conjunto de límites y prohibiciones impuestos a los Poderes Públicos<sup>97</sup> en sus funciones; razón por la cual se le vincula, teórica y prácticamente, con las Constituciones, por ser las leyes dónde los Estados enumeran las facultades y obligaciones de sus poderes. En las Constituciones se establece el imperio de la ley, es decir, se señalan la forma de gobierno que el Estado adoptará y las facultades para cada uno de los poderes que lo constituyen. Actualmente también se registra el lugar que ocupan, en el ordenamiento jurídico interno, los tratados internacionales que el Estado firma y ratifica; así como las funciones de los institutos u órganos constitucionales autónomos<sup>98</sup>.

En el caso del Estado Mexicano, su Constitución establece que la soberanía emana del pueblo, pero se ejerce a través de los poderes públicos establecidos para su beneficio. Además, se reconoce como una república federada conformada por Estados soberanos para sus regímenes interiores; esto significa que cada entidad federativa, en México, cuenta con autonomía suficiente para tener su propia constitución, sus propios poderes públicos y legislar sus propias leyes<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Luigi Ferrajoli, *Ibid*

<sup>98</sup> Pedro Salazar y Luis Salgado, “Órganos Constitucionales Autónomos, una propuesta de reforma”, en *Procesos Constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*. José María Serna de la Garza. IJ-UNAM. 2009. Disponible en la Biblioteca Virtual <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2728> Página consultada el 30 de mayo del 2011.

<sup>99</sup> Sería importante señalar que, para el caso Mexicano, la sola mención del federalismo en la Constitución no sería suficiente. De acuerdo a Cameron y Falletti el sistema federal debe contar con una real división de poderes

Durante el periodo del Corporativismo de Estado, cuando México era gobernado en todos los niveles de gobierno por el Partido Revolucionario Institucional, las normas no institucionales tenían mayor peso político que las leyes; los procedimientos que daban vida al sistema político no constaban en el ordenamiento jurídico nacional. Esto permitía que el ordenamiento jurídico fuera de un tamaño pequeño y que las contradicciones en las leyes fueran más de forma que de fondo; a pesar de ser una república federada, el Estado Mexicano se manejaba de manera centralista, todo cambio era controlable. Al no existir una oposición real (pues el número de diputados no pertenecientes al PRI no lograba representar oposición alguna, al momento de votar cualquier iniciativa de ley o reformas a la misma<sup>100</sup>) no era necesaria la negociación en ningún sentido, ni entre las cámaras del congreso, ni entre los distintos niveles de gobierno.

En materia de derechos humanos, esta uniformidad de criterios favoreció el establecimiento de las Comisiones o Procuradurías de defensa de los derechos humanos, así como la firma y ratificación de los tratados internacionales; hecho que no garantizó su aplicación pero sí, al menos, su existencia formal y la vinculación del Estado. La mayoría de los tratados se firmaron en la década de los ochenta y la primera comisión se estableció en 1990. Sin embargo, la controversia que surgió entre el ordenamiento jurídico nacional y el internacional se hizo pública hasta 1999, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en jurisprudencia el carácter infraconstitucional pero supralegal para los

---

en las entidades federativas: ejecutivo, legislativo y judicial; para la creación de dos niveles de gobierno, cada uno de estos niveles con funciones específicas señaladas en la Constitución. Además debe existir la capacidad de las entidades federativas para tomar acuerdo con las autoridades centrales y evitar las prácticas de gobierno centralizadas. En este sentido podemos diferenciar etapas de distinto grado de federalismo en México. Maxwell A. Cameron y Tullia G. Falletti, *Federalism and the Subnational Separation of Power*, se puede consultar en [https://www.sas.upenn.edu/polisci/sites/www.sas.upenn.edu.polisci/files/17.Falleti%282005b%29WithCameron\\_Publius\\_Federalism\\_Subnational\\_Separation\\_of\\_Powers.pdf](https://www.sas.upenn.edu/polisci/sites/www.sas.upenn.edu.polisci/files/17.Falleti%282005b%29WithCameron_Publius_Federalism_Subnational_Separation_of_Powers.pdf) Página consultada el 20 de junio del 2011.

<sup>100</sup> Ni en el poder ejecutivo ni en el judicial hubo oposición registrada durante ese periodo de tiempo.

tratados internacionales firmados por México<sup>101</sup>. Se hallan por debajo de la Constitución pero por encima de todas las otras leyes federales. Conforme se presentaba la participación de los distintos partidos de oposición en los poderes de la unión y en los distintos niveles de gobierno el proceso de legislar, impartir justicia y ejecutar las leyes se volvió más complejo. La expresión de las mayorías<sup>102</sup> representadas en los distintos congresos encontró más problemas para legislar y expresarse; las entidades federativas adquirieron una real autonomía y polivalencia frente al poder de la federación.

En este apartado, analizaremos el Estado de Derecho y por ende la legislación del ordenamiento jurídico nacional y la armonización del mismo con el internacional. Dichos procesos dependen del poder legislativo, tanto federal como estatal, por esta razón no incluiremos al municipio en el presente análisis. Primero porque es un nivel de gobierno que no cuenta con un poder legislativo. Segundo, tampoco cuenta con jueces de primera instancia que puedan aplicar en sus resoluciones los ordenamientos jurídicos internacionales y tercero porque, a pesar de que existen un porcentaje considerable de municipios gobernados por partidos distintos al PRI, las normas no institucionales siguen operando por encima de las institucionales para este nivel de gobierno. Mientras en los otros dos niveles: federal y estatal, los ordenamientos jurídicos se han visto fortalecidos creando un contrapeso a las normas no institucionales del sistema político.

---

<sup>101</sup> Con anterioridad la SCJN consideró que los tratados internacionales guardaban la misma jerarquía con respecto a las leyes federales, Tesis P.C/ 92 “Leyes Federales y Tratados Internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa.” No obstante, para 1999 la SCJN juzgó que los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; toda vez que el Constituyente ha facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de Jefe de Estado, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades.

<sup>102</sup> Existe siempre el riesgo de una superposición de las políticas de las mayorías en los poderes centrales sobre las minorías regionales, problema común en los sistemas federales, Cameron y Falletti, *idem*, p.264

## **II.2.a. La actuación de las Comisiones Nacional y Estatales en defensa de los derechos humanos.**

A partir de 1989 los partidos de oposición al PRI comenzaron a gobernar las Entidades Federativas y el Distrito Federal<sup>103</sup>, estableciéndose un federalismo como lo define Colomer: con descentralización y cooperación multilateral<sup>104</sup>. Habría que señalar que el ganar las gubernaturas no implicó ganar la mayoría del congreso de los estados ni la mayoría de las presidencias municipales. Esta heterogeneidad entre los poderes públicos y los niveles de gobierno se vio reflejada en la evolución de los derechos humanos en el Estado Mexicano, como señala Beer<sup>105</sup> la democracia inhibe la violación de los derechos humanos, toda vez que ante una mayor actividad ciudadana y una mayor competencia electoral se presentan mayor número de quejas. Prueba de ello fue que en 1990, por modificaciones a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 102-B, se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se mandató a los Congresos de los Estados para que hicieran lo mismo, procurando la creación de organismos para la defensa y promoción de los derechos humanos.

Por tal razón, en la mayoría de las Entidades y por decreto del ejecutivo, nacen las comisiones estatales de derechos humanos; algunas fueron creadas en el papel: sin contar con personal ni edificio, otras funcionaron como meras procuradurías, dependientes sólo del ejecutivo y sin autonomía plena, para después ser reconocidas por los Congresos Estatales y dotadas de autonomía,

---

<sup>103</sup> El cambio de Partido en los Gobiernos de las Entidades Federativas fortaleció el sistema federal propiciando una descentralización en ciertas políticas públicas, prueba de ello fue la creación de la Confederación Nacional de Gobernadores (Conago) y la Confederación Nacional de Municipios de México (Conamm). Para mayor información respecto a los cambios registrados a partir de 1989 y cómo fue cambiando la relación entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las Entidades Federativas se puede consultar el artículo de Alain De Remes, "Democratization and Dispersion of Power: New Scenarios in Mexican Federalism", *Mexican Studies*, Vol.22 No.1 (Winter 2006), pp.175-204.

<sup>104</sup> Josep M. Colomer, "Las instituciones del federalismo", *Revista Española de Ciencia Política*, Vol.1 Núm.1, p.p. 41-54

<sup>105</sup> Caroline Beer, "Democracy and Human Rights in the Mexicam States: Election or Social Capital?" *International Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 2 (Jun., 2004) pp. 293-312.



estatutos, reglamentos y presupuesto propio. Una segunda etapa, que han vivido la mayoría de las comisiones de los estados, es la elección de su Presidente por parte del Congreso de la Entidad Federativa y no por nombramiento del Poder Ejecutivo del cual dependen sólo orgánicamente; en el caso de la Comisión del Estado de Chiapas la comisión evolucionó para volverse un Consejo (octubre 2010) integrado por varias comisiones de acuerdo al grupo vulnerable que tutelan.

Todas las Comisiones de los Estados se relacionan con la Comisión Nacional y reconocen el poder de atracción de la misma. La atracción se presenta a solicitud del quejoso, o a solicitud del personal de la Comisión Estatal que lo solicite, o bien cuando el impacto político de la denuncia así lo requiera. Tal fue el caso de Paulina Ramírez<sup>106</sup> Jacinto en 1999 en el Estado de Baja California, el caso de Ernestina Ascencio Rosario<sup>107</sup> en 2007 en el Estado de Veracruz, el caso de William Gómez Montejo<sup>108</sup> en 2010 en el Estado de Tabasco, el caso de los cazadores<sup>109</sup> también en 2010 en el Estado de Zacatecas, así como el caso de Marisela Escobar<sup>110</sup> en 2011 en el Estado de Chihuahua.

Al igual que sus pares internacionales, las Comisiones se relacionan con organizaciones no gubernamentales que operan en su territorio y en algunos casos (a través de financiamiento) realizan labores conjuntas, casi siempre de capacitación para servidores públicos y población en general; no obstante el porcentaje de ong's con la que se establece colaboración sigue siendo precario.

Las Comisiones de Derechos Humanos en los Estados realizan convenios con las distintas dependencias de los poderes de la entidad federativa para capacitar a los funcionarios públicos; la mayoría han encontrado reticencias para

---

<sup>106</sup> Por no practicar un aborto ya consentido por el poder judicial.

<sup>107</sup> Por no observar el debido proceso durante la averiguación previa de una violación y homicidio.

<sup>108</sup> Por discriminación en función de una preferencia sexual

<sup>109</sup> Por desaparición forzada debido a la lucha contra el narcotráfico que se desarrolla en la entidad.

<sup>110</sup> Por incumplimiento en la salvaguarda de la integridad de una defensora de derechos humanos

la capacitación de las autoridades que intervienen directamente en la administración de justicia: jueces de primera instancia y magistrados, agentes del ministerio público y personal administrativo de los centros de reclusión social. Ante las negativas de las autoridades respectivas las Comisiones han actuado con cautela.

Las funciones de las Comisiones de Derechos Humanos van desde la investigación académica, capacitación para servidores públicos y población común, recepción de quejas, emisión de recomendaciones, facultades para presentar iniciativas de ley que busquen evitar futuros abusos en materia de derechos humanos, personalidad jurídica para promover juicios de inconstitucionalidad cuando alguna ley viole los derechos humanos de algún sector vulnerable de la población y la divulgación pública sobre las investigaciones que realiza para promover la defensa y prevención de los derechos humanos. En otras palabras, el principal objetivo de las Comisiones de Derechos Humanos es velar porque las instituciones del Estado Mexicano garanticen recursos efectivos a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Del catálogo de funciones presentado podemos inferir que una de las tareas principales de las Comisiones es prevenir la violación de los derechos humanos por parte del Estado al cual pertenecen.

Sin embargo, la mayor parte de los esfuerzos se centran en la resolución de quejas individuales presentadas y en las campañas publicitarias<sup>111</sup> sobre los derechos humanos de algunos sectores vulnerables (indígenas, mujeres, niños, migrantes y diversos sexuales), pero, no publicitan las investigaciones que las Comisiones han realizado, no hay seguimiento una vez que se emite una recomendación, sobre todo si la autoridad responsable se niega a seguir dicha

---

<sup>111</sup> Dichas campañas publicitarias están enfocadas a la no discriminar a dichos sectores o bien a promover la denuncia de posibles violaciones, pero no incluyen la promoción de los derechos humanos ni la difusión de conductas violatorias de los mismos.

recomendación<sup>112</sup>. La publicidad negativa podría ser una excelente herramienta para disuadir a las autoridades de violaciones futuras, tal como se ha comprobado en el ámbito internacional por organizaciones como Amnistía Internacional o *Human Rights Watch*. Tampoco se publican los acuerdos de conciliación que se firman con las autoridades responsables de alguna violación, lo que impide un seguimiento a los mismos por parte de los medios de comunicación o bien una medición en la eficacia del recurso empleado. E inexistentes son las publicaciones de los acuerdos pendientes por resolver de las Comisiones, por considerarse confidenciales.

Otra de las funciones, poco utilizadas por las Comisiones, es la que les faculta para presentar iniciativas de ley que eviten futuras violaciones a los derechos humanos; este recurso les permitiría desempeñar un papel determinante en la armonización de las leyes nacionales a las internacionales en la materia que nos ocupa. Aunque para ello sería de utilidad fortalecer el trabajo conjunto entre las Comisiones de los Estados y la Comisión Nacional; pensando en ello en mayo del 2003 la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos (que incluye a la Comisión Nacional y a las 32 Comisiones de los Estados y el Distrito Federal) negoció con la Unión Europea y la Fundación MacArthur un acuerdo de cooperación para fortalecer el sistema nacional de comisiones de derechos humanos; acuerdo que fue cancelado en julio del mismo año por la CNDH y 18 comisiones estatales más, bajo el argumento de que se desconocía el contenido y alcance del proyecto<sup>113</sup>. Por otra parte, las Comisiones

---

<sup>112</sup> En materia de investigación a las violaciones cometidas por el Estado Mexicano, cabe decir que, son exhaustivas y abundantes en material probatorio que podría ser utilizado por las Procuradurías de Justicia para deslindar responsabilidades. Baste citar las investigaciones que realizó la CNDH en el caso de las muertas de Juárez, lo acontecido en Atenco en el 2006, o bien los informes especiales sobre las violaciones cometidas contra los migrantes indocumentados en territorio mexicano y en el caso de la CDHDF el reporte sobre el News Divine, entre otros.

<sup>113</sup> Informe de Human Rights Watch “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México” disponible en [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp\\_1.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp_1.pdf) Página consultada el 15 de junio del 2011.

están firmando convenios de colaboración regionales para compartir sus experiencias y optimizar sus recursos humanos y administrativos.

Aún con la pluralidad de los partidos políticos en ejercicio de funciones públicas (tanto federales como estatales) no ha sido posible, para las Comisiones, desempeñar su papel como garantes de los derechos humanos de la población frente a las instituciones estatales. No se trata de limitaciones impuestas por el ordenamiento jurídico, sino de normas no institucionalizadas que siguen operando en nuestro sistema político. De acuerdo al derecho, las Comisiones son autónomas del poder ejecutivo, dependen del poder legislativo para que se les asignen los recursos, se aprueben sus consejos de gobierno y al ombusman que las representa, además no pueden intervenir en los juicios tramitados ante el poder judicial. Esto las ha colocado en situación de islas en relación con los gobiernos federal y estatal, aunque, paradójicamente comienzan a relacionarse entre ellas mismas y sus pares internacionales.

El problema que plantean los organismos o institutos constitucionales<sup>114</sup> autónomos va más allá de la discusión entre coordinación gubernamental y autonomía de los Estados. En México, aún cuando las Comisiones de Derechos Humanos no han alcanzado la autonomía necesaria, que les permita la nula dependencia de los Poderes Públicos, no se conducen como puente entre los gobiernos estatales y federal sino, por el contrario, establecen relaciones con ambos en un sentido de cooperación y no de subordinación. En este sentido es necesario que la Constitución Nacional y las Constituciones de las Entidades Federativas reconozcan a las Comisiones la personalidad jurídica que les permita cumplir con los tratados internacionales de derechos humanos. Actuando las Comisiones como parte sustancial y especializada del Estado Mexicano,

---

<sup>114</sup> Comisiones de Derechos Humanos, Banco de México, Instituto Federal Electoral, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, entre otros.

autónoma (por completo<sup>115</sup>) de los Poderes Públicos. Esta posibilidad de autonomía constitucional reforzaría la relación entre las Comisiones y sus pares en otros Estados, a la par de su relación con los organismos internacionales en materia de derechos humanos; fortaleciendo la coordinación regional en América y el Estado de Derecho en México.

### **II.2.b. Programa Nacional de Derechos Humanos**

Como parte de los compromisos adquiridos en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, México se comprometió a elaborar un Plan Nacional para contribuir a la plena realización de los derechos humanos. Dicho plan tuvo como antecedente un diagnóstico realizado, durante 2000-2003, en cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos y algunas organizaciones no gubernamentales nacionales<sup>116</sup>. A partir del diagnóstico se han elaborado dos programas nacionales de derechos humanos: 2004-2006 y 2008-2012.

En el objetivo específico 3.2, del Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2006, el Gobierno Mexicano se comprometió a promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales ante los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la unión. Como resultado de dicho objetivo se han realizado las siguientes acciones:

- a) El ejecutivo de la república presentó dos iniciativas de ley, durante el 2004, para mejorar el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal. La primera iniciativa dio como resultado la reforma penal a la Constitución del pasado 2008, que establece: los procesos penales orales, nuevos jueces de control y jueces de ejecución de sentencia, la obligatoriedad

---

<sup>115</sup> Con personalidad jurídica suficiente para interactuar con los tres poderes de la unión y los gobiernos nacionales, con presupuesto propio y con mecanismos de rendición de cuentas ante la federación.

<sup>116</sup> Incide Social, Católicas por el Derecho a Decidir, Cencos, Centro de DH Fray Francisco de Vitoria y Sin Fronteras

para que cada entidad federativa disponga de cárceles de máxima, mediana y mínima seguridad, así como una nueva distribución de la población penitenciaria; se elevó a cargo constitucional la figura del cargo por delincuencia organizada y se volvió constitucional el arraigo. La segunda iniciativa de ley, acaba recién de ser aprobada el pasado junio del 2011 y se conoce como la Reforma en materia de Derechos Humanos a la Constitución, con la cual se establece la obligatoriedad de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos para toda autoridad, así como la obligación del Estado Mexicano para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. También por esta reforma se implementó la enseñanza de los derechos humanos en todos los niveles educativos, recomendándose incluirla en los programas de derecho de las universidades públicas y privadas, y se modificó el artículo 29 que hablaba de la suspensión de las garantías para adecuarlo a los estándares previstos por la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Respecto a las Comisiones de derechos humanos se les faculta para promover juicios de inconstitucionalidad y la elección de sus titulares y de sus consejos consultivos se condicionó a la consulta pública, aunque aún no se establece el procedimiento a seguir para ello.

- b) Se firmó, el 10 de diciembre del 2004, el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas y el Distrito Federal.
- c) Se crearon áreas de protección a los derechos humanos al interior de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF).
- d) Se crearon la Comisión de Políticas Gubernamentales en materia de Derechos Humanos y el Comité Coordinador de Seguimiento y

Evaluación(CCSE), así como el Consejo de Participación Ciudadana en materia de Seguridad Pública. Es importante señalar la participación de la sociedad civil organizada (Ong's), sobre todo en el Ccse, que se encuentra integrado por 7 representantes de la APF, 6 de ong's, 1 por las universidades, 2 representantes del Poder Legislativo Federal (uno por cada cámara), 1 representante del Poder Judicial, 1 de la CNDH, 1 representante de la Federación de Organismos Protectores de los Derechos Humanos gubernamentales, 1 representante por las entidades federativas y el D.F. y 1 representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos (ACNUDH).

- e) Se gestaron Convenios Bilaterales entre la Secretaría de Gobernación y las Entidades Federativas para intercambiar información y capacitación en materia de derechos humanos.

El cambio de gobierno de un solo partido a la pluralidad de los partidos en los gobiernos y el debilitamiento del poder del Ejecutivo, en el Estado Mexicano, han significado cambios en el ordenamiento jurídico nacional; con el objetivo de institucionalizar y garantizar las nuevas normas del sistema político. El Estado y los gobiernos son elementos distintos, esto vuelve necesaria la negociación entre ellos para gobernar y desarrollar políticas públicas en relación con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos contraídos. E inviste al tema de los derechos humanos de relevancia, por incluir a los sectores de la población más vulnerable quienes no siempre encuentra representación en el gobierno de las mayorías. En la siguiente etapa de transición a la democracia, el Estado debe estar inserto en un proceso de globalización, donde se considere

sujeto de acuerdos, tratados, compromisos e instituciones internacionales<sup>117</sup>. Es importante señalar que el fortalecimiento del Estado de Derecho no debe entenderse como sustituto para el Sistema Internacional de Derechos Humanos. Primero porque los derechos humanos son siempre progresivos e indivisibles, mientras el derecho sigue un mecanismo menos dinámico para su modificación. Segundo, se trata de dos orígenes distintos, el Estado de Derecho en México se fundamenta en la Constitución Nacional, mientras el Sistema Internacional de los Derechos Humanos nace de los Instrumentos Internacionales que lo sustentan y depende de organismos internacionales, en relación con los Estados firmantes, para su implementación.

### **II.2.c. Los cambios a la Constitución en materia de Derechos Humanos.**

Los principales cambios a la Constitución General de la República<sup>118</sup>, en materia de derechos humanos, se relacionan, en su mayoría, con el procedimiento penal y a partir de la década de los noventa es evidente la vinculación con el ordenamiento jurídico internacional. En materia del debido proceso y acceso a la justicia en 1993 se precisaron las garantías del inculpado en todo proceso penal y se enunciaron los requisitos que otorgan validez a toda prueba confesional. A favor de las víctimas, en 1994, se estableció un recurso judicial para la impugnar la resolución del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal y en el año 2000 se reconocieron, en la Constitución, los derechos de la víctima en todo proceso penal. En el 2005 se estableció un sistema integral de justicia para los adolescentes entre 12 y 18 años, el cual ha seguido perfeccionándose.

---

<sup>117</sup> Luis Salazar Carrión, *El Estado y las precondiciones de la democracia, los problemas de las democracias recientes*, del libro *Más allá de la transición los cambios políticos en México, 1977-2008*, Miguel Ángel Porrúa y UAM, Unidad Iztapalapa, 1ª. Edición, 2010, México.

<sup>118</sup> Jorge Carpizo, *México: Poder Ejecutivo y Derechos Humanos, 1975-2005*, se puede consultar en <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex126/BMD000012603.pdf> Página consultada el 17 de junio del 2011.



Por cuanto hace a los derechos humanos de primera generación en 1997 se reconoció el derecho a una doble nacionalidad y en el 2000 se reconocieron los derechos de los niños y niñas mexicanos. Posteriormente en el 2001 se legisló el principio de no discriminación y el derecho de la libre determinación de los pueblos indígenas, los cuales corresponden a los derechos humanos de tercera generación.

Los cambios en las Constituciones, tanto la General de la República como en la de los Estados, ya han comenzado a manifestarse; el problema sigue siendo de procedimiento, se necesita legislar la forma en que los cambios se estructurarán. Hasta el momento las reformas han sido en función de principios más que normativas de las conductas de las autoridades estatales, en otras palabras, muchas de las reformas carecen de procedimientos idóneos para ser ejercidas y los únicos recursos judiciales que existen para reclamar su ejercicio son el amparo y el juicio de inconstitucionalidad limitado a unos cuantos actores políticos<sup>119</sup>. Así las cosas, aunque se encuentren constitucionalmente reconocidos, los derechos humanos pueden encontrarse políticamente desprotegidos.<sup>120</sup>

En el caso de las Comisiones es necesario involucrar, de manera institucional, a las organizaciones no gubernamentales; pues el trato con ellas

---

<sup>119</sup> En la Constitución de Brasil de 1988, en su artículo 5, se establecieron dos figuras jurídicas que garantizan el ejercicio de los derechos. La primera consta en el párrafo LXXI con el nombre de *mandado de injuncao* y procede cuando la ausencia de una norma reglamentaria impida el ejercicio de los derechos referentes a la nacionalidad, soberanía y ciudadanía. Implicando un mecanismo que supera la omisión del poder legislativo. La segunda figura aparece en el mismo artículo en el párrafo LXXIII y se denomina *acción popular* y es similar al juicio de inconstitucionalidad operando para derechos colectivos y no existe limitación para que cualquier persona afectada demande la acción. En este mismo sentido la Constitución de Perú de 1993, en su artículo 200.6 estableció la *acción de cumplimiento* que implica la petición de una orden judicial para obligar a una autoridad remisa a que cumpla con una obligación legal. Héctor Fix Zamudio, “Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica”, p.p.375, en *Ideas e Instituciones Constitucionales en el Siglo XX*, coordinado por Diego Valadés y otros, Edit. Siglo XXI y el IJ de la UNAM, México, 2011.

<sup>120</sup> Pedro Salazar Ugarte, “La disputa por los derechos”, en Luis Salazar Carrión, *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas*. Fontamara, México, 2014. Pág. 199.

implica el trato con las organizaciones internacionales financiadoras, cabe señalar que estas últimas organizaciones traen sus propias agendas, distintas a nuestros gobiernos locales (el federal y los estatales) pero éste es uno de los retos de la globalización. En los gobiernos, federal y estatales, aparecen nuevos sujetos, quienes incluyen a organismos internacionales en su conformación, como es el caso del Ccse<sup>121</sup> para el Programa Nacional de Derechos Humanos, en el que se incluye al ACNUDH.

En este proceso de armonización, de los ordenamientos nacionales a los internacionales, el tema de los derechos humanos se cruza con el tema de la seguridad nacional; al tratarse los fenómenos de terrorismo, narcotráfico y crímenes organizados transnacionalmente. Por esa razón, dentro del Programa Nacional de Derechos Humanos se ve como un logro el haber constituido el Consejo de Participación Ciudadana en materia de Seguridad Pública. No sólo cambia la forma de ejercicio del poder y el ordenamiento jurídico legitimador, sino también aparecen nuevos actores en la escena nacional, no son nacionales pero interactúan con ellos en este nuevo sistema jurídico-político, fortaleciendo así el ejercicio del poder del Estado.

Con todos estos cambios se intenta desarrollar una doble conciencia: en primer lugar el reconocimiento de que los intereses públicos y generales son mucho más importantes y vitales que los intereses estrictamente personales; en segundo lugar, la conciencia del carácter irreversible de la globalización y de los peligros de catástrofes provocados por los actuales poderes desregulados. Esta doble conciencia puede provocar una reafirmación de la razón jurídica y política.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación

<sup>122</sup> Luigi Ferrajoli, "Crisis económica, colapso de la democracia", en Luis Salazar Carrión, *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas*. Fontamara. México, 2014. Pág. 68.

### **3er. Apartado. La relación entre los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) para el cumplimiento de los Derechos Humanos.**

OBJETIVO. Describir la transformación en las funciones de los poderes públicos para cumplir con sus responsabilidades en materia de derechos humanos.

La división real de las funciones de los poderes públicos, en América Latina, es relativamente reciente. Recordemos que a principios de los años setenta contábamos con algunas dictaduras y con gobiernos militarizados<sup>123</sup> en el continente. Al transitar hacia la democracia, los Estados Latinoamericanos establecieron equilibrios entre sus poderes públicos, más que una división entre los mismos. Para la década de los ochenta, la mayoría de los Estados Latinoamericanos implementaban las medidas recomendadas por el Consenso de Washington: liberalización del comercio internacional y eliminación de las barreras a la inversión extranjera. Al mismo tiempo, los Estados Latinoamericanos experimentaban el proceso de globalización y se vinculaban internacionalmente. Es decir, los Estados Latinoamericanos por una parte estrenaban un equilibrio de funciones entre sus poderes (que implicaba la negociación de sus actores políticos) y por la otra se vinculaban con los organismos internacionales y con otros Estados. En este escenario político se han presentado varios hechos que nos parece importante señalar<sup>124</sup>, antes de continuar con el análisis de los Poderes Públicos en el cumplimiento de los derechos humanos en México:

- a) Aparecieron en escena nuevos órganos auxiliares de los poderes públicos; dichos órganos auxiliares realizan funciones técnicas especializadas, además de constituirse de manera autónoma e incluir a

---

<sup>123</sup> Tal es el caso de Argentina, Chile, Uruguay, Guatemala, entre otros.

<sup>124</sup> Andrea Lucas Garín, *Nuevas dimensiones del principio de división de poderes en un mundo globalizado*. Disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v7n2/art09.pdf> Página consultada el 4 de julio del 2011.

representantes de la ciudadanía sin necesidad de que pertenezcan a algún partido político. Las opiniones emitidas por dichos órganos han resultado determinantes en la toma de decisiones de los mismos poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Tales como los Bancos Centrales, Auditorías o Contralorías, Defensores del Pueblo o Comisiones de Derechos Humanos, Consejos Económicos y Sociales e Institutos Electorales.

- b) Han surgido Tribunales Constitucionales, que no están contenidos en ninguno de los tres poderes, sino por encima de ellos. No es el caso de México, pero es la tendencia en la mayoría de los Estados Latinoamericanos. Estos tribunales tienen a su cargo la salvaguarda de los derechos humanos y supervisar que los actos de los tres poderes públicos se ajusten a lo mandado por sus Constituciones, lo que se conoce como control constitucional. Con la creación de los Tribunales Constitucionales se ha fortalecido al poder judicial y la jurisprudencia creada por él puede ser aplicada cuando no exista norma jurídica al caso en concreto, lo que ha provocado una multiplicación de jurisprudencia que compite con el proceso legislativo.
- c) En este tránsito hacia la democracia cobran importancia las mayorías para la gobernabilidad de los Estados. Tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo. Lo cual explica el cambio de reglas para la aprobación de algunas leyes y el abuso de los Decretos Presidenciales. El ejercicio del poder no depende de la verticalidad del mismo sino de la fuerza que obtenga de sus redes de apoyo, las cuales incluyen a la sociedad civil organizada.
- d) El establecimiento de empresas transnacionales (quienes legalmente operan al margen del Estado pero influyen en la toma de decisiones del

mismo, en un afán de obtener mayores ganancias) con intereses opuestos a los públicos; constituyéndose en considerables grupos de presión para los Estados.

- e) La aparición de Cortes Internacionales que disputan al Poder Judicial Nacional la impartición de justicia, al mismo tiempo que lo fortalecen frente a los otros dos poderes nacionales.
- f) La participación de los Estados Latinoamericanos en distintas cumbres que los vinculan de manera política: Grupo Contadora (1983), Grupo de Apoyo a Contadora (1985), Grupo Río (1990), Mercado Común del Sur (Mercosur 1991), Primer Cumbre de las Américas (1994), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (Alba, 2004) y por último la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2011). Creando dentro de la esfera internacional todo un proceso de regionalización, en el cual los actores políticos, ya sean representantes públicos o no, también interactúan.

### **II.3. a. Poder Legislativo.**

De los hechos anteriormente citados se desprende que la actividad del Poder Legislativo se encuentra limitada e influenciada, al igual que los otros dos poderes. En el interior se ve limitada: por los decretos presidenciales, por la distribución de fuerzas al interior de sus cámaras y por los Tribunales Constitucionales, aunque en el caso del Estado Mexicano los Juicios de Inconstitucionalidad han operado sólo para los Congresos de las Entidades Federativas y no para el Congreso de la Unión. Desde el exterior: por los intereses de las empresas transnacionales, por las Cortes Internacionales y por los diversos organismos internacionales de que el Estado forma parte<sup>125</sup>. Si a esto

---

<sup>125</sup> Antonella Atilli, *Repensar el Estado para consolidar la democracia*. Pendiente de Publicación.

sumamos el lento proceso legislativo para la creación de leyes y el hecho de que somos una República Federada, en la cual, las Entidades Federativas cuentan con la autonomía suficiente para legislar su propio ordenamiento, nos encontramos con múltiples complicaciones para la armonización de nuestro ordenamiento jurídico nacional con el derecho internacional.

En materia de derechos humanos la actuación del Poder Legislativo Federal se ha centrado en grupos específicos: niños, mujeres, grupos vulnerables e indígenas, enunciando en las leyes federales sus derechos pero sin establecer los mecanismos y procedimientos para ejercerlos. Tal vez por ello siguen siendo grupos fuertemente violentados (trata de personas, violencia intrafamiliar, feminicidios, discriminación, sobre explotación laboral). Además, para que dichas leyes federales sean aplicadas en los territorios de las Entidades Federativas es necesario que los Congresos Locales las repliquen y destinen recursos suficientes para ejercerlas<sup>126</sup>. Todo esto resulta en una multiplicación de leyes que distan mucho de ser útiles. Por otro lado, este hecho implica el reconocimiento del Estado a los derechos culturales, imponiéndole al mismo una responsabilidad de mayor contundencia en su papel de mediador entre la población que lo habita; al mismo tiempo, tenemos un reclamo de la reducción de participación del Estado en temas económicos. Además, el centrar la actividad legislativa en grupos específicos representa un cambio para el ordenamiento jurídico nacional, que pasa de ser un instrumento distante y de cuestionable positividad para convertirse en un elemento más de la cultura<sup>127</sup>. Esta nueva característica en el derecho nacional mexicano: ser expresión de grupos culturales, implica el reconocimiento a la multiculturalidad jurídica de los

---

<sup>126</sup> Instalaciones, mobiliario, personal capacitado, difusión de las mismas, entre otros recursos necesarios.

<sup>127</sup> Diego Valadés, “Evolución del concepto de Estado de Derecho”, en *Ideas e Instituciones Constitucionales en el Siglo XX*, Diego Valadés y otros coordinadores, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM y Siglo XXI, 2011, México.

diversos grupos que integran la nación y el reconocimiento (aunque sólo sea tácitamente) de los distintos mecanismos para la resolución de conflictos que los grupos utilizan. Al parecer, ésta es la tarea pendiente del ordenamiento jurídico nacional.

### **II.3.b. Poder Ejecutivo**

La mayor parte de las reformas políticas y jurídicas que ha vivido México, en su tránsito a la democracia, se han gestado para crear un contrapeso al Poder Ejecutivo. Acotar, mediante el ordenamiento jurídico, las funciones que el Presidente realizaba y permitir una mayor autonomía a los dos poderes restantes: Legislativo y Judicial. Dichas reformas han permitido hablar de mayorías y de gobierno divididos, así como limitar la función legislativa del Ejecutivo a los Decretos Presidenciales. La mayor crítica a este poder ha sido la falta de planeación más allá de su periodo de gobierno<sup>128</sup>, no ha existido continuidad en los proyectos emprendidos, incluyendo el Programa Nacional de Derechos Humanos. A nivel del gobierno federal, el Poder Ejecutivo ha sido, por un lado, el más proactivo de los tres poderes en materia de promoción y defensa de los derechos humanos y, por el otro, el más cuestionado en cuanto a violaciones de los mismos. No sólo porque el Presidente de la República es quién ha firmado los tratados internacionales y ha sido la Secretaría de Gobernación la encargada de dar continuidad a las sentencias emitidas por la CoIDH, sino por haber involucrado a algunas de las Secretarías de Estado: como la Secretaría de Gobernación, la de Desarrollo Social, la de Educación Pública, la de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la de Salud. Así como ha propiciado la labor de los Institutos de la Mujer, de la Juventud y el de los Adultos Mayores. Al tiempo que ha sido criticada la labor del Ejército y la Secretaría de Marina, por

---

<sup>128</sup> Antonella Attili, *Ibid* y Ricardo Espinoza Toledo, El presidencialismo desadaptado, en *Treinta años de cambios políticos en México*, Antonella Attili, Edit. Miguel Ángel Porrúa y UAM-Iztapalapa, 2006, México.

violaciones a los derechos a la vida y la integridad física de las personas<sup>129</sup>. Es en el Poder Ejecutivo donde las contradicciones de los discursos de seguridad pública y derechos humanos se confrontan, y al mismo tiempo, pareciera que corren paralelos. También se presenta como el Poder que trata de analizar los problemas nacionales a la luz de los criterios internacionales, aunque la falta de una mayor coordinación con los otros dos niveles de gobierno ha obstaculizado el avance de esta táctica.

### **II.3.c. Poder Judicial**

El mayor avance en materia de derechos humanos se ha dado en el Poder Judicial, en la figura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Esto debido al Juicio de Inconstitucionalidad y la posibilidad de atracción e investigación<sup>130</sup> en los casos que, por ser trascendentes o violatorios a los derechos humanos, así lo requieran. Ambas figuras jurídicas le permiten a éste Poder evolucionar como centinela de la Constitución y al mismo tiempo como promotor de los derechos humanos, pues éstos no son estáticos sino progresivos. El acotamiento al Poder Ejecutivo y la debilidad del Poder Legislativo le han permitido al Poder Judicial jugar un rol distinto aquel para el cual fue concebido. En contraste, la actuación de la SCJN no ha cubierto del todo las expectativas ciudadanas de justicia cuando los poderes públicos se han visto involucrados en violaciones a los derechos humanos<sup>131</sup>. La relación que el Poder Judicial guarda con la CoIDH ha sido complicada, pero, ha terminado por aceptar como obligatorias las interpretaciones que la CoIDH ha hecho en las sentencias dictadas contra del Estado Mexicano<sup>132</sup>, así como el ejercicio del control

---

<sup>129</sup> De los que se desprenden las violaciones de tortura, tratos crueles e inhumanos y desaparición forzada.

<sup>130</sup> Art. 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 97 Constitucional.

<sup>131</sup> Caso Lidya Cacho (2007), Caso Atenco (2009), Caso de la Guardería ABC (2010)

<sup>132</sup> Hecho entendible si se considera que previa a la jurisprudencia de 1999 la misma SCJN había resuelto en contrario sentido, otorgándole a los tratados un carácter legal.



constitucional y el convencional<sup>133</sup> al mismo tiempo. Las expectativas en torno al Poder Judicial, como garante de los derechos humanos y del Estado de Derecho, también incluyen las resoluciones de los conflictos en los que se confronten los intereses públicos de la nación (derechos colectivos) frente a intereses de las empresas transnacionales<sup>134</sup> y no sólo los derechos individuales. Ante estas nuevas funciones del Poder Judicial, el Poder Legislativo deberá ser consciente de que las leyes que emite son parte del derecho pero no todo el derecho nacional<sup>135</sup> y que el actuar del Poder Judicial puede complementar el quéhacer legislativo, al evidenciar las lagunas, controversias legales y antinomias que existen en la Constitución y las leyes nacionales. El reto para el Poder Judicial Mexicano será adoptar, en sus sentencias, el principio jurídico *pro homine* y el control convencional de los Instrumentos Internacionales, impulsado por los derechos humanos. En la medida que los jueces mexicanos sean capaces de hacer cumplir la Constitución, así como conciliar las leyes locales con las internacionales a través de sus sentencias, lograrán legitimidad y al mismo tiempo harán cumplir el Estado de Derecho. En otras palabras la garantía del debido proceso y acceso a la justicia cobra relevancia para el fortalecimiento del Estado, de lo contrario, estaríamos esperando una actuación moral de los jueces, dejando a su criterio la interpretación de los instrumentos internacionales y nacionales.

---

<sup>133</sup> Para algunos juristas el control de convencionalidad sobre la Convención Americana sobre Derechos Humanos está reservado sólo para la Corte y lo que la CoIDH demanda a los poderes judiciales de los Estados es que cumplan con sus obligaciones e interpreten derechos y obligaciones conforme a los tratados internacionales para que lo dispuesto por la Convención no sea vea mermado por la aplicación de leyes internas contrarias al objeto y fin del ordenamiento jurídico internacional. Karlos Castilla, “El control de convencionalidad: un nuevo debate en México a partir de la sentencia del caso Radilla Pacheco”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* XI: 593-624. 2011.

<sup>134</sup> Tutelando los derechos humanos de libre determinación de los pueblos y a la conservación del medio ambiente.

<sup>135</sup> Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil*, Edit. Trotta, Madrid, 2009.

### **Conclusiones al segundo capítulo**

El Estado como institución política y jurídica ha evolucionado; a juicio de Ferrajoli, la siguiente evolución del Estado de Derecho y de las democracias será la promoción de un constitucionalismo supranacional, de un derecho ampliado más allá del Estado y a la altura de los nuevos espacios ya no estatales sino extra- o supra- estatales.<sup>136</sup>

En el caso específico del Estado Mexicano encontramos que se armonizan no sólo los instrumentos emanados de la ONU, sino también del Sistema Interamericano de Defensa de los Derechos Humanos. El proceso de armonización para el Estado Mexicano, en materia de derechos humanos, ha encontrado dos dificultades importantes. Primero el sistema federal que se practica, pues los compromisos jurídicos asumidos por el Gobierno Federal no encuentran una respuesta inmediata en los Gobiernos Estatales y Municipales. En segundo término, los Poderes Públicos no se han involucrado de la misma manera en el cumplimiento de los compromisos internacionales. En ambos casos la explicación podría ser el ejercicio vertical del poder y los resabios de un recién abandonado Corporativismo de Estado. Al mismo tiempo, encontramos avances en el proceso, como serían:

- a) la incorporación a la Constitución, a las leyes federales y locales de los instrumentos internacionales en defensa de los derechos humanos;
- b) las relaciones cada vez más estrechas y directas, entre las autoridades mexicanas y sus pares de otros Estados Latinoamericanos;
- c) la creación de instancias administrativas (la mayoría dependientes del poder Ejecutivo) para la defensa y promoción de los derechos humanos;

---

<sup>136</sup> Luigi Ferrajoli, *ibid*, pág. 62.

d) la incorporación de ciudadanos organizados en ciertos espacios gubernamentales para la promoción y defensa de los derechos humanos;

e) así como también la inclusión y el apoyo de representantes de los organismos internacionales en órganos gubernamentales para la capacitación y diseño de estrategias.

Es importante resaltar los últimos tres avances mencionados en el párrafo precedente, porque evidencian la aparición de nuevos sujetos en los ámbitos jurídicos y políticos: los institutos autónomos de los poderes públicos, las personas organizadas y los organismos internacionales por la defensa y promoción de los derechos humanos. En el caso de los institutos autónomos, la especialización de los mismos se constituye en una limitación más para la actuación de los Poderes Públicos.

La relación del Estado con las personas organizadas en organismos no gubernamentales fortalece su papel de mediador en los conflictos sociales, instándolo a un ejercicio de poder menos vertical y más dependiente de las redes en que participa. Esta nueva función del Estado implica intervenir en espacios que antes fueron considerados como privados, para fomentar cambios culturales y sociales en beneficio de dichos grupos vulnerables, a la vez que lo compromete al reconocimiento del pluralismo jurídico que existe en el país.

Con respecto a los organismos internacionales, la relación del Estado no sólo es de coordinación, sino de suprasubordinación. En efecto los organismos internacionales supervisan las actividades del Estado tendientes al cumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, al mismo tiempo que capacitan a las autoridades mexicanas para la adopción de los estándares y valores internacionales aceptados.

No se trata de crear falsas expectativas o derechos sin garantías; para el Estado Constitucional de Derecho las garantías son parte de su deber ser, la

validez de las normas jurídicas es una cuestión de coherencia. El Estado se obliga, en los instrumentos internacionales de defensa de los derechos humanos, no sólo a hacer (legislando los derechos) sino también a no omitir; es decir, a no dejar ningún derecho sin procedimiento para su ejercicio, en esto consiste la garantía.

La rigidez de la Constitución limitaba al ordenamiento jurídico nacional y el proceso para alterar cualquier ley (incluyendo la constitución misma) requería de procedimientos minuciosos y no disponibles a cualquier actor político o jurídico. Sometiendo todo poder institucionalizado a la Constitución, a juicio de Fioravanti “... ya no hay ‘soberanía’ sino sólo ejercicio de poderes soberanos que son tales en cuanto autorizados por la Constitución.”<sup>137</sup>

Con el proceso de armonización del ordenamiento jurídico nacional al internacional en materia de derechos humanos la Constitución cambia para incluir en ella no sólo disposiciones internas sino a los instrumentos internacionales. El Estado pasa de ser sólo Constitucional a volverse Constitucional de Derecho protegiendo los derechos humanos de todas las personas al interior de su territorio (nacionales o extranjeros, legales o ilegales, mayorías o minorías). El derecho también cambia, ya no sólo se somete a un control constitucional sino también está obligado a un control convencional.

Esta nueva función del Estado implica cambios en nuestro sistema político para proteger los derechos de las minorías, muchas de las veces, en oposición a las mayorías representadas en sus congresos. En esta tarea los valores nacionales se hibridan con los internacionales, como lo demuestran las sentencias de los jueces locales cuando deben motivar sus resoluciones en cumplimiento de una sentencia de Corte Internacional. Las lagunas, controversias legales o antinomias

---

<sup>137</sup> M. Fioravanti, *Constituzione e popolo...* citado por Antonella Atilli Cardamone “Voluntad popular y democracia “real”, en Luis Salazar Carrión (Coordinador) *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas*. Fontamara, México. 2014. Pág. 164.

son, paradójicamente, la esencia de la relación entre los órdenes jurídicos nacional e internacional. Al mismo tiempo, evidencian la falta de recursos en el derecho nacional para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos. No es suficiente la validez material que otorgan las instituciones y nuevas leyes sino existen procedimientos jurisdiccionales idóneos para demandarlos y ejercerlos. Mientras no existan mecanismos que nos permitan el reclamo jurisdiccional de los derechos humanos, en México, la garantía del debido proceso y acceso a la justicia cobra relevancia como único garante de las personas ante los actos de los Poderes Públicos. El delimitar y expresar de manera clara el procedimiento y cada una de sus instancias permite a las víctimas, a los indiciados y a quién se sienta afectado un funcional ejercicio de sus derechos y logra limitar el poder del Estado. Contar con un proceso detallado no implica la justicia del mismo pero garantiza que el derecho sea ejercible y por lo tanto demandable.

Esta forma en que se relaciona el Estado, alentada por el ordenamiento jurídico internacional, nos permite distinguir las diferencias entre el Estado Mexicano y los gobiernos federal, estatal y municipal. Porque las Constituciones Estatales ya no son un reflejo de los derechos y procedimientos establecidos por la Constitución de la República Mexicana y porque las controversias jurídicas existentes, entre ambas, se dirimen en las Cortes Nacionales. La aplicación de las leyes depende de la interpretación que los poderes locales realicen y ésta, a su vez, se deriva de la visión del partido en el poder y del grado de profesionalización de sus autoridades.

La profesionalización y la heterogeneidad de los partidos en el poder han afectado a los Poderes Públicos. Más allá de las funciones tradicionales que se atribuyen a cada uno de ellos, hoy en día los Poderes Públicos funcionan algunas veces como contrapeso a sus pares; otras veces compartiendo funciones, o bien supervisando las funciones del otro. Asimismo el grado de especialización de

ciertos compromisos internacionales adquiridos, les impone a los Poderes Políticos la necesidad de crear institutos o centros especializados para cumplir con tales compromisos, los cuáles se integran con civiles que no necesitan pertenecer a un partido político para participar en la vida pública.

Todo indica que la no aplicación de los derechos humanos en México cuenta con diversas fuentes, todas ellas conexas a la evolución de nuestro sistema político y por ende, al desarrollo y la complejidad de nuestro ordenamiento jurídico nacional. En este proceso de protección y ejercicio de los derechos humanos, que el Estado Mexicano ya ha iniciado, la garantía del debido proceso es una herramienta útil que nos permitirá llenar las lagunas, controversias legales y las antinomias que surjan en el proceso de armonización de los ordenamientos jurídicos nacional e internacional.

Actualmente, el debido proceso ha significado la validez formal de la norma, su no ejercicio no invalida el actuar del Estado. Mientras que el ordenamiento jurídico internacional incluye en el marco del debido proceso la obligación para los Estados de prever y no permitir cualquier posible violación a los derechos humanos. En otras palabras, incluye tareas preventivas más allá de las penas o sanciones por la violación cometida. De ninguna manera estamos afirmando que la garantía del debido proceso y acceso a la justicia sea el derecho humano supremo a garantizar, pero sí señalamos que sería una herramienta determinante para el desarrollo y promoción de una cultura de derechos humanos en nuestro país, toda vez que fortalecería el Estado de Derecho, tomando en cuenta el desarrollo de nuestra democracia.

## **CAPÍTULO III. GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO Y ACCESO A LA JUSTICIA: PREVENIR Y REPARAR.**

**OBJETIVO.** Identificar los nuevos mecanismos y procedimientos para la resolución de conflictos previstos en los pactos, tratados y acuerdos en materia de derecho humanos utilizados por las ong's. Así mismo analizar de qué manera, estos instrumentos transforman el Estado de Derecho en México.

El proceso de armonización del derecho nacional con el derecho internacional de los derechos humanos presupone, para el caso del Estado Mexicano constituido en República Federada, el surgimiento de diferentes políticas y estilos de legalidad de diferente tipo en cada una de las Entidades Federativas y sus Municipios. En algunas entidades federativas encontraremos:

- a) gobiernos resultados de alianza entre distintos partidos políticos,
- b) congresos con mayoría distinta al partido político que ostenta el poder ejecutivo,
- c) algunas entidades federativas con presencia de ong's nacionales e internacionales,
- d) entidades federativas con fuerte presencia de movimientos sociales organizados (feministas, diversidad sexual, indígenas, magisterio, etcétera)
- e) otras entidades con fuerte influencia del crimen organizado (narcotráfico, trata de personas, explotación indiscriminado de los recursos naturales)
- f) algunas entidades han reconocido incluso la vigencia de los usos y costumbres indígenas para la resolución de conflictos.

Esta heterogeneidad entre las entidades federativas, con respecto al proceso de armonización de los derechos de las entidades federativas al ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos, representa un reto para la consolidación del Estado de Derecho al interior del Estado Mexicano; lo anterior

debido a que supone controversias<sup>138</sup>, antinomias<sup>139</sup> o lagunas<sup>140</sup> por resolver en el sistema jurídico.

Los actores y mecanismos políticos tradicionales<sup>141</sup> se entrelazan con los nuevos actores<sup>142</sup> y mecanismos limitando la actuación de los Poderes Públicos y estableciendo nuevas formas de legalidad y legitimidad. Dentro de estos nuevos mecanismos se privilegia la búsqueda del consenso, la negociación, el reconocimiento público y político por parte del Estado y el trabajo en redes nacionales e internacionales. Este trabajo en redes debe entenderse como la coordinación entre grupos e instituciones o las estrategias que favorecen la conexión y la organización entre recursos formales e informales<sup>143</sup>.

De esta forma los sistemas jurídico y político del Estado Mexicano no sólo se subordinan a un derecho internacional; también se modifican por las demandas de los sistemas jurídicos infra-nacionales y políticas locales de diversos grupos de presión, que se conectan con sus pares de otros Estados, latinoamericanos y/o europeos. De tal suerte que, una misma demanda, apoyada por diversos grupos sociales y políticos, obedece a condiciones concretas diversas<sup>144</sup>.

---

<sup>138</sup> La controversia jurídica es una contradicción de intereses entre dos o más personas sobre un mismo hecho o bien.

<sup>139</sup> Se presenta una antinomia en el sistema jurídico cuando existen dos normas: una que permita y otra que prohíba la misma acción.

<sup>140</sup> Se entiende por laguna jurídica la inexistencia, dentro del sistema jurídico nacional, de una norma jurídica aplicable al caso en concreto. En otras palabras, estamos ante una laguna cuando al juez se le pide que juzgue una conducta que la ley no contempla.

<sup>141</sup> Los legalmente reconocidos e institucionalizados: poderes públicos, partidos políticos, organismos descentralizados, organismos constitucionales con autonomía; y mecanismos de consulta previstos por ley, juicios de inconstitucionalidad, juicios de amparo, recursos administrativos interpuestos ante instancias de gobierno, entre otros.

<sup>142</sup> La calidad de nuevos se debe a que se les reconoce como actores políticos con demandas propias y legítimas: las ong's, los pueblos indígenas, los grupos de diversos sexuales, las mujeres, los niños, las personas de la tercera edad, etcétera.

<sup>143</sup> Prudencio Mochi Aleman. *Las organizaciones de la sociedad civil como actor-red privilegiado y regularador en la globalización*. En Delia Montero Contreras y Clara Inés Charry Sánchez (Compiladoras). *Globalización y sociedad civil en las Américas. ¿Es posible una convivencia conjunta?* Casa Juan Pablos, UAM-I. México, 2004.

<sup>144</sup> "... El potencial... de cualquier movimiento social reside en su capacidad de articulación con otros movimientos, con sus formas de organización y sus objetivos. Para que esa articulación sea posible es necesario



Esta diversidad en tipos de demandantes y nuevos mecanismos para el ejercicio de los derechos humanos, ha llevado a una aparente<sup>145</sup> confrontación entre los derechos humanos individuales y colectivos. Tales confrontaciones pueden ser decididas por organismos internacionales (como la CoIDH o bien la CIDH) afectando al Estado Mexicano (en su Estado de Derecho) y su gobierno de mayorías, representados en los poderes públicos; de esta manera el ordenamiento jurídico internacional favorece las demandas del ordenamiento jurídico infra-nacional modificando al sistema jurídico nacional.

Si consideramos que el tema central de las demandas de los derechos humanos colectivos -en el Estado Mexicano- tiene que ver con el uso y disfrute de la tierra, luego entonces, el tema central de la discusión entre el Estado y los grupos demandantes es el ejercicio de la soberanía sobre el territorio. Independientemente de quién legalmente gobierna ¿quién decide qué? Al parecer el lugar de los Poderes Públicos se presenta hoy, más que nunca, como mandatarios de la soberanía popular.

Los mecanismos y procedimientos que han encontrado estos nuevos sujetos sociales y políticos, para el ejercicio de sus derechos humanos, han provocado que algunos Estados se consideren intervenidos por los intereses extranjeros de las agencias financiadoras que apoyan a dichos grupos locales. Sin embargo, habría que resaltar que el interés por las minorías o grupos vulnerables no sólo se presenta en las agencias financiadoras sino también en los mismos organismos internacionales; la fuente internacional del derecho indígena<sup>146</sup> se localiza en los Pactos Internacionales (de Derechos Civiles y Políticos, así como en su similar

---

que los movimientos sean recíprocamente inteligibles.” Boaventura de Sousa Santos. *Refundación del Estado en América Latina, perspectiva desde una epistemología del sur*. Siglo XXI. Universidad de los Andes. Siglo del Hombre. México. 2010. Pág. 57.

<sup>145</sup> En realidad, los derechos humanos colectivos se retroalimentan con los derechos humanos individuales, pero los primeros cuestionan el ejercicio de poder del Estado para decidir sobre el territorio nacional.

<sup>146</sup> Rodolfo Stavenhagen. El marco internacional del derecho indígena. En *Derecho Indígena*, Magdalena Gómez (Coordinadora). Instituto Nacional Indigenista y Asociación Mexicana para las Naciones Unidas. México. 1997.

de Derechos Económicos Sociales y Culturales), el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que fortalece y privilegia el derecho a la libre determinación de los pueblos.

Por ello, el Estado Mexicano sigue mostrándose cauteloso en el cumplimiento de los compromisos contraídos en esta materia. Con esta cautela, apelamos al hecho de que muchos de los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano se refieren a los derechos humanos de manera enunciativa; pero los Protocolos Facultativos que someterían al Estado Mexicano a los mecanismos internacionales para el cumplimiento de dichos derechos humanos siguen pendientes de ratificación. Así como también, en las leyes nacionales se modifican en un sentido sustantivo, enunciando los derechos, pero se omiten las leyes adjetivas (de procedimiento)<sup>147</sup> que permitirían su cabal cumplimiento.

Después de haber caracterizado en el capítulo previo las controversias que se suscitan entre los gobiernos federal, estatales y los poderes públicos para la armonización de los derechos humanos, en el presente capítulo nos interesa puntualizar las controversias que se suscitan entre los grupos de presión locales y los mecanismos utilizados para promover la armonización del derecho nacional al derecho internacional de los derechos humanos. Evidenciando que, en estos nuevos mecanismos, las garantías de prevención y de no repetición del derecho humano conculcado son importantes en los ámbitos jurídico y político para la transformación y el fortalecimiento del Estado de Derecho en México.

---

<sup>147</sup> Fix Zamudio, Héctor. “Las reformas constitucionales mexicanas de junio de 2011 y sus efectos en el sistema interamericano de derechos humanos”. En *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, 423-471. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2011.

## **1er. Apartado. Garantía del Debido Proceso y Acceso a la Justicia, distintas características en el marco de los Derechos Humanos y en el Derecho Nacional.**

OBJETIVO. Precisar y analizar las diferencias que existen entre el derecho nacional y el derecho internacional de los derechos humanos (individuales y colectivos) tomando como referencia la garantía de Debido Proceso y Acceso a la Justicia.

Podemos definir, de manera general, al debido proceso como el mecanismo por el cual el Estado garantiza varios derechos a su población, todos ellos dentro de un marco jurídico que puede ser nacional o internacional. El debido proceso debe institucionalizarse en ambos casos, aunque los fines que busque sean distintos, que no contradictorios sino complementarios para la impartición de justicia. Son muchos los artículos y libros donde se comienza analizando una y se termina tratando ambas, como si se hablara de un mismo derecho<sup>148</sup>.

Se entiende como acceso a la justicia la posibilidad de toda persona, independientemente de su condición económica, ciudadana, nacional, de género, política, étnica, de acudir al sistema previsto por el Estado para la resolución de conflictos y vindicaciones de los derechos de los cuáles es titular. Implica la posibilidad de que las personas accedan al conocimiento jurídico mínimo para comprender el sentido y alcance de sus derechos humanos en el desarrollo de cualquier mecanismo previsto por el Estado<sup>149</sup>. En este sentido nos referimos a la

---

<sup>148</sup> *Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y derechos humanos en Chile*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales e Instituto de Estudios Judiciales. 2010; *El Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales : estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 7 septiembre 2007, Original: Español; *Programa Iberoamericano de Acceso a la Justicia 2012-2015*, Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, 2010, Países Ponentes: Brasil, Chile, Ecuador, España, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

<sup>149</sup> *Ibid*, *Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y derechos humanos en Chile*

resolución de los conflictos, incluyendo pero no limitándonos, al sistema judicial, sino también prejudicial y extrajudicial<sup>150</sup>, tal es el caso de: los centros de conciliación comunitaria, centros privados de conciliación, conciliación judicial civil y/o penal, juzgados indígenas y juzgados de paz (sin que estos sean limitativos a la competencia por cuantía, como sucede en el caso mexicano), los consultorios jurídicos gratuitos en las Universidades Públicas, oficinas de asesoría y orientación legal en especial para mujeres e indígenas, los servicios legales públicos y privados de asistencia a mujeres e indígenas, comisarias o brigadas de protección a la mujer y/o la familia en materia de violencia intrafamiliar, defensoría de la niñez y la adolescencia, defensor del pueblo (el cual no debe confundirse con las Comisiones de Derechos Humanos), defensa pública gratuita<sup>151</sup>.

De los mecanismos mencionados, se desprende que, el objetivo de las políticas de acceso a la justicia no consiste en aumentar el número de litigios ante tribunales de primera y segunda instancia de una sociedad, ni tampoco aspirar a que toda controversia termine en los estrados judiciales. Lo relevante es que, las personas tengan a su alcance instrumentos accesibles (tanto en distancia geográfica como en costos económicos) para la defensa de sus derechos, dirigidos a restablecer el imperio de la ley, cuando éste haya sido desconocido, o a salvaguardar los derechos humanos de la persona<sup>152</sup>.

El fin último del acceso a la justicia es que los recursos utilizados sean adecuados y efectivos<sup>153</sup> de acuerdo a la realidad de la población que se atiende, tomando en cuenta las características de nivel socioeconómico y grados de

---

<sup>150</sup> *Ibid*, Héctor Fix Zamudio, pág. 441.

<sup>151</sup> *Ibid*, Programa Iberoamericano de Acceso a la Justicia 2012-2015

<sup>152</sup> Jesús María Casal, Carmen Luisa Roche y otros, Coordinadores, *Derechos Humanos, equidad y acceso a la justicia*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Venezuela, 2005.

<sup>153</sup> Art. 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

vulnerabilidad; revigorizando con ello el sistema jurisdiccional y enraizando el acceso a la justicia en la realidad cotidiana de la sociedad. Volver realidad dicho fin, significaría para el Estado Mexicano en lo interno el reconocimiento de la pluriculturalidad de su ordenamiento jurídico<sup>154</sup>, así como también le devuelve al gobierno municipal (el más local de los tres gobiernos) la autonomía que no ha tenido dentro del sistema federal. Mientras en el orden internacional consolidaría su presencia como un Estado fuerte<sup>155</sup>, capaz de cumplir con sus obligaciones internacionales.

En suma, el acceso a la justicia tiene dos vertientes de acción: una jurisdiccional y otra como política pública, involucrando así a las instancias administrativas del Estado. Mientras que la garantía del debido proceso se refiere al ámbito de tribunales; abarcando las materias: constitucionales, civiles, penales, laborales, electorales, agrarias, mercantiles, militares, y administrativas. En este aspecto, jurisdiccional, el debido proceso y el acceso a la justicia se hibridan llegando a ser tratados como sinónimos, e incluyen varios momentos a lo largo del proceso:

- a) El acceso a los tribunales
- b) La existencia previa de los tribunales y el procedimiento
- c) Que a toda acción intentada recaiga una sentencia
- d) Que toda sentencia sea ejecutada.

---

<sup>154</sup> “Se trata, pues, de admitir que haya para un territorio organizado en Estado, un pluralismo de sistemas jurídicos, válidos, con criterios para su aplicación tanto temporales como espaciales.” Carlos Frederico Marés. *Los indios y sus derechos invisibles*. En *Derecho Indígena*. Magdalena Gómez (Coordinadora). Instituto Nacional Indígena y Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C. México 1997. Pág. 179.

<sup>155</sup> Se requiere de un Estado fuerte para garantizar a los pueblos indígenas el ejercicio de sus derechos frente a intereses hegemónicos nacionales e internacionales. Magdalena Gómez. “La reforma del Estado y la pluralidad jurídica: recuento mexicano”. En *Derechos Humanos y globalización alternativa: una perspectiva iberoamericana*. Ingrid van Beuren y Oscar Soto Badillo (Coordinadores). UIA-ITESO, CDHDF, CDH del Estado de Puebla y CEDH de SLP. México. 2004.

El acceso a los tribunales puede ser obstaculizado por cuestiones de distancia geográfica, por los costos del proceso, porque no se hable la misma lengua, por temor a sufrir represalias, por cuestiones de discriminación, por razones físicas del solicitante, arquitectónicas, institucionales e incluso psicológicas –tanto internas como externas- que obstaculizan que las personas se acerquen a los tribunales y, en consecuencia, impiden que reciban protección<sup>156</sup>.

Por cuanto hace a la existencia previa de tribunales y el procedimiento, en ocasiones la norma jurídica evoluciona más rápido que las condiciones materiales que se requieren para su ejercicio. Por ejemplo: desde el 2008 se establecieron en México los juicios orales y los juzgados de ejecución de sentencia, han transcurrido 4 años y contando, sin que sea posible que todas las entidades federativas cuenten con juzgados para el desarrollo de la oralidad y no tenemos aún los juzgados ni el personal para operar los juzgados de ejecución de sentencia.

En materia de dictado de sentencias, aún cuando el ordenamiento jurídico mexicano prevé que el procedimiento sea expedito, el tiempo requerido para dictar una sentencia es entre cuatro meses y varios años, dependiendo del impulso procesal de los involucrados y de los recursos que se interpongan para entorpecer el avance de un juicio.

Una vez dictada la sentencia en primera instancia, quedan pendientes dos instancias más para su revisión. Las partes actuantes llegan desgastadas para ejecutar las sentencias favorables debido a los costos de representación legal y “sobornos” al personal estatal involucrado.

---

<sup>156</sup> *Ibid.* Boaventura de Sousa. 2009, “... Se ha creado un vacío que se ha llenado con otros mecanismos de regulación social, siendo las autoridades tradicionales las que emergen como las más importantes de todas.” Pág. 276.

En los casos en que las personas acceden a tribunales pero éstos no cumplen con la garantía a un debido proceso se violenta también la garantía de acceso a la justicia. El hecho de no administrar justicia<sup>157</sup> constituye, en sí mismo, una violación a los derechos humanos. Esto tiene relación directa con las obligaciones que asumen las juezas y los jueces como operadores de justicia, pues sobre ellos recae el deber de administrar justicia conforme a los estándares del debido proceso<sup>158</sup>.

En el caso del debido proceso cabe aclarar que la garantía posee distintos alcances en cada uno de los ordenamientos jurídicos (nacional e internacional). Presentándose las siguientes diferencias:

- a) Diferencias en los sujetos,
- b) Diferencias en el alcance de las sentencias, y
- c) Diferencias en la prevención y no repetición de la violación.

Diferencias en los sujetos. Por una parte el debido proceso, visto desde el derecho nacional, garantiza las prerrogativas de las partes en un juicio presidido por un juez. Mientras en el derecho internacional de los derechos humanos la CoIDH tiene atribuciones para establecer la responsabilidad internacional del Estado y sus consecuencias jurídicas; no así para investigar y sancionar la conducta individual de los agentes del Estado que hubiesen participado en las

---

<sup>157</sup> La administración de justicia no debe ser entendida como la protección del presunto (o en su caso el indiciado) ni la procedencia de la acción penal. La administración de justicias significa la aplicación –lo más expedita posible- de los procedimientos previamente reconocidos por ley para que los casos sean turnados al poder judicial y este resuelva conforme a proceso.

<sup>158</sup> “Las cortes de justicia tienen, por así decirlo, raíces que se asientan en condiciones político-constitucionales nacionales pero tienen la cabeza dirigida a principios de alcance universal. Cerrarse a sí mismas significa solamente una cosa: predisponerse a políticas constitucionales y de los derechos humanos funcionales solamente a los exclusivos intereses nacionales.” Gustavo Zagreblesky. ¿Qué es ser Juez Constitucional? *Dikaion*, noviembre 2006, vol 20, núm. 015, Universidad de La Sabana, Chía Colombia, pp 155-171.

violaciones<sup>159</sup>. La responsabilidad del Estado no admite sanción privativa de libertad ni pecuniaria sobre servidores públicos, pero sí admite la prevención, la búsqueda de la verdad y la garantía de no repetición de la violación juzgada, por ello las recomendaciones deben ser entendidas sobre los Poderes Públicos y no sobre las personas de los servidores públicos. Mientras en el derecho nacional el Estado es quién juzga a las personas (sean físicas o morales), en materia internacional de derechos humanos el Estado es el único sujeto pasivo de la sanción<sup>160</sup> frente a sus pares.

En el derecho nacional, el concepto debido proceso se aplica, mayoritariamente, a los procedimientos penales y administrativos contenciosos, aunque para muchos juristas y politólogos, así como para la CoIDH, el debido proceso debe regir también para los procedimientos administrativos, arbitrales, militares, políticos y particulares<sup>161</sup>, se trate o no de nacionales, porque todos son actos de Estado y a nivel internacional el único responsable de la conducta que violenta los derechos humanos: es el Estado.

Diferencias en el alcance de la sentencia. En el ámbito nacional, el Estado debe garantizar a las personas en juicio el acceso a la jurisdicción<sup>162</sup>, que el debido proceso sea imprescriptible<sup>163</sup>, irrenunciable<sup>164</sup> e inafectable por cualquier

---

<sup>159</sup> Caso Gómez Paquiyaui vs Perú, Sentencia 8 de julio del 2004. CoIDH. Consultable [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_110\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_110_esp.pdf) Página consultada el 20 de agosto del 2011.

<sup>160</sup> Como acertadamente menciona Javier Torres Nafarrete: “La dependencia entre Estados disminuye, pero aumenta la dependencia de los Estados con el sistema político de la sociedad/mundo... el concepto soberanía... queda encauzado hacia la función de responsabilizarse del orden regional.” *Luhmann: la política como sistema*. FCE, UIA y UNAM. México. 2004. Pag.237.

<sup>161</sup> Arturo Hoyos, *El debido proceso*, Edit. Temis, Bogotá, Colombia, 1996, p. 118. Reynaldo Bustamante Alarcón, *Derechos Fundamentales y Proceso Justo*, Ara Editores, Lima, Perú, 2001, p. 183. Constitución Colombiana de 1991, en su art. 29, párrafo 1o., extiende el debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

<sup>162</sup> A ser oído y vencido en juicio o cualquier procedimiento establecido por las leyes, ante jueces y tribunales igualmente preestablecidos.

<sup>163</sup> Puede ser demandado en cualquier momento del juicio, mientras la sentencia no quede firme.

<sup>164</sup> No se puede invalidar por convenio entre particulares o por la voluntad de la persona sujeta a proceso.



otro derecho o sentencia dictada al respecto. Es decir, el debido proceso prevé que toda sentencia o resolución que ponga fin a un litigio:

1. Sea dictada refiriéndose a los hechos y derechos esgrimidos durante el procedimiento,
2. se base en las pruebas válidas exhibidas para ello,
3. se apoye en el derecho vigente y se motive por lo que las partes solicitan en controversia<sup>165</sup>.

En el ámbito de derecho internacional de los derechos humanos, la CoIDH además de garantizar lo mismo a las partes (el o los afectados y el Estado presunto violador del derecho humano reclamado) prevé en sus sentencias la prevención, la búsqueda de la verdad y la garantía de no repetición de la violación juzgada en beneficio de todas las personas que habiten en el Estado juzgado<sup>166</sup>.

Diferencias en la prevención y no repetición de la violación. En el ámbito nacional, al momento de dictarse la sentencia, se contempla como parte del debido proceso la reparación del daño que consiste en un pago a la víctima. En el ámbito internacional, se prevé en la sentencia la plena restitución<sup>167</sup> para reparar la responsabilidad del Estado al haber violado algún derecho humano. La CoIDH ha determinado como imposible asignar un equivalente monetario al daño inmaterial ocasionado por el Estado, no sólo a la víctima sino al imaginario social, por eso prevé la realización de actos u obras de alcance públicos: tales como la transmisión de un mensaje de reprobación oficial a las violaciones de los

---

<sup>165</sup> Es decir, deberá ser congruente con la demanda que inició el procedimiento.

<sup>166</sup> Caso González y otra vs México (Campo Algodonero), Sentencia del 16 de Noviembre del 2009; Caso Radilla Pacheco y otros vs México, Sentencia del 23 de Noviembre del 2009; Caso Fernández Ortega y otros vs México, Sentencia del 30 de Agosto del 2010; Caso Rosendo Cantú y otra vs México, Sentencia del 31 de Agosto del 2010; Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, Sentencia del 26 de Noviembre del 2010

<sup>167</sup> *Restitutio in integrum*

derechos humanos en cuestión, de compromiso con los esfuerzos tendientes a que no vuelvan a ocurrir y que tengan como efecto la recuperación de la memoria de las víctimas, el reconocimiento de su dignidad o el consuelo de sus deudos<sup>168</sup>.

Respecto a la prevención la CoIDH ha determinado que el Estado incurre en responsabilidad, aún cuando la violación haya sido cometida por un particular ajeno al Estado, no por el hecho en sí, sino por la falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>169</sup>. Se puede afirmar que pueden existir situaciones de desprotección de los derechos humanos que no coinciden con su violación directa.<sup>170</sup> El Estado debe por un lado diseñar instituciones e instaurar políticas que inhiban las violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades estatales y, por el otro, debe impedir las violaciones provocadas por los poderes privados.<sup>171</sup>

Para que proceda la condena por falta de prevención, es necesario que el Estado tenga conocimiento de la situación de riesgo real e inmediato para un grupo de individuos, así como la posibilidad razonable de prevenir o evitar dicho riesgo<sup>172</sup>. De lo anterior se desprende que la garantía de prevención depende de los medios y no de resultados, es decir, el Estado no puede tolerar, permitir ni coadyuvar en ningún acto que amenace con conculcar los derechos humanos de

---

<sup>168</sup> Caso Gómez Paquiyauri vs Perú, Sentencia 8 de julio del 2004. CoIDH.

<sup>169</sup> Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras, sentencia del 29 de julio de 1988, Caso Godínez Cruz vs Honduras, sentencia del 20 de enero de 1989, CoIDH.

<sup>170</sup> Pedro Salazar Ugarte. “La disputa por los derechos”, en Luis Salazar Carrión (Coordinador), *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas*. Fontamara, México, 2014. Pág.198.

<sup>171</sup> Pedro Salazar Ugarte, *ibid*, p.p. 206 *in fine* y 207.

<sup>172</sup> Caso *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006.

ningún grupo. En otras palabras, el Estado es responsable por no prevenir con los medios que tiene disponibles.

Trátese de dos garantías o de una misma el debido proceso y acceso a la justicia son derechos humanos que permiten la realización de otros derechos. El debido proceso y acceso a la justicia no son prerrogativas, necesariamente, de naturaleza jurisdiccional pues puede ser abordado como una política pública y en este sentido los tres Poderes Públicos están vinculados a su cumplimiento. El Poder Judicial actuando como garante de las normas Constitucionales y las Convencionales (instrumentos internacionales de derechos humanos). El Poder Ejecutivo impulsando y fortaleciendo todos los mecanismos, públicos y privados (ong's), que logren la resolución de los conflictos que aquejan a los grupos vulnerables que de manera sistemática ven conculcados sus derechos humanos. Mientras el Poder Legislativo debe reconocer e incluir en las Constituciones dichos mecanismos prejudiciales y extrajudiciales, para una mayor garantía y participación de la población. Estas modificaciones en el ordenamiento jurídico mexicano acercaran el acceso a la justicia y el Estado de Derecho a las poblaciones más alejadas de los centros urbanos, logrando extender el poder infraestructural del Estado<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> *Ibid*, Michael Mann, “La crisis del Estado-Nación en América Latina”

## **2do. Apartado. Ausencia del debido proceso para el ejercicio de los derechos humanos colectivos en el Estado Mexicano.**

OBJETIVO. Se analizará el cambio de un derecho positivo constitucional a mecanismos más flexibles del derecho contractual (pactos, tratados, acuerdos en materia de derechos humanos) que permiten el cumplimiento del derecho humano al debido proceso y acceso a la justicia en el Estado de Derecho Mexicano.

El debido proceso y acceso a la justicia, estudiado en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, incluye la prevención. Jurídicamente hablando, la prevención escapa del procedimiento jurisdiccional (en sentido estricto) y recae en los campos administrativo y legislativo. En el ámbito político la prevención demuestra la voluntad del Estado y de los sujetos políticos por realizar determinadas formas de reconocimiento a los nuevos sujetos y mecanismos político-jurídicos y con ello legitimar el poder que ostentan.

En este sentido, el Estado Mexicano ha emprendido campañas para difundir y fomentar el respeto por los derechos humanos en los medios de comunicación masiva; ha modificado sus leyes sustantivas (enunciativas de derechos); ha iniciado el proceso de capacitación en materia de derechos humanos a servidores públicos; ha establecido trabajos conjuntos con las ong's nacionales e internacionales que trabajan dentro de su territorio; ha firmado tratados internacionales en materia de derechos humanos; ha aceptado la competencia de la CoIDH y ha aceptado la responsabilidad de informar ante los Comités de los Pactos Internacionales de los Derechos Humanos de la ONU. Sin embargo el Estado no ha avanzado de igual manera en las modificaciones a sus leyes adjetivas (procedimentales)<sup>174</sup>.

---

<sup>174</sup> Se denomina adjetiva a toda ley encargada de fijar el procedimiento para satisfacer los derechos declarados por otra ley. Regula la aplicación de otra llamada sustantiva. La ley adjetiva por excelencia es procesal.

Las reformas legales promueven cambios en el sistema político de las naciones y un ejercicio menos vertical del poder por parte del Estado al interior de su territorio y hacia el exterior: en efecto, las nuevas modalidades están introduciendo la posibilidad de enfrentar juicios ante las cortes internacionales por convenios no cumplidos con otros Estados o con empresas transnacionales. La práctica o respeto de los derechos humanos de los grupos vulnerables ha controvertido los derechos colectivos de los pueblos frente a los derechos individuales de los empresarios, pero en ningún momento han creado indefensión de las partes.

El hecho de que el Estado Mexicano haya modificado sólo algunas de las leyes adjetivas provoca la inutilidad de los avances antes detallados; dejando sin garantía el cumplimiento del derecho humano al debido proceso y acceso a la justicia para grandes sectores de la población.

Los distintos mecanismos utilizados por los afectados y el insuficiente cumplimiento de los derechos humanos convenidos por el Estado exhiben, ante el sistema internacional, un Estado débil<sup>175</sup> o poco legitimado.

El respeto de los derechos humanos de los pueblos al interior de un Estado ocasiona la controversia o litigio del mismo con otros Estados o con empresas transnacionales. Confrontando así los derechos humanos colectivos e individuales. Las leyes adjetivas (marcan el procedimiento) que más modificaciones han encontrado en el Estado Mexicano son las que afectan a los derechos civiles y políticos (casi siempre derechos que se ejercen personalmente), mientras que los derechos colectivos (económicos, sociales y

---

<sup>175</sup> 20 de Noviembre 2010, *Wall Street Journal*, “El Estado de anarquía del norte de México”; 25 mayo 2011, conferencia titulada: *Estados fallidos globales. México: ¿Se impondrán las drogas?*, organizada por el Centro Nijmegen para Asuntos de Desarrollo Internacional de la Universidad Radboud y el Comité Nacional para la Cooperación Internacional y el Desarrollo Sustentable. Utrecht, Holanda.

culturales exigidos por los pueblos, con base en el derecho humano de libre determinación) sólo han impactado en leyes sustantivas, dejando el procedimiento en un *impasse*.

De manera que la mayor cantidad de lagunas<sup>176</sup>, antinomias<sup>177</sup> o controversias<sup>178</sup> para el ejercicio de los derechos humanos en México se da en materia de procedimientos para el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos. Se puede robustecer lo anterior señalando, que si bien, se reconocieron los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución Mexicana, no se han detallado los procedimientos idóneos para reclamarlos.

Algunos autores, como Rodrigues Pinto y Federico Domínguez<sup>179</sup>, piensan que la discusión (detrás de los derechos humanos individuales y colectivos) es la persistente tensión entre derechos colectivos y el liberalismo clásico; para dichos autores el reconocimiento de tres diferentes tipos de derechos de las minorías conciliarían al liberalismo con los derechos colectivos, clasificando los derechos de la siguiente manera: *i*) derechos de autogobierno, que incluyen la delegación de poderes a minorías nacionales por medio de algún tipo de federalismo; *ii*)

---

<sup>176</sup> Se presentan lagunas debido a que se modifican las leyes sustantivas (las que enuncian derechos) pero se omite las leyes adjetivas (que dan un procedimiento), de tal suerte que no es posible ejercer el derecho que previamente se reconoció.

<sup>177</sup> Toda vez que México es una República Federada contamos con leyes federales, estatales y municipales. La firma y armonización de los tratados en materia de derechos humanos supone la modificación en los tres niveles de gobierno. La practica nos enseña que las leyes se modifican sólo en la medida que se usan, es decir, casi siempre nos encontramos con antinomias jurídicas entre los distintos niveles de gobierno: lo que una ley federal permite, otra norma jurídica (estatal o municipal) lo prohíbe.

<sup>178</sup> Como veremos en los casos de Bolivia y Ecuador, en el presente capítulo, los derechos colectivos de los pueblos se contraponen a los intereses legales de otras personas, casi siempre empresas transnacionales; o con intereses menos legales, como los grupos de delincuencia organizada. De acuerdo al derecho mercantil las empresas tienen derecho al cumplimiento de los contratos que han firmado con el Estado Mexicano, pero, al mismo tiempo el Estado Mexicano (y cualquier otro Estado) está obligado a cumplir los tratados internacionales en materia de derechos humanos que protegen a grupos originarios o a minorías vulnerables.

<sup>179</sup> Simone Rodrigues Pinto y Carlos Federico Domínguez Ávila. Sociedades plurales, multiculturalismo y derechos indígenas en América Latina. *Revista Política y Cultura*, Núm. 35, Abril 2011. UAM- Xochimilco, Ciudad de México, p.p. 49-66.

derechos poliétnicos, que incluyen apoyo financiero y protección legal para determinadas prácticas asociadas con grupos étnicos o religiosos específicos; y *iii*) derechos especiales de representación, incluyendo cargos políticos garantizados para grupos étnicos o nacionales en el seno de las instituciones centrales del Estado que lo engloba.

En el caso de México, quien se reconoce como una federación, los dos puntos restantes parecerían resolver la ausencia, antinomia o controversia en el cumplimiento de los derechos humanos colectivos de los pueblos.

Respecto al reconocimiento del Estado Mexicano hacia los mecanismos utilizados por los grupos vulnerables para la resolución de sus conflictos, es cierto que, los juzgados indígenas son una realidad en algunas Entidades Federativas de México, pero su competencia queda igualada a los Juzgados de Paz o de lo Menor; es decir, operan por cuantía del bien jurídico litigado y sus sentencias tienen la calidad de conciliación entre las partes sin que puedan elevarse al status de cosa juzgada y no son consideradas como antecedente en el caso de un litigio.

También se reconoció el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, lo que incluye el derecho a decidir sobre el territorio que usan y disfrutan, mas no se ha establecido el mecanismo para que ejerzan dicho derecho; esto provoca que los pueblos originarios recurran a organismos internacionales y a los medios masivos para la denuncia, activando mecanismos políticos y jurídicos para la defensa de sus derechos humanos, como es el caso de los gobiernos autónomos reclamados por estas comunidades.

Cabe aclarar que, por cuanto hace a los derechos humanos económicos, sociales y culturales, la CoIDH ha reconocido (en jurisprudencia) que los Estados pueden y deben cumplir sus obligaciones de manera progresiva, en la

medida que sus recursos económicos y financieros lo permitan. Sin importar el grado de progreso, lo importantes para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos es que el Estado mantenga el esfuerzo de manera constante, sin permitir la regresividad de los derechos tutelados; por lo que el Estado Mexicano incumple al no implementar progreso alguno en la salvaguarda de dichos derechos.

Los derechos humanos colectivos de los pueblos indígenas, sobre todo el de la libre determinación, implica a nivel nacional controversias por el uso y explotación del suelo y de los recursos nacionales. Además de involucrar al Estado en estas controversias, también involucran a las empresas transnacionales y a los grupos de delincuencia organizada en el país debido al uso y usufructo de la tierra.

La defensa de estos derechos colectivos ha llevado a la construcción de gobiernos que se alejan de la reglamentación legal y se basan en los usos y costumbres de los propios pueblos<sup>180</sup>. De esta forma se llegó a cuestionar a quién corresponde el derecho legítimo a disponer del territorio<sup>181</sup>: a los nuevos sujetos políticos nacionales o a las autoridades estatales legalmente reconocidas. Habría que considerar que las funciones de gobierno e impartición de justicia ejercidas por los pueblos indígenas son de naturaleza pública, no simples actos privados de particulares; su reconocimiento requiere modificaciones de fondo en el orden jurídico nacional.

---

<sup>180</sup> Como ha sido el caso de los caracoles en Chiapas, las policías comunitarias de Guerrero y el municipio de Cherán en Michoacán, en los tres casos se han constituido gobiernos y/o autoridades autónomas elegidas por usos y costumbres; relacionándose con los gobiernos de las Entidades Federativas y Federales. En el caso específico de Cherán el Tribunal Electoral del Estado ha reconocido sus usos y costumbres para la elección del Presidente Municipal actual.

<sup>181</sup> Las controversias sobre cuál de los dos órdenes de gobierno (federal o de las entidades federativas) debe decidir sobre el uso y usufructo de la tierra se dirimen por medios legales: controversias constitucionales.



En el nivel internacional dicha defensa de los derechos humanos colectivos en México se relaciona con problemáticas como la defensa del medio ambiente, la soberanía alimentaria, la defensa del agua, el derecho al desarrollo y el derecho de vivienda. Debido a ello, dichas demandas nacionales pueden ser apoyadas por grupos internacionales como *Green Peace* (defensa del medio ambiente), *Vía Campesina* (soberanía alimentaria), *Care International* y el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (derecho al desarrollo) y el DED Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (apoya proyectos de construcción y urbanización para poblaciones pobres en América Latina), *Global Found for Women* (apoya iniciativas en torno a cuestiones de género); la atención que se brinda es a partir de proyectos específicos presentados ante cada agencia internacional donante, los cuales, una vez aprobados pueden conllevar la donación en efectivo, por servicios<sup>182</sup> o en especie para la ong nacional; el contar con el apoyo de alguna financiadora internacional, no excluye la posibilidad de beneficiarse de alguna otra.

La diversidad de derechos conculcados en una sola acción estatal es lo que posibilita la acción de las redes de apoyo internacional en favor de los pueblos. La pobreza y el origen étnico son la razón fundamental de la solidaridad internacional y dejan de ser argumentos atenuantes para el Estado Mexicano, quién adquiere responsabilidad por la falta de prevención y consulta previa a los pueblos afectados antes de otorgar a las empresas los permisos para explotar y usufructuar los territorios indígenas.

---

<sup>182</sup> Cuando hablamos de servicios puede tratarse se asesorías, capacitación para los miembros de la ong nacional, facilitar la logística para campañas tendientes a recabar fondos para la misión de la ong nacional o para costear campañas nacionales o internacionales para difundir las demandas específicas de la ong solicitante, el pago de los servicios profesionales que la ong requiera, entre otros.

A diferencia de otros grupos, la comunidad internacional les reconoce sólo a los indígenas el derecho a decidir sobre sus tierras, sus recursos y sus formas de gobierno. Esto crea conflictos para el Gobierno de los Estados. Los Estados no tienen libertad para expedir permisos a particulares para la explotación de recursos naturales: minas, hidrocarburos y agua, al estar condicionados a la consulta de los pueblos indígenas no disponen libremente de su suelo y subsuelo. Para los indígenas la defensa de estos derechos no sólo es constitucional, pues la ley suprema los garantiza en su texto, sino también es internacional en materia de derechos humanos.

Al parecer el papel del Estado ya no es el del único detentador del poder en el territorio, sino el de un mediador entre los intereses de los particulares (nacionales o extranjeros) y de los pueblos nativos. Sin embargo, el poder de decisión respecto a cómo actuar dentro de sus límites territoriales sigue siendo potestad del Estado; más allá de las fuentes jurídicas (nacionales o internacionales) el poder soberano sobre cómo y cuándo ejercitar la norma jurídica y su poder sigue siendo potestad del Estado. En esto radica la importancia del derecho humano al debido proceso y acceso a la justicia: mientras no se especifique legalmente el mecanismo para su ejercicio, queda sujeto a la voluntad de quién detenta el poder legal para su ejercicio.

Como hemos visto los Estados Federados presentan problemas para cumplir con las obligaciones internacionales contraídas; debido, en parte, a los dos gobiernos con poderes públicos autónomos que entran en controversias al momento de legislar y ejecutar sus leyes. Los nuevos actores nacionales e internacionales limitan y fortalecen, al mismo tiempo, el poder del Estado, modificando el Estado de Derecho y devolviéndole credibilidad a sus procedimientos e instituciones.

La ausencia del debido proceso para ejercitar los derechos humanos reconocidos por las Constituciones tiene una explicación más política que jurídica: la idea de que delegar el poder, más allá de los Poderes Públicos institucionalizados, podría debilitar al Estado mismo. Sin embargo el no hacerlo, el no reglamentar el proceso, también debilita al Estado y al Estado de Derecho en el contexto internacional. Los nuevos mecanismos (control convencional de los instrumentos internacionales signados por el Estado) implementados por estos nuevos sujetos son de tipo político y jurídico, sin limitarse sólo al contexto nacional sino recurriendo a organismos y redes internacionales. Además, sus argumentos han cambiado, ya no se trata de una lucha de clases sino de la conservación del medio ambiente, del derecho de los pueblos a la libre determinación, y la reivindicación de derechos humanos económicos, sociales y culturales.

Garantizar el derecho humano de acceso a la justicia implica el reconocimiento del Estado Mexicano de otras formas de impartición de justicia existentes en las comunidades, las cuáles privilegian la reparación del daño más que la pena por el acto ilícito. Propiciando la conciliación antes que el litigio, por razones culturales pero también económicas, en este sentido, es obligación del Estado darle fuerza resolutive a tales formas de resolución de los conflictos porque fortalecerán el Estado de Derecho al asociarlo a las prácticas cotidianas de los grupos vulnerables, en una búsqueda por restablecer el imperio de ley quebrantado y la salvaguarda de los derechos humanos.

En el ámbito jurídico, la creación de la norma se modifica para dar paso al derecho internacional como fuente del derecho nacional. Ya no precisa de una iniciativa de ley presentada por alguno de los Poderes Públicos (ejecutivo y legislativo), sino de cumplir con lo internacionalmente pactado por el Estado

Mexicano en ejercicio de su soberanía. En este sentido, el Poder Legislativo si bien sigue legislando, no lo hace como resultado de sus iniciativas sino en cumplimiento de obligaciones contraídas por el Estado; actuando a favor de las minorías y no de las mayorías a quienes representa. Además, la validez formal de las normas nacionales pasa de estar respaldadas en un ordenamiento jurídico nacional de jerarquía superior a estar fundadas en los instrumentos internacionales.

El derecho mexicano, sobre todo el derecho constitucional, se legitima a sí mismo al precisar el procedimiento como garantía de todas las otras prerrogativas que el mismo ordenamiento jurídico reconoce.

### **3er. Apartado. Las sentencias de la CoIDH como fuente del derecho procesal nacional.**

OBJETIVO. Reflexionar sobre los aspectos de Reparación y Prevención en las sentencias dictadas por la CoIDH, vinculantes para el Estado Mexicano y que se relacionan con el derecho humano del Debido Proceso y Acceso a la Justicia.

Como mencionábamos, en la introducción al presente capítulo, para el derecho internacional de los derechos humanos el debido proceso tiene como finalidad la realización de la justicia; sin limitar la justicia al ámbito penal del derecho sino volviendo todo proceso un medio para acceder a la misma<sup>183</sup>.

El derecho humano del debido proceso y acceso a la justicia también permite a las personas escoger la vía judicial que estimen más conveniente para el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos<sup>184</sup>. Siguiendo este orden de ideas, el acceso a la justicia no sólo implica la posibilidad de iniciar una acción legal, sino también la necesidad de dictar una sentencia al respecto; es decir: iniciar y concluir dicha acción.

En el caso de la CoIDH, que nos ocupa en el presente apartado, las quejas presentadas provienen de personas en lo individual<sup>185</sup>, pero en todas ellas los derechos humanos conculcados son violados de manera estructural; es decir la forma en que se organiza el Estado permite y facilita las violaciones de los derechos humanos a ciertos grupos vulnerables. La falta de transparencia en los procesos de toma de decisiones ejecutivas y legislativas; la falta de autonomía en

---

<sup>183</sup> Humberto Nogueira Alcalá, “Elementos del bloque constitucional del acceso a la jurisdicción y debido proceso proveniente de la Convención Americana de Derechos Humanos”, en Estudios Constitucionales, año/vol. 2 número 001. Centros de Estudios Constitucionales, Santiago de Chile, 2004. Pp.123-158.

<sup>184</sup> Dentro de estos mecanismos se incluye la negociación, intermediación, conciliación y las resoluciones van desde pedir perdón por la conducta realizada, ofrecer una reparación que no precisa ser en dinero, aceptar que cada uno cubra sus propios gastos luego de una amplia explicación del porqué sucedieron los hechos.

<sup>185</sup> Sobre todo en el caso de México, aún no se han reportado sentencias de la CoIDH promovidas por pueblos o grupos vulnerables.

el Poder Judicial que le permita cumplir con su tarea de garante del Estado de Derecho y juzgador de la actuación de los otros dos poderes; la falta de mecanismos de control de las agencias estatales y particulares y la corrupción permitida en las autoridades estatales son, todas ellas, partes responsables de que las violaciones a los derechos humanos pasen desapercibidas o se minimice los efectos que producen<sup>186</sup>.

A las conductas anteriormente descritas se suman elementos culturales<sup>187</sup>, por lo que la no repetición de dicha violación requiere de la intervención de diversos actores estatales. Lo anterior implica una serie de medidas positivas que el Estado deberá cumplir para evitar que los hechos lesivos a los derechos humanos se repitan. Tales acciones buscan: fortalecer a las agencias estatales y federales en sus tareas de fiscalización y control de la actuación de servidores públicos (civiles y militares); reforzar la autonomía y profesionalización del Poder Judicial como garante del Estado de Derecho; mejorar la prestación de servicios a la población; así como modificar patrones culturales de la población para prevenir toda posible violación de los derechos humanos. Todo esto presupone la transformación del Estado a través de sus poderes públicos y el fortalecimiento de su Estado de Derecho.

Toda vez que el Estado es el único responsable del cumplimiento de los derechos humanos la sanción es de tipo compensatoria y no punitiva, rigiéndose por el principio de la equivalencia de la reparación con el perjuicio<sup>188</sup>. El

---

<sup>186</sup> Guillermo O'Donnell, "Accountability Horizontal", *AgorA*, No. 8/Verano 1998, pp. 5-34

<sup>187</sup> Dichos elementos culturales, como la discriminación religiosa, racial, de orientación sexual, de género, étnica, así como la baja escolaridad de la población vuelven invisible la violación de los derechos humanos, permitiendo su repetición constante.

<sup>188</sup> La equivalencia de la reparación por el perjuicio implica un pago que no precisa ser monetario, sino compensatorio con un servicio o un bien fungible. Para su procedencia el incumplimiento de la obligación debe ser imputable al deudor (en este caso el Estado), debe existir un perjuicio para el acreedor (la víctima de la

capitulado de “reparaciones” en las sentencias de la CoIDH prevé un apartado de “medidas de satisfacción y garantías de no repetición” que están relacionadas con el daño inmaterial sufrido; la Corte pone énfasis en el efecto público de dichas medidas, con el ánimo de una reparación integral por parte del Estado<sup>189</sup>. El amplio catálogo de medidas de satisfacción diseñado por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos incluye las siguientes:

1. Ofrecimiento de disculpas públicas a las víctimas con la presencia de altos mandos del Estado, la víctima, sus familiares y las ong’s que se involucraron con la defensa de la víctima ante la Corte,
2. difusión de la petición de perdón a través de Internet,
3. memoriales y actos conmemorativos,
4. publicación de la vida y obra de las víctimas para resarcir su honor y dignidad,
5. establecimiento de días nacionales,
6. cambio de nombre de calles, plazas, centros médicos o escuelas para conmemorar a las víctimas,
7. publicación de la sentencia –traducida al idioma oficial correspondiente– en el periódico oficial del país y en una página web del Gobierno donde viva la víctima,
8. publicación de la sentencia de la Corte Interamericana en un diario de circulación nacional y otro local del país donde se cometió la violación,

---

violación de los derechos humanos), una relación de causalidad entre los dos anteriores elementos y que el deudor continúe sin cumplir la obligación.

<sup>189</sup> Esta diferencia es importante porque en el ordenamiento jurídico nacional la reparación corre a cuenta de la contraparte (una persona física o moral) y tiene carácter privado. Mientras en el Sistema Interamericano de Defensa de los Derechos Humanos la *restitutio in integrum* tiene carácter público (se publicita) y corre a cargo del Estado y no del particular, incluyendo no sólo el pago en efectivo sino la realización de acciones que devuelvan la dignidad a la parte agraviada.

- en algunos casos debido a los hechos involucrados esta medida de satisfacción deberá contar con el consentimiento explícito de la víctima,
9. transmisión radial de ciertos párrafos de la sentencia en una radio de fácil acceso a las víctimas involucradas en el caso,
  10. traducción de ciertos párrafos a los idiomas de las víctimas y
  11. mención especial merece la entrega de restos mortales en casos de detenidos-desaparecidos cuando los usos y costumbres de sus culturas así lo demanden.

Con respecto a las medidas de no repetición<sup>190</sup>, la Corte ha previsto las siguientes:

- a) Control convencional *ex officio* por parte de los jueces nacionales. Lo cual implica que los jueces deberán regir todas sus resoluciones apegados a la Convención Americana de Derechos Humanos y a la jurisprudencia que dicta la CoIDH para su interpretación,
- b) exigencia de adecuación de la legislación interna,
- c) derogación de normas vigentes contrarias a la Convención Americana de Derechos Humanos, o en su caso
- d) tipificación de delitos específicos en la legislación interna,
- e) control efectivo de las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad
- f) limitaciones a las actuaciones de las cortes militares en tiempos de paz a situaciones excepcionales y no ordinarias,
- g) implementación de recursos judiciales que permitan impugnar actos de autoridad que violenten los derechos humanos,

---

<sup>190</sup> Las medidas de no repetición buscan la prevención de futuras violaciones a los derechos humanos por parte del Estado.



- h) medidas tendientes a evitar la impunidad, tales como, recomendación de procesos administrativos o judiciales contra de los funcionarios públicos que incumplieron con sus obligaciones de garantizar el respeto a los derechos humanos,
- i) formación de los funcionarios públicos en derechos humanos,
- j) información sobre los resultados de los procesos de formación comprometidos por los Estados,
- k) señalamiento de ciertos mínimos en la capacitación que deben recibir funcionarios públicos en materia de derechos humanos,
- l) medidas que fortalezcan la independencia del Poder Judicial,
- m) creación de subprocuradurías especiales para la atención de determinados grupos vulnerables, o bien, la construcción y manutención de centros de apoyos que serán delegados, para su funcionamiento, a las comunidades y ong's que las apoyan,
- n) mejoramiento de las condiciones carcelarias,
- o) garantía del derecho de acceso a información bajo control del Estado,
- p) campaña nacional de sensibilización sobre la situación de los niños, mujeres, indígenas y demás grupos vulnerables,
- q) diseño de Programa de Reparaciones donde se involucran a varios actores estatales (pertenecientes a distintas instancias de gobierno) y a las ong's que trabajan con la población vulnerable afectada; con el objetivo de reconocer a las víctimas como sujetos de derecho y restablecer la confianza cívica,
- r) medidas para dotar de eficacia al recurso de "habeas corpus", respecto de los casos de desaparición forzada,

- s) promoción de mecanismos de prevención, vigilancia y solución de conflictos sociales.

El debido proceso no es una garantía concreta ni en el ámbito de los derechos humanos, ni en el derecho nacional; se configura como un derecho humano porque presupone el acceso ilimitado que tiene toda persona para perseguir la defensa de sus derechos<sup>191</sup>. En este sentido, se trata de una figura dinámica del orden jurídico internacional que afecta al derecho nacional (el ejercicio del derecho humano al debido proceso depende más del actuar de los jueces que de los legisladores, pues sus reformas inician en las jurisprudencias dictadas con apego a la Constitución, que posteriormente se convertirán en leyes<sup>192</sup>). Pero no se puede concluir que busque crear recursos inexistentes, ni generar parámetros de interpretación ajenos o diametralmente opuestos a los que cuentan las leyes procesales de cada Estado. Sin embargo, sí exige de los jueces locales el cumplimiento del espíritu que animan los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos<sup>193</sup> signados por sus propios Estados, los cuáles (por la sola firma y ratificación) forman parte del ordenamiento jurídico nacional<sup>194</sup>. Cabe subrayar que la actuación de los jueces nacionales está siempre sujeta a la interpretación de tratados internacionales, jurisprudencia de la CoIDH,

---

<sup>191</sup> Osvaldo Alfredo Gozaíni, “*El debido proceso constitucional. Reglas para el control de los Poderes desde la magistratura constitucional*”, en *Cuestiones Constitucionales*, julio-diciembre del 2002, núm. 007, Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 53-86.

<sup>192</sup> El debido proceso comienza como un derecho humanos que se convierte en mandato constitucional, para terminar en una ley adjetiva.

<sup>193</sup> Luis Alberto Petit Guerra, “Debido Proceso y su hermenéutica”, *Revista Internauta de Práctica Jurídica*, Núm. 26, año 2011, p.p. 1-36.

<sup>194</sup> De tal suerte que las normas convencionales adquieren carácter constitucional.

además de preceptos constitucionales, y no a su propio criterio o valoración moral<sup>195</sup>.

Debido a lo señalado, el cumplimiento del debido proceso de los derechos humanos está sujeto a que todas las ramas del Poder Público de un Estado Federado estén en capacidad de cumplirlos y hacerlos cumplir. Se requiere para la armonización de los órdenes jurídicos nacional e internacional de transparencia en las relaciones entre el gobierno federal y el de las entidades federativas, de mayores pesos y contrapesos entre los Poderes Públicos, control sobre las diversas agencias estatales, así como una comunicación veraz y fluida con la población para la cual se gobierna. De ahí que las sentencias de la Corte cobren importancia para establecer el debido proceso como derecho humano, en efecto sus resoluciones serán fuente para la modificación de las normas procedimentales nacionales, privilegiando la justicia material<sup>196</sup> sobre la formal.

En el caso mexicano, la CoIDH ha dispuesto medidas compensatorias que vinculan a los tres Poderes Públicos, en sus diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Con respecto al Poder Legislativo ha previsto la armonización de las leyes nacionales, modificación de algunos artículos de leyes federales y tipificación de algunos delitos en específico. Por cuanto hace al Poder Judicial ha previsto el control convencional *ex officio* y respecto al Poder Ejecutivo ha mandado la capacitación de los funcionarios públicos en materia de derechos humanos, modificaciones a los Programas de Reparación implementados, control efectivo sobre las fuerzas armadas y de seguridad, así como la prestación de servicios a las comunidades afectadas.

---

<sup>195</sup> En este hecho se funda la positividad que le permite al derecho humano del debido proceso y acceso a la justicia fortalecer el Estado de Derecho en los Estados, no es un criterio moral, sino un principio del ordenamiento jurídico internacional.

<sup>196</sup> La justicia material de que hablamos se traduce en una búsqueda de la verdad, medidas de satisfacción y garantías de no repetición para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Es así como, a través de las sentencias emitidas por la CoIDH, la norma convencional e internacional (tratados, convenciones y sentencias) se convierte en fuente del derecho nacional (al armonizarse primero con la Constitución y posteriormente con las leyes federales y locales), vinculando al Estado y fortaleciendo el Estado de Derecho a través de orientaciones sobre procedimiento.

Devolviéndole al ordenamiento jurídico nacional la confianza de la población, además de credibilidad al crear y reconocer mecanismos para el ejercicio de los derechos. Incorporando, a este debido proceso, nuevos actores (como son los grupos indígenas, las mujeres, personas de la tercera edad, diversos sexuales, niños y jóvenes, grupos ecologistas, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y organismos internacionales) y nuevos mecanismos (conciliación, consultas a ong's representantes de los grupos vulnerables, incorporación del derecho tradicional al ordenamiento jurídico nacional, trabajos coordinados con organismos internacionales para la promoción de los derechos humanos, entre otros), más allá de los esencialmente jurídicos, para instaurar la dignidad de las víctimas de la violación de los derechos humanos.

Lo anterior logra la participación de la población, más allá del proceso electoral, en asuntos públicos y legitima el poder del Estado Constitucional de Derecho, así como los actos que de él se deriven, fortaleciendo la participación del Estado en el ámbito internacional, frente a sus pares y a los organismos internacionales con los cuales se vincula.

El derecho nacional, al aceptar y cumplir las recomendaciones de la CoIDH, fortalece las funciones de los Poderes Públicos y vuelve transparentes los procesos de impartición de justicia. En este sentido, los alcances del

cumplimiento de las obligaciones contraídas por los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, deben medirse no sólo por lo que se hace, sino también por lo que se evita: además de fomentar la transparencia en los actos del Estado en la impartición de justicia, ayuda también a reducir la corrupción entre las autoridades involucradas; esto último debido al temor de los servidores públicos a ser expuestos y debido también al uso regular que las personas harán de las leyes que los protegen<sup>197</sup>.

Si bien, los Poderes Públicos pierden parte de su autonomía, al subordinarse a organismos y ordenamientos jurídicos internacionales, el Estado gana credibilidad, mayor participación de las personas en los asuntos públicos y capacidad para gobernar de acuerdo a sus leyes internas.

---

<sup>197</sup> *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo*, Informe presentado por el Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (ICHRP). Editado por la Escuela de Graduados en Administración y Política Pública del Tecnológico de Monterrey. México 2009. Disponible en [http://www.ichrp.org/files/reports/52/131\\_report\\_es.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/52/131_report_es.pdf) Página consultada el 17 de septiembre del 2011. Guillermo O'Donnell, "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 11, Octubre 2004, pp. 11-31.

### **Conclusiones al tercer capítulo**

El proceso de armonización del ordenamiento jurídico nacional con la normatividad internacional de los derechos humanos presupone una variación en el paradigma del derecho, que implica:

- a) el cambio en las fuentes del derecho, ya no solamente de origen estatal, pues se incorporan los tratados internacionales a la Constitución, quedando éstos salvos de toda modificación futura por parte del Estado Mexicano;
- b) el Poder Legislativo realiza parte de su función esencial en cumplimiento de un convenio internacional con otros Estados y organismos internacionales;
- c) la jurisprudencia dictada por las Cortes Internacionales se vuelve obligatoria para el Poder Judicial en México y se obliga al citado Poder a velar no sólo por el control constitucional sino también por el control convencional de dichas jurisprudencias y tratados internacionales;
- d) debido a que los tratados internacionales protegen a los grupos vulnerables, el Estado Mexicano les reconoce también sus sistemas jurídicos para la resolución de sus conflictos. Esto obliga al Estado Mexicano a reconocer el derecho infra-nacional, o bien, la multiculturalidad jurídica que opera en su territorio, privilegiando mecanismos de conciliación y negociación en los procedimientos legales<sup>198</sup>;
- e) debido a estos cambios, el ordenamiento jurídico nacional no sólo resuelve litigios a través de sanciones sino también sirve como mediador en la

---

<sup>198</sup> Tal como lo vimos en los casos de las Reformas Constitucionales de Ecuador y Bolivia.

conciliación, desempeñando también un rol de prevención que antes no tenía asignado.

Ahora el Estado no sólo está obligado jurídicamente a tutelar las libertades de sus ciudadanos, sino también a proteger a los sectores vulnerables de su población<sup>199</sup>. Para proteger a dichos sectores, el Estado se obliga a no omitir los procedimientos que permitan el ejercicio de sus derechos; provocando cambios en los sistemas jurídico y político. En otras palabras, el Estado Constitucional de Derecho actúa garantizando la participación en las instituciones jurídicas y políticas creadas para el ejercicio de sus derechos. La aplicación del Estado de derecho requiere de reglas claras, sentencias ejecutables y de una cultura de la legalidad que sustente al Estado.

Esta relación más horizontal entre el Estado y los nuevos sujetos político-jurídicos (los sectores vulnerables, así como con las ong's que los apoyan) permite el fortalecimiento de los distintos niveles de gobierno en nuestro sistema federado. Esto porque los sectores de población marginados de los procedimientos e instancias de impartición de justicia comienzan a hacer uso de los mecanismos jurisdiccionales que se crean para ellos. Ello obliga al perfeccionamiento de los mismos. Paradójicamente, este proceso de fortalecimiento de los distintos niveles de gobierno crea lagunas, controversias y antinomias en el sistema jurídico nacional; al reformar las leyes locales para armonizarlas con los convenios, firmados y ratificados, en materia de derechos humanos surgen ajustes a los procedimientos y otros derechos ya reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional se ven afectados. Tales discrepancias jurídicas

---

<sup>199</sup> “Así los derechos fundamentales se configuran como... vínculos sustanciales impuestos a la democracia política: vínculos negativos generados por los *derechos de libertad* que ninguna mayoría puede violar; vínculos positivos, generados por los *derechos sociales* que ninguna mayoría puede dejar de satisfacer”, Luigi Ferrajoli, *Derecho y Garantías, la ley del más débil*, Edit. Trotta, España. 2010. P.p. 23 *in fine* y 24.

deben ser vistas como parte de la evolución del derecho humano al debido proceso y acceso a la justicia en su incorporación a nuestro ordenamiento jurídico nacional y no precisamente como un problema a evitar.

Durante el proceso de armonización del ordenamiento jurídico nacional al internacional de los derechos humanos se presentan lagunas, controversias y antinomias debido a los distintos actores políticos que participan. También influyen los mecanismos de resolución a los que cada uno de los participantes recurre: los poderes públicos federales y locales, los organismos internacionales de defensa de los derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y los grupos de presión locales, verbigracia, los grupos indígenas, grupos de diversos sexuales, grupos feministas, grupos de migrantes, entre otros.

Las controversias entre el derecho ya existente y el que se incorpora a la legislación se explican por las diferentes necesidades que existen entre los grupos vulnerables y las mayorías, para las cuáles se legisla al interior de los Estados; se contraponen derechos colectivos a los derechos individuales<sup>200</sup>.

Las lagunas a la ley surgen cuando un nuevo derecho sustantivo carece de procedimiento para su aplicación. En ocasiones basta con reconocer los mecanismos utilizados por los grupos vulnerables y las ong's para el ejercicio de los derechos humanos. Mientras los mecanismos jurídicos imponen una pena, los derechos humanos buscan la *restitutio in integrum* del derecho conculcado<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> Por un lado el Estado está obligado a cumplir y hacer cumplir los derechos reconocidos a las personas en su ordenamiento jurídico nacional, mientras por el otro lado, el orden jurídico internacional de los derechos humanos demanda al Estado que garantice los derechos y sobrevivencia de los grupos vulnerables (incluyendo en esta categoría a los pueblos originarios).

<sup>201</sup> Las medidas de reparación que contempla el ordenamiento jurídico nacional se limitan sólo a la reparación del daño en función de un monto que el juez asigna, mientras la *restitutio in integrum* implica medidas que impactan en el imaginario social de la colectividad.



Por último, las antinomias son controversias (al parecer) irreconciliables entre los derechos confrontados por una parte el derecho permite una conducta bajo determinada ley mientras que en otro articulado prohíbe la misma conducta; como es el caso del conflicto de la Minera San Xavier en SLP la minera cuenta con todos los permisos para la explotación, pero las leyes internacionales ambientales prohíben los mecanismos que la minera utiliza para la explotación por representar un riesgo ambiental.

A lo anterior habría que añadir que mientras las instancias de gobierno actúan de manera más vertical, utilizando tiempos y términos previstos por el Estado; los organismos no gubernamentales y grupos vulnerables operan en base a la negociación y con apego a usos y costumbres propios. Dichos mecanismos utilizados (sin ser ilegales) no siempre son reconocidos por el derecho vigente y obedecen a mecanismos distintos. En otras palabras, el procedimiento de armonización no sólo abarca los ordenamientos jurídicos nacionales y los internacionales sino que fortalece e incluye a los ordenamientos jurídicos infra-nacionales en el proceso<sup>202</sup>.

En dicha armonización, los Poderes Públicos del Estado actúan como mediadores de los distintos sujetos políticos-jurídicos nacionales e internacionales, refrendando su mandato de representación. El Poder Judicial se convierte, en este proceso de armonización de los ordenamientos jurídicos, en garante de las normas Constitucionales y Convencionales; adquieren una mayor autonomía frente a los otros dos Poderes, como lo demuestra la existencia de Cortes Constitucionales en varios países latinoamericanos. Esta autonomía creciente les permite a los jueces revisar y limitar la acción de los servidores

---

<sup>202</sup> Luigi Ferrajoli en la obra antes mencionada habla ya de "... la refundación del derecho internacional no ya sobre la soberanía de los Estados sino sobre la autonomía de los pueblos." *Ibid* p. 151.

públicos, así como velar por la ejecución de las Sentencias emitidas por las Cortes Internacionales en materia de Derechos Humanos. En otras palabras, los Poderes Públicos adquieren nuevas funciones y adoptan nuevos mecanismos para su operación, tales como: la conciliación, la amigable composición, reparación del daño a través de la restitución íntegra del derecho conculcado, la solicitud pública de perdón a las víctimas por las actuaciones del Estado, la creación de oficinas operadas por la ciudadanía y sostenidas económicamente por el Estado, el reconocimiento de los usos y costumbres de los pueblos para la resolución de conflicto entre particulares, entre otras.

Del mismo modo, el proceso de armonización de los ordenamientos jurídicos internacional, nacional e infra-nacional también fortalece al Poder Ejecutivo. En efecto, al tratar de que los grupos vulnerables tengan a su alcance instrumentos accesibles (tanto en distancia geográfica como en costos económicos) para la defensa de sus derechos, dirigidos a restablecer el imperio de la ley, se han creado instancias administrativas dependientes del citado poder. Entre otros resultados, el uso cotidiano de los medios de defensa dispuesto por el Estado revigoriza el sistema jurisdiccional y fortalece el Estado de Derecho<sup>203</sup>: modificando el ordenamiento jurídico nacional, reconociendo nuevos mecanismos para la resolución de los problemas y a nuevos actores. De esta forma, el mejorar el acceso a la justicia y al debido proceso incide en la superación de la marginalidad y brinda condiciones favorables para mejorar el desarrollo humano, fortalece la credibilidad en el sistema de justicia y consolida a los Estados Constitucionales de Derecho.

---

<sup>203</sup> En el entendido de que el Estado de Derecho requiere que las instituciones jurídicas y políticas sean instrumentos para la satisfacción de los intereses primarios de todos: mayorías y minorías. Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón, teoría del garantismo penal*, Edit. Trotta, Madrid, 2009. Pp. 864 y 865.

Como podemos apreciar, el nuevo orden jurídico internacional no necesita de un territorio para operar. Se impone a través de la homogenización de los ordenamientos jurídicos nacionales al internacional; funciona sin un territorio pero con tribunales y árbitros propios<sup>204</sup>; así como con el apoyo de los Poderes Públicos Estatales.

En este orden de ideas es importante que el Poder Legislativo eleve a categoría de ley las jurisprudencias emitidas por los jueces y refuerce los programas impulsados por el Poder Ejecutivo tendientes a fortalecer el sistema de derechos humanos en el Estado. Para ello, el Poder Legislativo deberá reconocer a los nuevos sujetos políticos y a los nuevos mecanismos que permiten el debido proceso y el acceso a la justicia en materia de derechos humanos.

No legislar el debido proceso para el ejercicio de los derechos humanos permitiría que la aplicación de los Convenios Internacionales quedara sujeta a la interpretación de los jueces, volviéndolos más un asunto de moralidad que de positividad en el derecho nacional<sup>205</sup>. La importancia de legislar los procedimientos y autoridades competentes (es decir el debido proceso y acceso a la justicia) radica en que, mientras no se especifique el mecanismo para el ejercicio de los derechos humanos, la voluntad de quienes detentan el poder (se trate de un poder fáctico o legal) será la única garantía de su ejercicio o bien causa de su violación. En este sentido el derecho humano al debido proceso y acceso a la justicia actúa en dos sentidos: por una parte protege a los beneficiarios (grupos vulnerables) frente al poder ilimitado del Estado pero al mismo tiempo fortalece al Estado de cualquier interferencia internacional sobre las decisiones soberanas que tome dentro de su territorio.

---

<sup>204</sup> Orestes Aguilar Héctor (compilación y prólogo), *Carl Schmitt teólogo de la política*. F.C.E. México, 2001.

<sup>205</sup> Ferrajoli advierte, en la obra antes comentada, que la valorización ética del derecho y del estado se encuentra en el origen de todo régimen totalitario. *Ibid*, p.888

Legislar sobre los mecanismos y autoridades competentes, que garanticen el debido proceso y acceso a la justicia, no implica necesariamente judicializar todos los problemas sociales, económicos y políticos de un Estado. Más bien implica reconocer los otros mecanismos jurídicos infra-nacionales: como la conciliación y reparación del daño a través de la restitución íntegra del derecho conculcado. De este modo se convierte el debido proceso y acceso a la justicia de un mecanismo judicial a una política pública del Estado.

Con dichas acciones se transforma al Estado, limitando el poder político nacional frente al ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos, a la par que se fortalece el Estado de Derecho. En efecto se reconocen las prácticas cotidianas de los grupos vulnerables, en una búsqueda por restablecer el imperio de ley quebrantado y la salvaguarda de los derechos humanos.

El reconocimiento del Estado de estos nuevos mecanismos y sujetos políticos y jurídicos también fortalece la participación de la población en asuntos públicos, más allá del proceso electoral, contribuyendo a legitimar el poder del Estado Constitucional de Derecho, fortaleciendo la incipiente democracia y modificando el orden jurídico nacional. Se transforma al Estado en Estado de Derecho a través del imperio de ley.

En el actual proceso de armonización del orden jurídico nacional con las normas internacionales de los derechos humanos, el Estado Mexicano (al ser una república federada) ha implementado distintas medidas para lograr su objetivo. Dichos mecanismos dependen de los grupos políticos en los poderes estatales, de la presencia y fuerza de los nuevos sujetos político-jurídicos, de los distintos grupos de presión no siempre legales y de la presión de la comunidad internacional. Dichas tácticas serán analizadas en nuestro siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO IV. LIMITACIONES DEL ESTADO MEXICANO PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS Y LA CALIDAD DEL ESTADO DE DERECHO DEMOCRÁTICO**

**OBJETIVO.** Revisar y analizar las medidas alternativas que el Estado Mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y sus tres poderes, ha implementado con ayuda de los partidos políticos mayoritarios, las ong's y grupos de población vulnerable dentro de su ordenamiento legal en la defensa de los derechos humanos.

El orden jurídico internacional que vivimos, a diferencia del derecho nacional, no cuenta con un poder centralizado ni con territorio controlado que nos permita identificarlo como un Estado Mundial, se vale de los Poderes Públicos dentro de los Estados para la ejecución de sus actos. Convendría aclarar que la utilización de los Poderes Públicos no es nunca lineal ni sencilla<sup>206</sup>; el poder de decisión respecto a cómo actuar dentro de sus límites territoriales sigue siendo potestad del Estado; más allá de las fuentes jurídicas (nacionales o internacionales), el poder soberano sobre cómo y cuándo ejercer la norma jurídica sigue siendo prerrogativa estatal. De esta manera, los conflictos sociales, jurídicos y políticos -que se solucionan utilizando los mecanismos reconocidos por el orden jurídico internacional- deben interpretarse como oportunidades para fortalecer el Estado de Derecho. En efecto su solución implica cubrir una laguna, omisión o resolver una controversia o antinomia presente en el derecho nacional. Aunque no en todas estas modificaciones se pueda lograr el objetivo de proteger por completo a las poblaciones vulnerables, al menos, se logra establecer mecanismos<sup>207</sup> y el

---

<sup>206</sup> Las dificultades y obstáculos para la aplicación de los derechos humanos van desde problemas culturales (valores éticos, morales, interiorización del derecho por parte de las personas que se desempeñan como autoridades), estructura de los Estados (federados o unitarios), y tipos de gobierno (de derecha o izquierda).

<sup>207</sup> Tales como la justicia indígena, el arbitraje o conciliación en la mayoría de los asuntos legales para no iniciar juicios, el tequio, el consenso, la compensación, entre otros.

reconocimiento de la personalidad jurídica<sup>208</sup> para los sujetos políticos que los representan. Es así como se integran los usos y costumbres –como normas infra-nacionales que se ocupan de manera cotidiana y son aceptadas entre los grupos vulnerables- al ordenamiento jurídico nacional, incorporando a grandes grupos de población vulnerable a la participación activa en asuntos de interés público; fundamentándose dicha incorporación en normas internacionales.

Los nuevos mecanismos, reconocidos jurídicamente por el Estado, eran practicados de manera cotidiana por estos grupos. Como señala Luhmann: al erigirse el Estado como organización central, las demás organizaciones políticas (ya sea de centro o periferia, institucionalizadas o no) lo abastecen y posibilitan el poder de decisión Estatal<sup>209</sup>.

La integración de todos los sujetos políticos a los mecanismos reconocidos por el Estado, así como la relación que el Estado establece con los sujetos políticos favorece el respeto a los derechos humanos, modificándose la forma de ejercicio del poder. El Estado se responsabiliza ante los actores políticos, constituyéndose en mediador de los conflictos públicos y privados. Es importante señalar que antes de la alternancia política en el gobierno (año 2000) las diferencias entre los niveles de gobierno - estatales y federal- era la única controversia jurídica y política existente. Pero con posterioridad se integran diferencias culturales que se vuelven determinantes para la toma de decisión de los distintos gobiernos estatales: las circunstancias locales, nuevos sujetos políticos, mecanismos reales de solución de conflictos, la filiación política de los distintos actores y la interacción con otros poderes (no siempre legales) suelen

---

<sup>208</sup> El reconocimiento de la personalidad jurídica implica la capacidad de ejercicio de un derecho, es decir, si uno no cuenta con la personalidad jurídica necesaria no puede ir a juicio ni reclamar el derecho que le corresponde. En el caso que nos ocupa las ong's y los grupos de población organizada aparecen sólo como coadyuvantes de la representación social oficial.

<sup>209</sup> Javier Torres Nafarrete, *ibid* p. 257.

ser fuentes importantes para la explicación de los conflictos y sus posibles resoluciones. Cuando estas decisiones logran modificar los ordenamientos jurídicos nacionales (a nivel de las entidades federativas o de la misma federación), se crea un espacio para la aplicación del ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos.

La *restitutio in integrum* del derecho humano, conculcado por el Estado, depende de las relaciones que guarden los sujetos políticos que participan en el conflicto. Por otro lado, la filiación política de los Poderes Públicos locales juega un papel importante para la interpretación del derecho humano conculcado; así como la relación que guarden los Poderes Públicos de la entidad federativa que vive el conflicto con sus pares de otras entidades federativas y con los propios Poderes Públicos federales. Habría que aclarar que los conflictos se construyen en un período de tiempo determinado y casi siempre escalan en su complejidad. Este periodo de tiempo es lo que permite la participación de los distintos sujetos y el uso de los diversos mecanismos para su resolución. Visto de esta manera, no es el ordenamiento jurídico internacional el que se impone al Estado, sino más bien, son los sujetos (institucionales o no) y conflictos locales los que crean espacios donde lo internacional se vuelve un hecho.

Con base en lo anteriormente expuesto, es posible señalar, en cada conflicto que surge por la violación a algún derecho humano se aprecia en el ámbito local:

- a) una conducta por parte de las autoridades locales que puede consistir en un hacer (realizan una conducta no permitida de acuerdo a sus funciones), no hacer (incumplimiento con la obligación que el derecho mismo les confiere) u omitir (falta de prevención en sus obligaciones, casi siempre ocasionada por una

laguna en la ley nacional) que los responsabiliza del conflicto en cuestión<sup>210</sup>;

- b) la existencia de alguna ley local armonizada parcialmente con otra ley internacional;
- c) controversias entre los Poderes Públicos de las entidades federativas y los federales por la responsabilidad que cada uno guarda sobre el conflicto;
- d) diferencias en la respuesta inicial al conflicto, dependiendo de la filiación política del gobierno local; y
- e) la relación en forma de redes de los actores políticos nacionales con los internacionales y la utilización de instancias internacionales para dictaminar el conflicto local.

Este cuadro de elementos hace oportuno estudiar, en el presente capítulo, las actuaciones del Estado Mexicano a través de las distintas autoridades en los dos niveles de gobierno (federal y estatal); así como los distintos poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) en el proceso de armonización de los derechos humanos. Así mismo su actuación ante la violación concreta de los mismos y su relación con las ong's y grupos vulnerables. En particular los actos de los Poderes Públicos locales y federales, la filiación política del gobierno en cuestión y el empoderamiento de los grupos vulnerables y ong's en la resolución de los conflictos, y cómo se implementa la *restitutio in integrum* de los derechos humanos conculcados en cada caso concreto.

---

<sup>210</sup> No todos los conflictos son ocasionados por las autoridades, en un inicio, puede tratarse de un conflicto que nace entre los particulares y que por falta de atención del Estado se complica.



1er. Apartado. Actuaciones de las autoridades mexicanas y proceso de organización de las ong's y población vulnerable ante la violación de un derecho humano colectivo. Casos Minera San Xavier, Cherán y la Campaña "Sin maíz no hay país".

**1er. Apartado. Actuaciones de las autoridades mexicanas y proceso de organización de las ong's y población vulnerable ante la violación de un derecho humano colectivo. Casos Minera San Xavier, Cherán y la Campaña "Sin maíz, no hay país".**

OBJETIVO. Analizaremos el desarrollo de la garantía del debido proceso y acceso a la justicia en los derechos humanos colectivos.

Para entender el presente apartado, es importante entrever la ruptura entre el derecho en su etapa constitucional (cuando era producto del Estado soberano, unitario y se guiaba sólo por la rigidez constitucional) y el derecho en su actual etapa de armonización con el ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos. Para este último, a juicio de Ferrajoli<sup>211</sup>, es importante la protección de la igualdad, democracia, paz y tutela del más débil; lo que corresponde con la mayoría de las luchas revolucionarias emprendidas por la humanidad. El derecho en su etapa actual nos plantea un nuevo paradigma en el marco constitucional donde la efectividad de las normas constitucionales implica la validez de los actos legislativos y la legitimidad constitucional de las normas legales producidas. En contrario sentido la invalidez de dichos actos indican la ineffectividad de al menos una de las normas constitucionales<sup>212</sup>. En un primer momento tenemos a la política por encima del derecho y ahora presenciamos la supremacía del derecho sobre la política interna del Estado.

A diferencia del ordenamiento jurídico nacional, el derecho internacional es convencional, no cuenta con el imperio de ley si no con el compromiso de los propios Estados parte. No es coercitivo en comparación con el ordenamiento jurídico nacional, pero ejerce presión política para el cumplimiento de sus

---

<sup>211</sup> Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Edit. Trotta, Madrid, 2009. Pág.371

<sup>212</sup> Luigi Ferrajoli, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. Vol. 1. Teoría del Derecho*. Trotta. Madrid. 2011. Pág. 878.

recomendaciones. Cuenta con diversas fuentes que lo nutren: la costumbre internacional, los instrumentos internacionales (tratados, pactos, protocolos, y declaraciones), los principios generales reconocidos por los Estados (*pacta sunt servanda, erga omnes, pro persona, restitutio in integrum*, entre otros), las decisiones judiciales de los tribunales internacionales y los escritos académicos en derecho internacional.

Resulta innegable la influencia del derecho internacional en el nacional de los Estados. De tal suerte que la crisis económica global ha generado crisis en las democracias<sup>213</sup>, sobre todo en el proyecto constitucional de garantía de los derechos. En especial, con respecto a los derechos de económicos y sociales, pues estos son una condición del ejercicio efectivo de todos los demás derechos y porque el crecimiento de la igualdad económica y social equivale al aumento de la igualdad de oportunidades. Razón por la cual nos referiremos en el presente capítulo a dichos derechos.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales data de 1966, entró en vigor hasta 1976 y México se constituye como Estado parte desde 1981. A este pacto le corresponde un Protocolo<sup>214</sup> Facultativo que fue adoptado por la ONU hasta el 2008. Desde el 2008 hasta la fecha no se ha logrado la ratificación mínima de diez<sup>215</sup> Estados para que entre en vigor dicho protocolo. Los derechos humanos económicos, sociales y culturales son, en su mayoría, derechos que se ejercen de manera colectiva. Tales como: el derecho a la libre determinación de los pueblos; el derecho al desarrollo; el derecho a la

---

<sup>213</sup> Luigi Ferrajoli, “Crisis económica, colapso de la democracia”, en Luis Salazar Carrión, *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas*. Fontamara. México, 2014. Pág.58

<sup>214</sup> Los Protocolos, en materia de derecho internacional, son añadidos que se anexan a un convenio previo y en ellos se estipulan los procedimientos para las quejas a las violaciones de los derechos que se enuncian en el convenio que los antecede, así como el órgano que conocerá de dichas quejas.

<sup>215</sup> Si bien 40 Estados lo han firmado, sólo 8 lo han ratificado.

consulta para el usufructo de su territorio; el derecho a la no discriminación; entre otros.

La mayor parte de los derechos humanos colectivos involucran el buen uso de los recursos naturales: tierra, agua, aire, hidrocarburos, bosques, ecosistemas en peligro de extinción, entre otros, a favor de los grupos originarios quienes siempre resultan grupos vulnerables; implicando siempre el concepto de riesgo en la defensa y salvaguarda de los derechos humanos colectivos. Es decir, toda acción del Estado que por sí misma o a través de terceros ponga en riesgo los bienes tutelados por los convenios internacionales se considera una violación a los derechos humanos económicos, sociales y culturales.

Ambas prerrogativas –de los pueblos y de las compañías- son parte del derecho nacional y/o internacional, el que las cortes fallen a favor de unos no desaparece ni deroga el derecho de los otros. Habría que resaltar que el cumplimiento de cualquier recomendación en materia de derechos humanos no perjudica el interés de los particulares involucrados en la violación de los mismos, pues deja abierta la vía jurisdiccional para el cumplimiento de las obligaciones contraídas y no cumplidas por el Estado debido a una recomendación en defensa de los derechos humanos.

El buen uso de los recursos incluye limitaciones para su explotación, las cuales dependen del consentimiento libre e informado de los pueblos originarios, así como del derecho humano a la libre determinación de los pueblos<sup>216</sup>. Si bien México ha firmado y ratificado el Convenio 169 de la OIT, y respaldado la

---

<sup>216</sup> La misma ONU reconoció en el art. 32 de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas la obligación de los Estados a realizar consultas para obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte los recursos de sus territorios ancestrales.

Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU<sup>217</sup>, aún no ha legislado sobre la obtención del consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas para la autorización de los proyectos de desarrollo que afecten sus territorios. Además, si bien firmó y ratificó el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aún no ratifica el Protocolo Facultativo que lo sometería a la competencia del Comité para juzgar las violaciones a los derechos humanos reconocidos por el Pacto. Bajo este marco jurídico internacional de los derechos humanos la defensa de los derechos colectivos, en México, se realiza fuera del ámbito jurídico internacional de los derechos humanos. Para esto hace uso de mecanismos alternos, tanto de carácter político como jurídicos. Aunque la mayoría de respuestas jurídicas favorables no se han podido ejecutar o bien no han tenido los efectos esperados, como veremos en los siguientes casos.

**a) Minera San Xavier (MSX)**

La actividad minera en el Estado de San Luis Potosí data de 1600 y en el caso que nos ocupa, la Mina en el Cerro de San Pedro, operó desde 1928 y suspendió labores en 1948 por resultar incosteable. Décadas después, 1992, el Estado Mexicano firmó el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), permitiendo la inversión de los Estados Parte en diversas industrias del territorio Mexicano, entre ellas la minería. En cumplimiento del vínculo establecido, para operar la industria minera con capitales extranjeros, se modificó la Ley Minera (1993) eliminándose la exigencia de la asociación de los

---

<sup>217</sup> La Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas no tiene carácter de tratado, por lo tanto no es obligatoria para los Estados que la firmaron. Después de 20 años de trabajo, la ONU decidió presentarla como declaración y mandató en su artículo 38 a los Estados que trabajen en consulta y cooperación con los Pueblos Indígenas para que modificaran sus legislaciones y alcanzaran así los fines de la declaración. México cae dentro de este supuesto pero no ha legislado al respecto. Existe un Foro Permanente para Cuestiones Indígenas en la ONU encargado de velar por el respeto y cumplimiento de la Declaración.

1er. Apartado. Actuaciones de las autoridades mexicanas y proceso de organización de las ong's y población vulnerable ante la violación de un derecho humano colectivo. Casos Minera San Xavier, Cherán y la Campaña "Sin maíz no hay país".

inversionistas extranjeros a los mexicanos en una proporción de 49 a 51 por ciento respectivamente. El TLCAN cobró vigencia a partir de 1994 y en este proceso de armonización de la ley nacional al tratado internacional se reformó también la Ley de Inversión Extranjera (1996)<sup>218</sup>. Entre otras modificaciones se quitaron varias condicionantes como: los insumos nacionales para la producción; la obligación de los asociados extranjeros de capacitar a los socios mexicanos y transferir la tecnología necesaria, sobre todo en los rubros donde la producción se estancara; de igual forma se quitaron los aranceles que aplicaban al comercio exterior, así como los aplicados a la importación de equipo y maquinaria<sup>219</sup>. Posteriormente, en 1999 se reformaría el Reglamento a la Ley Minera. Para armonizar las leyes nacionales con las internacionales también se crea en México la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap)<sup>220</sup> en el año de 1994, de dicha secretaría se desprenden los tres órganos desconcentrados: Instituto Nacional de Ecología (INE), Procuraduría Federal de Protección al Medioambiente (PROFEPA), y la Comisión Nacional del Agua (CNA). Además, en este ánimo de armonización se instauró el Programa de Medioambiente 1995-2000 y el programa de áreas naturales protegidas de México 1995-2000. Uno de los requisitos a cubrir es la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) que las empresas deben costear y presentar para cualquier proyecto de explotación de los recursos naturales. La MIA jugará un papel importante en la defensa del medio ambiente en el conflicto de la Minera San Xavier. Hasta aquí tenemos una primera actuación del Estado Mexicano

---

<sup>218</sup> David Madrigal González. *"La naturaleza vale oro": Riesgos ambientales y movilización social en el caso de la empresa minera canadiense New Gold/Minera San Xavier en México*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Estudios Urbanos y Ambientales. Colmex, A.C. México. 2010.

<sup>219</sup> Estrada, Adriana. *Minería y comunidades: notas sobre el impacto de la inversión minera en México*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. 2003. México.

<sup>220</sup> Esta dependencia se transformaría en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en el año 2000.

consistente en un hacer (legislar) para dar cumplimiento a un compromiso internacional, que ocasionará conflictos sólo hasta su aplicación. La empresa minera requiere de permisos federales<sup>221</sup>, estatales<sup>222</sup> y municipales (permisos para la construcción) para la explotación del recurso y en esta nueva relación el Estado realiza un segundo actuar que consiste también en un hacer: otorgar los permisos requeridos para la explotación en cumplimiento de una ley nacional previamente dictada.

Los habitantes del pueblo de San Pedro y las ong's que los acompañan desde 1995 comenzaron la defensa en torno a dos ejes: la defensa del medio ambiente y del patrimonio histórico-cultural que está en riesgo de ser afectado<sup>223</sup>. Entre las organizaciones participantes se distinguen los trabajos a favor de la ecología, defensa de los derechos humanos, defensa de los derechos de género, grupos de ejidatarios, a nivel local, todo ellos se han autonombrado el Frente Amplio Opositor a la MSX(FAO)<sup>224</sup> desde el 2005 y se han vinculado al Frente Estatal de Movimientos y Organizaciones Sociales (FEMOS). En el nivel nacional se han vinculado con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, Red Mexicana de Afectados por la Minería (Rema) y Green Peace México. Mientras en el nivel internacional con las ong's canadienses Kairós, Minig Watch, con el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, el Movimiento Mesoamericano contra el Modelo Extractivo Minero, entre otros; como se aprecia la forma de operación en redes es más que evidente por parte de las

---

<sup>221</sup> Permisos de Semarnat; de la Comisión Nacional del Agua pues las técnicas de lixiviación a utilizar por la minera así lo requieren; de la Secretaría de la Defensa Nacional para el transporte, almacenamiento y uso de material explosivo debido a las técnicas de tajo a cielo abierto; del Instituto Nacional de Antropología e Historia pues en la zona de afectación se hallan edificios protegidos por la dependencia, entre otros.

<sup>222</sup> Permisos de uso de suelo; permiso para el cierre de caminos tradicionales y transitables; permiso de la Secretaría de Gestión Ambiental del Estado; etcétera

<sup>223</sup> Blog del Frente Amplio Opositor a la Minera San Xavier, <http://faoantimsx.blogspot.mx/>

<sup>224</sup> El FAO no cuenta con personalidad jurídica pero sí algunos de sus miembros.

organizaciones, no sólo en el ámbito territorial del estado, sino a nivel nacional e internacional. El FAO legalmente ha interpuesto juicios ante los Tribunales Agrarios por la nulidad del contrato de arrendamiento sobre predios ejidales que firmó la MSX y un grupo de personas en representación del ejido; recursos administrativos ante el Inah; un juicio de nulidad ante los Colegiados de Circuito contra el permiso otorgado por Semarnap para los trabajo de explotación a favor de MSX; un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por diversas violaciones a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, a la Norma Oficial Mexicana NOM-059 ECOL-194, al Decreto de Ordenación de San Luis Potosí y Zonas Conurbadas; en otras palabras nuestro sujeto político hace uso del medio jurídico a su disposición. Los tres litigios fueron resueltos favorablemente y se suspendió el permiso para explotación de la MSX, en 2004. Sin embargo para 2006 la MSX volvió a funcionar con un permiso renovado, aún cuando no ha cubierto las 100 recomendaciones hechas por la instancia federal en 1999. Al siguiente año, 2007, el FAO, a través de uno de sus integrantes, solicita la mediación de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, organismo creado por los crecientes vínculos entre los tres Estados a partir del TLCAN y en refrendo a los siguientes instrumentos internacionales: la *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano* de 1972 y la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* de 1992, el organismos internacional aún no ha resuelto la solicitud presentada. El FAO promovió revisión de amparo Contra el nuevo permiso otorgado por Semarnat a la MSX, logrando que los Tribunales de Circuito cancelaran nuevamente el permiso para la explotación en el 2009. El actuar de las distintas autoridades estatales ha sido diverso y en ocasiones encontrado con

respecto al conflicto que nos interesa, pero al tratarse de una instancia jurídica, abre la posibilidad de defensa a través de distintas instancias del mismo Estado.

De lo relatado en párrafos anteriores se desprenden distintas acciones por parte de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, con respecto al conflicto. En un inicio los tres niveles de gobierno otorgaron los permisos necesarios para la explotación de la mina y con el correr de los años los Tribunales Federales han revocado en dos ocasiones los permisos emitidos por la Semarnat, dependiente del Poder Ejecutivo Federal. Además el Tribunal Unitario Agrario ha desconocido los contratos de arrendamiento que la MSX celebró con los supuestos representantes de uno de los ejidos afectados. El Gobierno del Estado se ha limitado a pedir estudios al Colegio de SLP sobre el riesgo ambiental que ocasionaría la explotación de la mina, pero, no ha suspendido los permisos que ha otorgado; tampoco ha modificado sus leyes en materia ambiental, ni ha respetado el decreto que él mismo emitió en 1993 donde declaraba a los municipios afectados por la minera como reserva ecológica. Uno de los más recientes Presidentes Municipales (hijo de un Presidente Municipal previo, muerto a causa del conflicto con la MSX) negó temporalmente el permiso de construcción. Posteriormente manifestó que tuvo que entregar el permiso debido a fuertes presiones del Gobierno Federal sobre su administración. Los permisos concedidos a la MSX entran dentro de las obligaciones contraídas por el Estado Mexicano, debido al TLCAN.

Por cuanto hace a las comunidades afectadas y a las ong's que los apoyan, se puede apreciar una evolución en su organización. Si bien no se han constituido legalmente bajo una figura jurídica, han logrado identificarse y ser identificados como un frente opositor. Han recurrido a las instancias legales e internacionales disponibles y han ampliado, conforme avanza el conflicto, sus



1er. Apartado. Actuaciones de las autoridades mexicanas y proceso de organización de las ong's y población vulnerable ante la violación de un derecho humano colectivo. Casos Minera San Xavier, Cherán y la Campaña "Sin maíz no hay país".

redes sociales de apoyo más allá de los límites territoriales de la entidad federativa, incluso fuera de los límites del Estado Mexicano. Además de formar parte de la campaña mexicana por la firma y ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU que les permitiría llevar el conflicto con la MSX a las Cortes Internacionales de DH. Cabe señalar que el hecho de pertenecer al FAO a la MSX no limita el actuar de las organizaciones que lo componen: por una parte participan de un movimiento de defensa a los derechos humanos colectivos y al mismo tiempo mantienen la agenda y objetivos que los constituyen, más allá del FAO. En otras palabras, en este trabajo de redes las organizaciones elaboran distintos nodos o enlaces, dependiendo de la demanda que defiendan.

**b) Cherán, un gobierno autónomo, electo de acuerdo a sus usos y costumbres.**

El movimiento indígena en Michoacán data de principios del siglo XX; sus demandas abarcan desde la defensa de los recursos naturales hasta la autonomía. Los nexos con otros movimientos indígenas, no sólo mexicanos, sino también latinoamericanos se remontan a la década de los ochenta, cuando Michoacán fue sede del 2º. Encuentro de Organizaciones Indígenas Independientes de México, Centroamérica y el Caribe. De tal evento surgieron diversas organizaciones indígenas que refrendaban su identidad y su derecho a la autonomía<sup>225</sup>. Una década después, en la ciudad de Cherán, tendría lugar el Primer Encuentro de Comunidades Indígenas de Michoacán. En 1997 la Organización Nación Purépecha (ONP)<sup>226</sup> publica y difunde el cuadernillo "*Juchari Juramukua*"<sup>227</sup>,

---

<sup>225</sup> Jasso Martínez, Ivy Jacaranda. Las demandas de las organizaciones purépechas y el movimiento indígena en Michoacán. *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*. Vol. VIII, núm. 1, junio 2010, pp. 64-79. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, San Cristóbal de las Casas, México.

<sup>226</sup> Esta organización se vincula al magisterio purépecha.

donde, fundamentados en el Convenio 169 de la OIT<sup>228</sup>, reclaman su derecho a disponer de su territorio, entendiendo por territorio los recursos renovables y no renovables así como el espacio aéreo. Del mismo modo con fundamento en el mismo instrumento internacional, la organización demanda la libre determinación de los pueblos indígenas; ello incluye la no intervención de los partidos políticos en sus problemas colectivos. En otras palabras, la lucha por la autonomía es una lucha de décadas atrás y en los últimos años se articula a la de la defensa de los derechos humanos, cambiando el valor del movimiento y el discurso de los sujetos involucrados; nuevamente lo local se articula a lo internacional para crear un espacio y un hecho donde el ordenamiento jurídico nacional se subordina al ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos. Es importante aclarar que la ONP distingue varios niveles de autonomía: comunal, municipal y regional. Inclínándose la organización por la autonomía regional, debido al elemento cultural que los une como pueblos indígenas. Esta idea proviene de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos originarios, la demanda local se fundamenta en una norma internacional. Además la ONP no concibe la autonomía como separación del Estado Mexicano, sino como la convivencia social de la diversidad pero en igualdad de condiciones<sup>229</sup>. Desde el año 2000 los movimientos indígenas michoacanos<sup>230</sup> plantean a los Gobiernos Estatal y Federal la remunicipalización, la creación de municipios indígenas y un nuevo esquema de distritos electorales. De manera similar al caso de la MSX, tenemos un primer actuar del Estado (un hacer) que consiste en la firma y compromiso de

---

<sup>227</sup> Nuestra autonomía

<sup>228</sup> El citado convenio fue ratificado por el Estado Mexicano en 1991.

<sup>229</sup> Organización Nación P'urhépecha (2001), *Autonomía regional. Un proyecto de pervivencia para el pueblo Purhépecha y para los pueblos indígenas de México*, folleto, Tacuro, Municipio de Chilchota, Michoacán.

<sup>230</sup> ONP, Nación Purhépecha Zapatista y la Unión de Comuneros Emiliano Zapata

un instrumento internacional. Dicho instrumento internacional coincide con las demandas y acciones de un grupo político determinado.

Como se puede apreciar, el trabajo de las organizaciones indígenas en Michoacán en oposición al Estado Mexicano no es clandestino ni armado. Si bien demandan la no interferencia de los partidos políticos, a muchos líderes indígenas se les vincula con el Partido de la Revolución Democrática y el movimiento indígena de Michoacán ha utilizado el registro del citado partido para varios puestos de elección popular, así como para participar en iniciativas de la ley indígena en cooperación con el Gobierno Estatal. Sin embargo, los Gobiernos de la Entidad Federativa y de los Municipios se han visto cuestionados por su relación con los grupos de narcotraficantes a partir del 2008<sup>231</sup>. Las relaciones de los Gobiernos (no probadas jurídicamente) con el narcotráfico han puesto a las comunidades indígenas en situación de riesgo, no sólo en cuanto a la vida de sus moradores, sino también en riesgo ecológico a los recursos naturales de sus territorios. Éste omitir o hacer de las autoridades estatales pone en riesgo a las comunidades, constituyendo por sí mismo una violación a los derechos humanos pactados en los instrumentos internacionales por razones de omisión. En este marco del movimiento indígena y la aparición de un poder ilegal pero de facto en Michoacán, los moradores de Cherán han presentado denuncias ante las autoridades municipales, estatales y federales por los abusos que los grupos de narcotraficantes cometen contra de la población y los recursos naturales del territorio<sup>232</sup>. Se trata de un conflicto con dos acciones

---

<sup>231</sup> Como lo evidencian las denuncias periódicas de junio del 2009 cuando varios alcaldes municipales de Michoacán fueron detenidos por sus vínculos con el narcotráfico. O bien, las innumerables denuncias de los productores de aguacate y los dueños de aserraderos, de la zona; *Proceso* 23-07-2012.

<sup>232</sup> Entrevista al Ex Alcalde de Cherán, gestión del 2008-2011. *Cambio de Michoacán*, 22 agosto del 2012. Las conductas más recurrentes denunciadas fueron: extorsiones, abigeato, tala inmoderada, narcotráfico al menudeo, amenazas, secuestros, robos, robo de vehículos, desapariciones, levantones, lesiones y homicidio.

por parte del Estado: la firma de los instrumentos internacionales que lo comprometen y su omisión en relación a los poderes ilegales pero fácticos establecidos en la región, ambos actos desencadenaron la acción de las comunidades al encontrarse en riesgo sus derechos.

Ante la falta de efectividad en la respuesta y la continuidad en las conductas violentas hacia la población -por parte del narcotráfico y del presidente municipal<sup>233</sup>- la comunidad de Cherán tomó las oficinas de la alcaldía impidiendo al alcalde electo el despacho de los asuntos municipales durante los tres años de gobierno (2008-2011). Durante esos tres años Cherán vivió dos gobiernos: uno institucional pero sin posible operación local y otro gobierno de facto, sin reconocimiento legal pero que operaba en la localidad. Posteriormente a la toma de la alcaldía, en abril del 2011, la comunidad de Cherán se organiza y enfrenta a los talamontes y al narcotráfico que los apoya (es importante señalar que la actuación de los talamontes y del narcotráfico si bien no es autorizada por el Estado, es permitida al omitir y el no hacer de las distintas autoridades). Detuvieron camiones en los que se transportaba la leña, los quemaron, formaron barricadas y tomaron rehenes. La siguiente medida fue organizar una policía con los miembros de la comunidad<sup>234</sup>, así como guardias permanentes para vigilar y salvaguardar a la población; hasta aquí el actuar del nuevo sujeto político es unilateral e independiente del Estado.

Se desplegó la fuerza pública: las secretarías de la Defensa Nacional (Sedena), Seguridad Pública (SSP) de Michoacán, la Policía Federal (PF) y la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) implementaron un operativo

---

<sup>233</sup> Las acusaciones presentadas por los habitantes de Cherán no han sido investigadas por las Procuradurías (ni la del Estado ni la General de la República), debido a ello los dichos no han podido ser probados conforme a derecho.

<sup>234</sup> La autodefensa entre las comunidades indígenas es una práctica muy socorrida, como el caso de Guerrero, Oaxaca, Chiapas y ahora varias poblaciones de Michoacán.

por tierra y aire para "atender" el conflicto, pero no intervinieron cuando los pobladores de Cherán se enfrentaron con los de Capacuaro, lugar de procedencia de los rehenes detenidos. El apoyo que recibió Cherán provino de ong's internacionales y nacionales, así como de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano que medió en la entrega de los rehenes y la salvaguarda de los pobladores de Cherán: ante un conflicto local la relación de redes nacionales e internacionales ocuparon el papel de intermediario que le correspondía al Estado Mexicano en sus tres niveles de gobierno (un gobierno municipal priísta, un gobierno estatal perredista y un gobierno federal panista). Con posterioridad y como consecuencia al conflicto recién vivido, el 13 de noviembre los pobladores de Cherán no instalaron casillas para la elección de autoridades municipales y estatales, en cambio, instaron al Gobierno de Michoacán para modificar la Constitución del Estado y reconocer el derecho de las comunidades indígenas a elegir autoridades a través de sus usos y costumbres como ocurría ya en el Estado de Oaxaca y Campeche. Con esta acción el nuevo sujeto político (el pueblo originario de Cherán) utiliza un medio legal (previamente establecido) para reclamar personalidad jurídica: lo que ocasionará controversias entre los poderes legalmente constituidos pues aún cuando las leyes federales y los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado prevén tal opción, sería la primera vez que se aplicara dicho procedimiento; el pueblo originario de Cherán retoma una vieja demanda política (la autonomía indígena) con un nuevo sentido: la defensa del derecho humano a la libre determinación de los pueblos. Cambió el argumento.

Previo al 2011, el Estado Mexicano había realizado dos reformas importantes para la solución del conflicto que nos ocupa:

- 1) la reforma a la Constitución General de la República en su artículo 2º, con la que garantizaba la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, reconociendo los derechos de autogobierno (2001); además de
- 2) la reforma al artículo 1º Constitucional, en junio del 2011, que garantizan el respeto a todos los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales que México haya ratificado, así como las garantías para su protección.

En el 2011, dos mil trescientos doce integrantes de la comunidad de Cherán solicitaron al Instituto Electoral de Michoacán (IEM) realizara todos los actos necesarios para que sus elecciones municipales no se realizaran bajo el sistema de elección occidental que establecía la Constitución local sino de acuerdo a sus usos y costumbres. El IEM se declaró incompetente para conocer de la petición. Ante el sobreseimiento de su demanda, los pobladores de Cherán utilizaron la siguiente instancia judicial, los tribunales federales, para exigir el cumplimiento de las leyes federales y convenios internacionales violentados por el IEM. En la resolución del 2 de noviembre del 2011, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mandató al IEM para que elimine cualquier obstáculo técnico o fáctico que inhiba el ejercicio de las comunidades indígenas a un acceso pleno a la jurisdicción del Estado. Para ejecutar la resolución el 18 de diciembre se realizó una consulta a los mayores de 18 años en la comunidad de Cherán con el fin de saber cuántos estaban de acuerdo en elegir sus autoridades conforme a sus usos y costumbres; los resultados fueron 4,846 votos a favor y 8 en contra. Debido al resultado de la consulta el Congreso del Estado de Michoacán emitió un decreto por el cual autorizó las elecciones en Cherán bajo el sistema de usos y costumbres. Las elecciones fueron realizadas a través de Asambleas por Barrios

y se eligieron tres representantes por unidad, resultando un total de 12 personas que integrarían el Consejo Mayor y los Consejos Operativos del Municipio Indígena de Cherán. A las asambleas asistieron representantes del Congreso del Estado, del IEM y de la ONU. Nuevamente los sujetos internacionales se hacen presentes para la resolución de un conflicto local; la intervención de dichos sujetos internacionales no sería posible sin la existencia de una red de apoyo nacional e internacional que los convoque.

En ambos casos referidos (MSX y Cherán), el proceso de maduración de los grupos vulnerables ha sido largo pero siempre dentro de la legalidad, tejiendo redes sociales y políticas que les permiten la organización y el diálogo con el Estado Mexicano. En ambos casos, la responsabilidad del Estado Mexicano fue debido a omisiones y conductas de no hacer. Resultando directamente responsable terceros como la empresa minera y los grupos de narcotraficantes. También, en ambos casos, las controversias entre los gobiernos federales y estatales se resuelven a través de sentencias judiciales.

Además, en Cherán coincidieron las viejas demandas con las nuevas reformas a la Constitución Mexicana, con las cuales el Estado reconoce su obligación de respeto a los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si bien, por parte de las autoridades estatales se omitió el control convencional, las autoridades federales cumplieron con el compromiso internacional. Con el decreto que reconoce el mecanismo de usos y costumbres para la elección de autoridades municipales se cubre una laguna jurídica. No se han realizado reformas a la Constitución del Estado de Michoacán pero el Estado Mexicano se sujetó a los controles constitucional y convencional. También podemos apreciar el papel central que desempeñó, nuevamente, el Poder Judicial para el reconocimiento y salvaguarda de los nuevos sujetos y mecanismos jurídicos y

políticos para el cumplimiento de los derechos humanos en territorio mexicano en ambos casos. La mediación internacional, tanto de la ONU como de la CIDH, fue aceptada por los distintos niveles de gobierno y Poderes Públicos; al parecer la relación de los sujetos políticos locales con los sujetos internacionales es determinante en la resolución de las autoridades estatales al conflicto.

**c) La campaña “Sin maíz no hay país” efectos políticos y jurídicos que ha provocado.**

El concepto de soberanía alimentaria nace como una respuesta local a la crisis alimentaria mundial. Este concepto incluye el reconocimiento el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias de producción, comercialización y consumo de alimentos, con base en los pequeños y medianos productores; respetando sus propias culturas y diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria<sup>235</sup>. Como puede apreciarse, se trata de un proyecto político que surge ante un problema global y que toma características locales, una vez que se aplica en cada Estado. A nivel internacional encontramos un trabajo de red desarrollado por la organización Vía Campesina<sup>236</sup>, la cual promueve un trabajo entre organizaciones de pequeños agricultores para promover relaciones entre ellos; una de las principales tareas de la citada organización es promover la soberanía alimentaria entre sus miembros. Vía Campesina ha logrado el reconocimiento de organismo internacionales tales como: Banco Mundial, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable y el Foro Global de Investigación Agrícola. En el caso de México,

---

<sup>235</sup> Blanca Aurora Rubio Vega. Crisis mundial y soberanía alimentaria en América Latina. *Revista de Economía Mundial*, núm. 29, 2011, pp. 61-87. Universidad de Huelva. Huelva, España.

<sup>236</sup> Luis Hernández Navarro y Annette Aurélie Desmarais. Crisis y soberanía alimentaria: vía campesina y el tiempo de una idea. *El Cotidiano*, núm. 153, enero-febrero, 2009, pp.89-95. Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, México.



1er. Apartado. Actuaciones de las autoridades mexicanas y proceso de organización de las ong's y población vulnerable ante la violación de un derecho humano colectivo. Casos Minera San Xavier, Cherán y la Campaña "Sin maíz no hay país".

pertenecen a Vía Campesinas organizaciones como: Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (Unorca), Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (Anec), Coordinadora Nacional Plan de Ayala (Cnpa) y el Frente Democrático Campesino de Chihuahua. Las cuáles también forman parte de la campaña "Sin maíz no hay país y sin frijol tampoco, ¡pon a México en tu boca!".

A diferencia de los dos casos anteriores, la campaña surge en un plano supranacional: en los casos del FAO contra la MSX y Cherán encontramos problemáticas locales que se aproximan, paulatinamente, a discursos y problemáticas supranacionales. Ambos discursos (el del FAO contra la MSX y el de los habitantes de Cherán) van modificándose conforme avanzan los problemas jurídicos-políticos. La campaña, en cambio, nace en un espacio supranacional: la volatilidad de los precios de los alimentos debido al cambio climático, la inestabilidad en el mercado financiero de futuros de los productos agrícolas y el interés de Oxfam Internacional<sup>237</sup>, organización que financia la campaña en México y otros países. De hecho es lanzada desde la capital del país hacia los Estados<sup>238</sup>. De igual forma los discursos de la campaña van modificándose conforme avanza, en la medida en que los actores locales van apropiándose de la misma, se logran objetivos muy puntuales de alcance local. Convocan, en un inicio, intelectuales y artistas posteriormente se adhieren las organizaciones campesinas y todo tipo de ong's. Las demandas también se incrementan para incluir a todos los grupos organizados; pero la demanda que los vincula a todos y permite una mayor movilización política y jurídica es la

---

<sup>237</sup> Campaña Comercio con Justicia, impulsada por Oxfam Internacional <http://www.oxfam.org/es/campaigns/trade/about>

<sup>238</sup> *Revista ANEC, el cultivo de estar informado*. Año 3. Núm. Especial 17 y 18. Octubre-Diciembre 2007. Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo. D. F. México.

soberanía alimentaria: con la defensa de los pequeños productores (campesinos, indígenas y ejidatarios) y de la semilla nativa: maíces rojos, blancos y azules. Ambos elementos de la soberanía alimentaria (la semilla criolla y los pequeños y medianos productores) se han visto afectados a partir de un acto del Estado Mexicano, la firma del TLCAN. Estas demandas se traducen en los siguientes trabajos jurídicos:

En la primera etapa, 2007-2008

- a) aprobar el derecho constitucional a la alimentación por la Cámara de Diputados y la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y b) prohibir la siembra de maíz transgénico en México.

En la segunda etapa, 2008:

- a) aprobación por el Senado de la República de la minuta de Ley de Planeación para la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional y de la minuta de Ley de Gas Natural de Proceso.
- b) Aprobación por la Cámara de Diputados de la minuta del Senado por la cual se eleva a rango constitucional el derecho a la alimentación.

Durante la primera etapa de la campaña (2007-2008) sumaron más de 300 organizaciones (campesinas, ambientales, defensa de los derechos humanos, civiles y sindicatos, entre otros) en 18 Estados de la República Mexicana, así como personalidades del espectáculo, cultura y la academia. En la esfera internacional se relacionaron con 80 organizaciones, la mayoría en el Continente Americano. La segunda etapa se desarrolló en torno a la Asamblea Nacional por la Soberanía Alimentaria donde se expusieron los planes de acción por municipios y estados, los cuáles buscaron operativizar las demandas nacionales

de la campaña. La mayor parte de las organizaciones participantes siguieron estrategias distintas para el logro de las metas nacionales. Como se puede apreciar, aunque la campaña es nacional las metas locales, regionales y federales corren paralelas y no en efecto cascada. Este hecho es lo que permite analizarlas junto a los casos del FAO contra la MSX y Cherán: los nuevos actores jurídico-políticos logran ejercitar acciones locales en defensa de sus derechos humanos, fundándose en el orden jurídico internacional y a partir de usos y costumbres.

Los tres casos que citamos hacen uso del derecho mexicano para la defensa de sus demandas, logrando el respaldo de algunas autoridades estatales. La campaña nacional "Sin maíz no hay país y sin frijol tampoco, ¡pon a México en tu boca" busca reformas a la Constitución General de la República y la aprobación de una ley federal que reglamente la soberanía y seguridad alimentaria<sup>239</sup>, en los estados los grupos locales logran modificar leyes locales y fallos del poder judicial que protegen procedimientos agrícolas. Como son los casos de Tlaxcala, Michoacán y Campeche: en los Estados de Tlaxcala y Michoacán se aprobaron sendas leyes de Fomento y Protección al Maíz como Patrimonio Originario en 2011 y en Campeche el Poder Judicial concedió amparo en contra de la autorización expedida por Sagarpa a la Empresa Monsanto para la siembra de soya genéticamente modificada, aún están pendientes por resolverse amparos por el mismo motivo, en los Estados de Chiapas, Yucatán y Quintana Roo. Además, autoridades municipales de Carrillo Puerto, Campeche han decretado al municipio como Zona Libre de Transgénicos.

---

<sup>239</sup> Las tareas para dichas metas incluyen el cabildeo legislativo para las reformas a la Constitución y la ley antes mencionada, así como cabildeo para reorientar el presupuesto rural.

Tenemos actos internacionales por parte de organizaciones y actores internacionales que impulsan el actuar de actores locales, en el caso concreto de México: el TLCAN que deja a los campesinos y semillas nativas desprotegidas frente a empresas agrícolas transnacionales. Ante esta omisión (que es un acto de Estado: el riesgo en que están los pequeños campesinos y la semilla nativa frente al tratado) los nuevos sujetos, político-jurídico, emprenden una campaña que logra coordinar las acciones desarrolladas en sus localidades a demandas nacionales precisas: soberanía y seguridad alimentaria. Al mismo tiempo, a nivel estatal y regional el Estado otorga permisos, a través de instancias federales, para la implementación del TLCAN, poniendo en riesgo tanto a los pequeños y medianos campesinos, como a la semilla nativa. Los nuevos sujetos políticos, ante el riesgo en que están, desarrollan estrategias conjuntas para reducir los efectos del TLCAN en relación con el agro: proteger a la semilla nativa y al pequeño y mediano productor frente a la semilla transgénica y las empresas transnacionales como Monsanto. Como parte de estas estrategias se coordinan las iniciativas de ley para Tlaxcala y Michoacán, además del amparo resuelto para Campeche, el cual forma parte de un grupo de amparos presentados por los actores locales frente a diversas autoridades estatales. Los nuevos sujetos, político-jurídico, actúan no sólo ante el poder judicial sino también ante los poderes legislativos estatales y el federal. Por lo que el Estado, a través de sus tres poderes y sus tres niveles de gobierno, actúa de distintas formas en relación a la campaña: el ejecutivo federal otorga permisos (un hacer) a empresas transnacionales con fundamento en el TLCAN, mientras los poderes judiciales y legislativos en los Estados frenan los efectos y avances de dichos permisos.

2o. Apartado. Gobierno de las Entidades Federativas, su desempeño con los nuevos actores y sus reacciones frente a los novedosos mecanismos implementados para el respeto y difusión de los derechos humanos.

## **2do. Apartado. Gobierno de las Entidades Federativas, su desempeño con los nuevos actores y sus reacciones frente a los novedosos mecanismos implementados para el respeto y difusión de los derechos humanos.**

OBJETIVO. Analizar los actos de los gobiernos locales con respecto a las ong's nacionales e internacionales en el proceso de armonización del derecho humano a la vida en distintas localidades, tomando en consideración las características políticas de los partidos políticos en el gobierno.

Los efectos de la globalización (sólo mencionaremos, entre las consecuencias positivas el avance tecnológico y la difusión del uso extendido del internet, foros mundiales sobre diversos ámbitos económicos y sociales, políticas sobre cambio climático, el reconocimiento de nuevos organismos internacionales reconocidos como autoridades en diversas materias; entre las consecuencias negativas la homogenización en los mercados agrícolas, trata de personas, narcotráfico, sobrepoblación carcelaria, etcétera) han favorecido la evolución de los organismos no gubernamentales y aquellos grupos vulnerables en la mayoría de los Estados, pasando de pequeños organismos aislados con operación limitada al territorio, para luego conformar redes internacionales que los han convertido en grupos de presión a nivel internacional y por último como colaborador de organismos internacionales para el desarrollo de los pueblos. En esta nueva etapa, los nuevos sujetos desarrollan trabajos en redes temáticas, locales e internacionales, convirtiéndose en grupos de presión que llevan sus demandas locales a los foros internacionales para la definición de políticas públicas en sus Estados. El Banco Mundial<sup>240</sup>, el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>241</sup>, las

---

<sup>240</sup> El Banco Mundial creó en la década de los ochentas el Comité Banco Mundial-ONG a través del cual promueve el trabajo conjunto entre ong's y gobiernos

<sup>241</sup> A partir del 2006 el BID promovió la creación de la Gestión para Resultados en Desarrollo (GpRD) en la que participan ong's y los gobiernos de los Estados Latinoamericanos de manera conjunta.

Naciones Unidas<sup>242</sup>, la Comisión Económica para América Latina<sup>243</sup>, todos organismos multilaterales que actúan en América Latina, consideran la relación de los Estados con las ong's como componente importante de la democracia. Lo anterior porque las ong's, en los casos más exitosos, han logrado:

- a) la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas (no sólo a partir de sus propuestas y novedosos mecanismos, sino también a través de un intercambio de personal en algunas áreas de gobierno);
- b) la transformación del orden social y político<sup>244</sup>, y finalmente
- c) hacen visibles la exigibilidad de derechos en la agenda pública de los grupos vulnerables a quienes representan.

La relación entre los nuevos sujetos y los Estados conlleva la modificación de las estructuras gubernamentales, desarrollando una estrategia de “gobierno en red”. En efecto la relación establecida implica el reconocimiento de la complejidad socio-económica y cultural en que viven los grupos vulnerables, la participación de actores plurales (como las ong's y los mismos grupos vulnerables) que a su vez actúan en red y la percepción por parte del gobierno en el desempeño de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos.

Algunas de las ventajas que los organismos internacionales señalan con respecto al desempeño de los nuevos sujetos, son:

---

<sup>242</sup> La ONU a partir de 1992 dentro del Programa 21, en su capítulo 27 reconoce a las ong's como a uno de los principales grupos para el desarrollo e insta a los gobiernos locales para que las incluyan como asociadas en forma responsable y eficaz en el proceso de desarrollo sostenible y ecológicamente racional.

<sup>243</sup> De igual forma la Cepal incentiva la participación de las ong's en las políticas ambientales y de desarrollo sustentable de los Estados en diversos programas como el de Desarrollo Económico Territorial que echó a andar en diez países: México, Honduras, El Salvador, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Bolivia, Argentina y Chile, entre 2004 y 2007.

<sup>244</sup> Al propiciar la organización de la población vulnerable que atienden, logran volverlos social y políticamente visibles, así como el reconocimiento por parte del Estado de los mecanismos que utilizan para la resolución de conflictos.

2o. Apartado. Gobierno de las Entidades Federativas, su desempeño con los nuevos actores y sus reacciones frente a los novedosos mecanismos implementados para el respeto y difusión de los derechos humanos.

- ✓ al compartir la responsabilidad de los proyectos a desarrollar limitan a los poderes del Estado en su actuación;
- ✓ proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán los programas de gobierno;
- ✓ al trabajar de manera más cercana y horizontal con la población que benefician, revelan de manera más eficiente las preferencias de las personas;
- ✓ generan aprendizajes sociales e innovación;
- ✓ fortalece a las instituciones locales y nacionales;
- ✓ genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones de los actos de gobierno, afectando con ello la transparencia y el rendimiento de cuentas por parte del Estado;
- ✓ contribuyen a mejorar la eficiencia de las instituciones locales;
- ✓ generan formación de capital social, contribuyendo a la participación individual y colectiva; y
- ✓ contribuye a la formación y/o fortalecimiento de identidad local o regional.

A pesar de los argumentos positivos enlistados no todos los Estados ven con agrado la relación con los nuevos sujetos político-jurídicos. Por su parte, los Estados ejercen enorme influencia sobre el funcionamiento de dichos sujetos, sobre todo en el caso de las ong's, por medio de la expedición o la administración leyes. Con dichas normas jurídicas, los Estados consiguen también influir o moldear el tipo de organización que desean. La decisión política sigue siendo facultad del Estado y de sus gobiernos.

En el caso del Estado Mexicano, el proceso de armonización del ordenamiento jurídico nacional al internacional se facilita o dificulta dependiendo del reconocimiento por parte de los gobiernos hacia las ong's y los

grupos vulnerables como sujetos políticos y jurídicos. Así como de los novedosos procedimientos que las partes (ong's, grupos vulnerables, gobiernos de los estados y la federación) utilizan para la resolución de los conflictos que enfrentan para dicha armonización. Para analizar los actos de los gobiernos locales en este proceso de armonización, tomando en cuenta el partido político en el poder, hemos elegido dos aspectos de la relación entre los nuevos sujetos y los gobiernos de las entidades federativas a observar:

1. El trabajo conjunto que realizan los organismos públicos de derechos humanos y las ong's para la difusión de los derechos humanos de las poblaciones vulnerables, a través de los convenios de coinversión.
2. El apoyo por parte de las ong's a algunas iniciativas o modificaciones de leyes en los congresos locales.

De los 31 estados y un D. F., decidimos estudiar una entidad por cada uno de los partidos mayoritarios en el poder. Los criterios que utilizamos para la selección de los gobiernos de las entidades federativas fueron los siguientes:

- i. Que el estado a analizar fuera considerado, desde el imaginario social, como un bastión para el partido en cuestión.
- ii. Que el partido político que ocupara la gubernatura llevara más de dos periodos en el poder.
- iii. Que los actos del gobierno de la entidad federativa, durante el periodo de tiempo a observar, hubieran atraído la atención internacional (de organismos u ong's internacionales), ya sea de manera positiva<sup>245</sup> o negativa<sup>246</sup>.

---

<sup>245</sup> Por la forma en que resolvió los conflictos, incluyendo a los actores involucrados.

<sup>246</sup> Por su no hacer u omisión ante la violación de los derechos humanos y la toma de decisiones unilaterales.



2o. Apartado. Gobierno de las Entidades Federativas, su desempeño con los nuevos actores y sus reacciones frente a los novedosos mecanismos implementados para el respeto y difusión de los derechos humanos.

- iv. Que en la entidad se registrara actividad por parte de las ong's<sup>247</sup> y grupos sociales (indígenas, diversos sexuales, mujeres, activistas de derechos humanos, etcétera).

Bajo estos parámetros se seleccionaron los siguientes gobiernos para analizar:

- a) Para el caso del Partido de la Revolución Democrática elegimos el gobierno del Distrito Federal,
- b) Para el caso del Partido Acción Nacional, el estado de Guanajuato, y
- c) Para el caso del Partido Revolucionario Institucional el Estado de Oaxaca.

El periodo de tiempo que nos interesa observar es el de los sexenios del 2006 al 2012 para el caso del Distrito Federal y Guanajuato y del 2004 al 2010 en Oaxaca<sup>248</sup>.

#### **a) Gobierno del D.F. y su relación con las ong's.**

La relación entre el gobierno perredista<sup>249</sup> de la Ciudad de México y las ong's que laboran en su territorio es de sobra conocida, sobre todo en cuanto al apoyo en política pública<sup>250</sup>. Sin embargo la relación se vuelve compleja cuando se trata del tema de derechos humanos y los límites al poder del Estado.

---

<sup>247</sup> Para medir la actividad de las ong's en las entidades federativas nos guiaremos por la presencia que registran en los periódicos de circulación estatal y nacional y no por las que cuentan con leyes que regulan la actividad de las ong's pues en varios de los 8 estados con leyes la mayoría de los organismos registrados ofrecen apoyo humanitario a la población que atienden y no apoyan demandas sociales contra el gobierno local.

<sup>248</sup> El sexenio del 2004 al 2010 fue seleccionado por ser el último gobierno priista para la entidad y el más cercano a los periodos observados en las otras dos entidades federativas. El gobierno que lo antecede corre de 1998 al 2004 y el que lo sustituye del 2010 al 2016 presidido por una coalición de partidos políticos opuestos al PRI.

<sup>249</sup> Desde 1997 a la fecha.

<sup>250</sup> Para mayor información al respecto se puede consultar la siguiente bibliografía: Jorge Cadena Roa (Coordinador), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*". UNAM – CIICH México, 2004; Canto, Manuel (Coord.) *Entre lo cívico y lo gubernamental. Análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el Distrito Federal*, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, CAM. México, 2000,

Comenzaremos el presente análisis por la elección del Ombudman, encargado de la Comisión de Derechos Humanos. En las diferentes entidades federativas el proceso de selección se realiza ante el Congreso del Estado correspondiente a partir de propuestas hechas, entre otros, por ong's, universidades y partidos políticos para garantizar así la independencia y separación real y efectiva de las sedes del poder público y privado, político y económico. Además se solicita que la persona propuesta tenga conocimientos sobre los derechos humanos y que de preferencia sea licenciado en derecho<sup>251</sup>. Para el caso del Distrito Federal, el Ombudman que acompañó la mayor parte del gobierno de Marcelo Ebrad fue Emilio Álvarez Icaza Longoria (del 2001-2009). Su elección como Ombudman resulta atípica, en comparación los otros dos contendientes fuertes para el puesto en aquel entonces: Miguel Sarre Iguíniz<sup>252</sup> e Ignacio Carrillo Prieto<sup>253</sup>. Álvarez Icaza no es abogado y si bien proviene del trabajo de las ong's, sus vínculos con la iglesia católica mexicana son innegables. A juicio de algunos proviene de una familia prominente y con fuerte arraigo católico, lo que explica la alianza del PRD y PAN para su elección<sup>254</sup>. Tomando en cuenta el origen del ombudman y la relación, previamente establecida por los gobiernos perredistas en el D.F., resulta

---

pp.143; Lucía Álvarez Enríquez, *Planeación y Participación Ciudadana en la Ciudad de México*. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España 2-5 Noviembre 2004; entre otros.

<sup>251</sup> Aunque los derechos humanos y el derecho no corresponde a una misma materia, el imaginario social tiende a asociarlos y en muchos casos a confundirlos. Prueba de ello es la perversa insistencia de que el ombudman sea preferentemente un abogado.

<sup>252</sup> De oficio abogado, quién había colaborado de 1991 a 1996 con la Comisión Nacional de Derechos Humanos desempeñando diversos cargos y catedrático del ITAM.

<sup>253</sup> También abogado de profesión y quién encabezara la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado bajo el Gobierno de Vicente Fox.

<sup>254</sup> Cécile Lachenal, Juan Carlos Martínez Martínez, Miguel Moguel Valdés. *Los organismos públicos de derechos humanos. Nuevas instituciones, viejas prácticas*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. México, 2009.

entendible la estrecha relación entre las ong's y la Comisión de Derechos Humanos del D.F. Del 2007 al 2012 la CDHDF financió 103 proyectos propuestos y desarrollados por ong's, un promedio de 17 por año a lo largo de dos presidencias. Es decir, para la CDHDF es parte de su trabajo fortalecer y cuidar de la relación con las ong's para la defensa y promoción de los derechos humanos. Corroborando lo anterior, en el 2007, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C., realizó un estudio<sup>255</sup> sobre la situación de los Organismos Públicos de Derechos Humanos en el país y en el caso de la del Distrito Federal señala que en una encuesta realizada a las ong's y universidades que operan en la Ciudad de México: el 54% han celebrado algún convenio con la CDHDF.

Por cuanto hace a la relación que estableció el gobierno perredista de la Ciudad de México y las ong's en el ámbito legislativo, resaltan las siguientes leyes en las que las organizaciones se vieron consultadas o tomadas en consideración para la elaboración de la iniciativa de ley o bien para cabildear su aprobación durante el periodo de tiempo observado:

- a) Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar para el D.F.
- b) Ley de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia para el Distrito Federal.
- c) Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal
- d) Reglamento a la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal

---

<sup>255</sup> Gloria Ramírez (Coordinadora), *Ombudsman y sociedad civil: retos y propuestas informes alternativos sobre la situación de los derechos humanos en México (Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Puebla, Queretaro, San Luis Potosi y Sinaloa)*. Edit. Academia Mexicana de Derechos Humanos, A. C. México, 2007.

- e) Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal
- f) Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal
- g) Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal
- h) Ley de los Derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal
- i) Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal
- j) Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal
- k) Ley de Voluntad Anticipada para el Distrito Federal
- l) Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal
- m) Ley de Matrimonios y Adopción gay del D.F.
- n) Ley de la despenalización del aborto del D.F.
- o) Ley antitabaco del D.F.

En todas las leyes previamente listadas, las ong's participaron en el cabildeo y la consulta, siendo más notorias las movilizaciones públicas<sup>256</sup> de las leyes que tuvieron que ver con los derechos humanos de las mujeres y los diversos sexuales.

No obstante el fortalecimiento del Estado de Derecho que ha mostrado el Gobierno perredista del D.F. durante el lapso de tiempo observado, se han presentado en el mismo periodo las siguientes violaciones a los derechos humanos<sup>257</sup>, en las cuales se vieron involucradas algunas ong's en apoyo de los quejosos: el caso de Casitas del Sur y New's Divine, ambos en el 2008.

---

<sup>256</sup> Las acciones incluyeron campañas en los medios periodísticos, a través del internet y en radiodifusoras, marchas, mítines informativos en plazas públicas, pintas de bardas y espectaculares pagados, recolección de firmas para el apoyo de las iniciativas de ley, entre otras.

<sup>257</sup> Las señaladas han sido las más publicitadas por los medios electrónicos: radio, prensa y televisión.

2o. Apartado. Gobierno de las Entidades Federativas, su desempeño con los nuevos actores y sus reacciones frente a los novedosos mecanismos implementados para el respeto y difusión de los derechos humanos.

En el caso de Casitas del Sur se hizo evidente la omisión de un padrón de los niños que se encuentran en albergue (tanto por autoridades locales como federales); falta de supervisión a los albergues; un inadecuado marco legal para la defensa de los derechos de la infancia. Violándose la garantía del debido proceso y seguridad jurídica. Al respecto existe recomendación por parte de la CDHDF (4/2009) ante el incumplimiento de la misma, el caso fue turnado ante la ONU en el 2009 por parte de los familiares; en el 2011 la misma CDHDF lo presentó al Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzada e Involuntaria de Personas del citado organismo.

En relación al caso New's Divine la recomendación emitida por la CDHDF incluyó las siguientes acciones: armonización de los protocolos de actuación de las policías con los instrumentos internacionales sobre derechos de las mujeres; la suspensión del Programa de Mandos Únicos Policiales (Unipol); se integre el Consejo Ciudadano de la Juventud; creación de una agencia especializada en la atención de jóvenes víctimas de delitos cometidos por servidores públicos; falta de inventario de bienes durante los operativos; la elaboración de un manual sobre la realización de operativos, donde se contemplen las acciones y los requerimientos a fin de salvaguardar la integridad tanto de los ciudadanos involucrados como de los policías. A diferencia del caso anterior, en éste es el mismo Gobierno del D.F. quién solicita la intervención de los organismos internacionales, en concreto el apoyo de la ONU para un peritaje forense. Dicho peritaje recomendó al Gobierno del D.F. armonizar los protocolos de la práctica de medicina forense a los usados internacionalmente, así como la elaboración de informes comprensibles y detallados.

En ambos casos se observa que el cumplimiento de la normatividad voluntaria de los derechos humanos pone de manifiesto los fenómenos jurídicos

que hemos ya mencionado: lagunas, omisiones, controversias y antinomias presentes en el derecho nacional. Éstas atañen a los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

### **b) Gobierno de Guanajuato y su relación con las ong's**

El Estado de Guanajuato es conocido por su catolicismo ortodoxo, el porcentaje de población que se declara católica en el Estado sigue estando por encima de la media nacional. Entre los grupos religiosos asentados en su territorio destacan la Unión Católica Mexicana, la Acción Católica de la Juventud Mexicana, la Compañía de Jesús, la Congregación de los Hermanos Lasallistas, la Tercera Orden de San Francisco, los Legionarios de Cristo, la Congregación del Oratorio de San Felipe Neri, el Seminario Mayor de Maristas o de la Divina Infantita, Madres del Sagrado Corazón y las Madres Guadalupanas<sup>258</sup>. Todos estos grupos religiosos cuentan con universidades, escuelas de instrucción básica y media superior, revistas, periódicos, programas en la radio, además de iglesias para la difusión de sus ideas. No es de extrañar que muchas de las formas de organización utilizadas por la sociedad civil (sobre todo la más marginada) en el Estado sean promovidas por la iglesia. A este control cultural se suman las políticas conservadoras del Partido Acción Nacional que ha sido gobierno para el Estado desde 1991. Las primeras formas de organización que impulsaron (Iglesia y Gobierno panista) fueron las dirigidas a la producción; el Gobierno hizo uso de los créditos internacionales que fomentan el derecho al desarrollo de los pueblos<sup>259</sup> para alentar la creación y el trabajo de ong's. La mayor parte de las

---

<sup>258</sup> Guadalupe Valencia García, *Guanajuato: sociedad, economía, política y cultura*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. México. 1998. Pp. 149-153.

<sup>259</sup> El Gobierno Panista de Guanajuato acudió a financiadoras internacionales como Desjardin Group de Canadá, Raiffeisen Gammesfeld eG en Alemania

ong's alentadas por el Estado de Guanajuato se abocaban a la educación no formal, a capacitar en formas de organización y métodos para acceder a los recursos públicos, así como atención a grupos vulnerables principalmente servicios de salud<sup>260</sup>. Si bien ninguna de ellas se dedicaba al tema de los derechos humanos lograron la participación ciudadana en el Estado de Guanajuato. La mayor parte de las ong's registradas en el periodo de 1991 al 2002 se concentraron en la ciudad de León, que coincidentemente pertenece a la diócesis más importante dentro del Estado, la ahora arquidiócesis de León. Al depender, mayoritariamente, de los recursos del Estado muchas de ellas dejaron de funcionar cuando se recortaron los apoyos. Para el periodo de estudio que nos ocupa, la mayoría de estas ong's funcionaban sólo formalmente.

Por lo que respecta a la Procuraduría de Derechos Humanos de Guanajuato la encontramos presidida desde el 2000 al 2008<sup>261</sup> por el Dr. Manuel Vidaurri Aréchiga. Abogado de profesión, con fuertes vínculos de amistad con reconocidos panistas de la entidad y con los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, su principal desempeño profesional ha sido en la academia. En el caso de la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato (PDHEG) para ser Procurador de la misma, no es necesario conocer de derechos humanos, sólo gozar de reconocido prestigio personal y profesional<sup>262</sup>. En la terna presentada por el Gobernador del Estado, en octubre del 2000, el Dr. Vidaurri contendió con dos académicos universitarios: la Dra. Ma. De los Ángeles López García, catedrática de La Salle de León y con

---

<sup>260</sup> Francisco Javier Senties Laborde y Flavio Rojo Pons. *Informe sobre situación de OSC's en el estado de Guanajuato*. Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil (REMISOC/ ITESO, 3 de julio de 2009)

<sup>261</sup> Cabe aclarar que la mayor parte de los ombudsmen en las entidades federativas suelen repetir periodo presidiendo el organismo promotor de derechos humanos.

<sup>262</sup> Ley para la protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado el 26 de septiembre del 2000.

vínculos con el movimiento y ong's feministas en el Estado y, por otro lado, con el Dr. David Martínez Mendizabal, ingeniero de profesión, catedrático de la UIA León quien se vinculaba con el trabajo con los migrantes y las ong's que los apoyaban. Las ong's en este proceso participaron como apoyo de los candidatos, pero ninguno de ellos provenía del gremio.

En la práctica, la PDHEG, no establecía convenios de coinversión con las ong's defensoras de los derechos humanos en la entidad, se limitaba a la recepción de quejas y se relaciona principalmente con organizaciones que brindan ayuda humanitaria. Dichos convenios comenzaron a firmarse hasta el 2011.

En el Congreso del Estado de Guanajuato se abren foros para la discusión de las iniciativas de ley presentadas ante el órgano legislativo, en dichos foros se presentan ponencias, casi siempre avaladas por catedráticos universitarios pero no existe una convocatoria especial para las ong's. A continuación enlistamos las leyes que fueron aprobadas durante el periodo 2006-2012 y que involucran los derechos humanos. Cabe aclarar que no se tiene noticia de la participación activa de las ong's en dichos procesos legislativos.

- a) Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes,
- b) Ley de Acceso de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia,
- c) Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas,
- d) Ley de Inclusión de las Personas con Discapacidad,
- e) Ley de Voluntad Anticipada.

Sin embargo, el Estado de Guanajuato se ha visto envuelto en serias controversias en las que se enfrentan la moral o prerrogativas de algunos y los derechos humanos de otros. Tales fueron los casos de los feminicidios donde se confrontaron los derechos de las mujeres y los de los presuntos culpables, o bien



2o. Apartado. Gobierno de las Entidades Federativas, su desempeño con los nuevos actores y sus reacciones frente a los novedosos mecanismos implementados para el respeto y difusión de los derechos humanos.

el caso de los abortos donde se opusieron por una parte los derechos de las mujeres a la libre determinación sobre sus cuerpos y el derecho a la vida del no nacido.

Por cuanto hace a los derechos humanos violentados a las mujeres los hechos se dieron en el siguiente orden cronológico<sup>263</sup>:

- a) 8 de mayo del 2009, la mayoría panista en el Congreso del Estado de Guanajuato modificó el artículo 1ero. de la Constitución<sup>264</sup> para establecer que “persona es todo ser humano desde la concepción hasta su muerte natural, y el Estado le garantizará el pleno goce y ejercicio de todos su derechos”. Esta definición de persona lleva a la tutela, por parte del Estado, del no nacido.
- b) Dicho argumento se utilizaría en un proceso judicial posterior en el municipio de Santa Catarina del mismo Estado<sup>265</sup>, Sandra (una mujer con retraso mental) fue violada por su empleador y la agente del Ministerio Público especializado en Delitos Sexuales, le niega el derecho a abortar el producto de la violación con base en el argumento antes mencionado.
- c) Después de recurrir judicialmente la negativa, los doctores de la Secretaría de Salud en San Luis de la Paz se negaron a practicarle a

---

<sup>263</sup> Información tomada de la página web de la ong “Las libres” de Guanajuato [http://www.laslibres.org.mx/index/33\\_articulosdeinteres.html](http://www.laslibres.org.mx/index/33_articulosdeinteres.html)

<sup>264</sup> PDHEG, *Reforma al artículo 1º. De la Constitución Política del Estado de Guanajuato*. Portal Web de la PDHEG [http://www.derechoshumanosgto.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=331&catid=66&Itemid=17](http://www.derechoshumanosgto.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=331&catid=66&Itemid=17)

<sup>265</sup> Informe “México, víctimas por partida doble. Obstrucciones al aborto legal por violación en México” *Human Right Watch* Vol. 18 No. 1(B). New York. Marzo 2006

Sandra el aborto aduciendo su derecho a la objeción de conciencia, dejando sin aplicación la NOM 046-SSA2-2005<sup>266</sup>.

- d) Posteriormente, en marzo del 2010, y continuando con las violaciones a los derechos humanos de las mujeres, la Secretaría de Educación de Guanajuato sacó de circulación el libro oficial de la SEP de primero de secundaria<sup>267</sup> e introdujo uno donde promovía la abstinencia, la virginidad, el matrimonio y condenaba el uso de métodos anticonceptivos y la homosexualidad. Ante la presión de las ong's feministas de Guanajuato, del país y de otros países, el gobierno federal ordenó que fueran retirados los 90 mil ejemplares distribuidos por la Entidad.
- e) Las ong's feministas de la entidad (Victoria Diez. A. C. y Las libres) denuncian que entre el año 2000 y el 2008, médicos de la Secretaría de Salud ha denunciado ante el Ministerio Público a 130 mujeres que abortaron. En septiembre del 2010, por intervención de la ONU, el gobernador Juan Manuel Oliva Ramírez promovió una reforma al Código Penal para que siete mujeres que abortaron salieran libres<sup>268</sup>, las cuales purgaban sentencias por el delito de homicidio en razón de parentesco<sup>269</sup>, de hasta 29 años.

---

<sup>266</sup> Dicha norma oficial mexicana fue reformada como parte de la Composición Amigable que firmó el Estado Mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con motivo del Caso Paulina, por el cual no se le practicó el aborto a una niña de 13 años que había sido violada.

<sup>267</sup> *La Jornada* 13-marzo-2010 "Educación de Guanajuato repartió libro no autorizado por la SEP", Carlos García; *El Universal de León* 13-febrero-2010 "Vuelve libro de biología *moralista* a Guanajuato", Xóchitl Álvarez. *El porvenir. Mx* 20-septiembre-2009 "Omiten órganos sexuales de libros de texto en Guanajuato.

<sup>268</sup> *El Universal de León*. 3 de septiembre del 2010. "Liberaran a siete mujeres en Guanajuato". Xóchitl Álvarez; *Cimacnoticia, periodismo con perspectiva de género*. 7 de septiembre del 2010. "Liberaran hoy a siete mujeres presas por aborto en Guanajuato." Anayeli García Martínez.

<sup>269</sup> Así tipifican en Guanajuato al aborto, porque este tipo penal conlleva penas más severas que el primero.

2o. Apartado. Gobierno de las Entidades Federativas, su desempeño con los nuevos actores y sus reacciones frente a los novedosos mecanismos implementados para el respeto y difusión de los derechos humanos.

- f) De acuerdo a un informe de la Procuraduría de Justicia en el Estado del 2006 al 2012 se reportaron 254 asesinatos de mujeres. León ocupa el primer lugar con 39 casos, que representan el 15% del total del sexenio, le siguen Celaya con 32 casos (12.5%) e Irapuato con 25 crímenes (9.8% del total). El informe de la Procuraduría menciona que 6 municipios concentran más de la mitad (51.4%) de los asesinatos y sólo 11 de los 46 municipios del estado han estado libres de crímenes de género en el actual sexenio<sup>270</sup>.

Con respecto a los derechos humanos de las personas detenidas, el 30 de junio del 2008, un diario local en Guanajuato dio a conocer dos videos en los que los elementos del Grupo Especial Táctico (GET) de la policía de León reciben clases de tortura. Los funcionarios estatales argumentaron que las clases tienen como objetivo preparar a los elementos policiales para situaciones extremas, pero no para aplicar los conocimientos en civiles. Argumentando también que se filmaron los procedimientos de tortura para poder corregir los errores cometidos por los participantes. Ante los hechos la PDHEG emitió una recomendación por la cual se suspendieron dichos cursos. Posteriormente la CNDH atrajo la queja por tratarse de un delito federal. Como resultado de la violación a los derechos humanos descrita se modificó el artículo 264 del Código Penal para el Estado, ampliándose el tipo penal de tortura para incluir, además de la pena privativa de libertad, la inhabilitación del cargo para los funcionarios que realicen o permitan se realice en su presencia actos de tortura. No aceptándose, en la nueva redacción del artículo 264, la excluyente de responsabilidad por cumplimiento de una

---

<sup>270</sup> Dato tomado del periódico digital *Sin Embargo*, 6 agosto del 2012 <http://www.sinembargo.mx/06-08-2012/323675>.

orden superior. En la exposición de motivos para la modificación se señaló los videos exhibidos en los que el GET daba clases de tortura a sus elementos.

Mientras en el caso del Gobierno del D.F. la mayor parte de las violaciones a los derechos humanos se deben a omisiones en las leyes, en el caso del Gobierno de Guanajuato podemos apreciar que la mayor parte de las violaciones son por un hacer o no hacer lo que está previsto por ley.

### **c) Gobierno de Oaxaca y su relación con las ong's**

No fue fácil elegir una entidad federativa con gobierno priista que reuniera las siguientes características:

- i. Que el estado a analizar fuera considerado, desde el imaginario social, como un bastión para el partido en cuestión.
- ii. Que el partido político que ocupara la gubernatura llevará más de dos periodos en el poder.
- iii. Que los actos del gobierno de la entidad federativa, durante el periodo de tiempo a observar, hubieran atraído la atención internacional (de organismos u ong's internacionales), ya sea de manera positiva<sup>271</sup> o negativa<sup>272</sup>.
- iv. Que en la entidad se registrara actividad por parte de las ong's<sup>273</sup> y grupos sociales (indígenas, diversos sexuales, mujeres, activistas de derechos humanos, etcétera).

En la mayoría de las entidades gobernadas por el PRI no hay presencia activa de las ong's nacionales y por lo tanto la intervención de las ong's

---

<sup>271</sup> Por la forma en que resolvió los conflictos, incluyendo a los actores involucrados.

<sup>272</sup> Por su no hacer u omisión ante la violación de los derechos humanos y la toma de decisiones unilaterales.

<sup>273</sup> Para medir la actividad de las ong's en las entidades federativas nos guiaremos por la presencia que registran en los periódicos de circulación estatal y nacional y no por las que cuentan con leyes que regulan la actividad de las ong's pues en varios de los 8 estados con leyes la mayoría de los organismos registrados ofrecen apoyo humanitario a la población que atienden y no apoyan demandas sociales contra el gobierno local.

internacionales es casi nula. El escaso trabajo de ong's en dichas entidades no sólo es causado por los actos de Estado sino también de la actividad de grupos de delincuencia organizada. Por ambas razones renunciamos al estudio de Veracruz y Tamaulipas. Durante el periodo de tiempo observado el Estado de Oaxaca presentó una hiperactividad por parte de la sociedad civil organizada y poca actividad relevante por parte del organismo público de derechos humanos (OPDH), a pesar de ello la Comisión sufrió cambios jurídicos en su estructura y el gobierno de la entidad vivió la intervención de varios organismos internacionales de defensa de los derechos humanos, modificando con ello varias leyes locales en beneficio de los afectados. En Oaxaca se presentaron todos los efectos jurídicos antes analizados: omisiones, lagunas, controversias y antinomias; el gobierno de la entidad fue responsable de conductas de hacer, no hacer y omitir. Razones por las que decidimos incluir a Oaxaca en nuestro estudio.

El gobierno de Oaxaca ha sido priista desde 1952 y Ulises Ruiz Ortiz fue el último gobernador de dicho partido. El sexenio del 2004 al 2010 se vio afectado por los conflictos de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca y el indígena en San Juan Copala.

En el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca que operó hasta el 2007, el Presidente de la Comisión era electo por la Legislatura local a propuesta del Gobernador dentro de una terna de 3 aspirantes al cargo. Los requisitos eran mínimos pero sobresalían haber residido los últimos 5 años en la entidad y no tener mala fama. No se especificaba grado de estudios ni la no pertenencia inmediata a algún cargo público<sup>274</sup>. El periodo para el cargo era de 4

---

<sup>274</sup> Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 28 de enero de 1993.

años y podía ser ratificado sólo para el siguiente periodo inmediato. Por cuanto hace al Consejo, figura importante en el OPDH, era nombrado exclusivamente por el Gobernador y puesto a consideración del Congreso. Es decir, de las tres entidades estudiadas sólo la de Oaxaca no incluía un proceso de consulta ni la participación de grupos de la sociedad civil (ong's, universidades, institutos de asistencia, etcétera) en la elección del ombudsman y su consejo. A diferencia de los otros Estados estudiados, en Oaxaca ningún ombudsman ha repetido periodo<sup>275</sup>. Al parecer se considera un puesto más dentro del gobierno<sup>276</sup> que no precisa especialización alguna. Otra irregularidad en la Comisión fue la registrada en 2001 con el ombudsman Hugo Manuel Félix García quien fue impugnado por las ong's de la localidad<sup>277</sup> por no cumplir los requisitos señalados en la ley, después de tres días de presión fue destituido del cargo. El periodo 2001-2005 fue atendido por el Dr. Sergio Segreste Ríos quien sólo presentó informes de actividades hasta el 2004 sobre las actividades desarrolladas hasta el 2003. Después de este periodo se suspendieron los informes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca hasta 2007. De igual forma, la mayoría de las quejas particulares interpuestas ante la Comisión por estar vinculadas al movimiento de la APPO o al conflicto en San Juan Copala fueron turnadas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En el 2005, previo al cambio de Ombudsman en Oaxaca se registró un nuevo debate público entre las ong's y el OPDH. El Dr. Sergio Segreste Ríos declaró al periódico Noticias, de circulación estatal, que las ong's agrupadas en

---

<sup>275</sup> De 1993-1997 Lic. José Luis Acevedo Gómez, 1997-2001 Dr. Evencio Nicolás Martínez Ramírez

<sup>276</sup> Acevedo Gómez se desempeñó como Notario Público antes y después del cargo. El Dr. Evencio Nicolás Martínez Ramírez fue con posterioridad nombrado Procurador General de Justicia del Estado y después Secretario Gral. De Gobierno. Otros de los ombudsman también ocuparon distintos puestos en el Gobierno de Oaxaca: el Dr. Sergio Segreste Ríos fue Secretario de Protección Ciudadana, Jaime Mario Pérez Jiménez fue nombrado Coordinador General de Asuntos Jurídicos de Gobernación.

<sup>277</sup> *Periódico Reforma*, 3 de junio 2001. "Renuncia ombudsman impugnado en Oaxaca", Iván Rendón.

2o. Apartado. Gobierno de las Entidades Federativas, su desempeño con los nuevos actores y sus reacciones frente a los novedosos mecanismos implementados para el respeto y difusión de los derechos humanos.

el Colectivo por la Democracia pretendían apoderarse de la Comisión con fines políticos y acusó a la CDHDF de estar detrás de dicha maquinación. El ombudsman para el periodo que iniciaba en 2005 fue electo conforme a la ley de 1993, sin que las ong's pudieran participar en el proceso; pero debido a las presiones la ley se modificará dos años más tarde y se elegirá un nuevo ombudsman bajo los nuevos términos.

El OPDH cambió su nombre y estructura a partir del 2007<sup>278</sup> debido a las recomendaciones de diversos organismos internacionales<sup>279</sup> y las presiones de los grupos involucrados los conflictos de la APPO y los indígenas. Entre las reformas a su ley reglamentaria se encuentran las siguientes:

1. Se modificó el artículo 3º para recibir las quejas presentadas por ong's y grupos de personas ya que con anterioridad sólo se recibían quejas individuales.
2. En su art. 7 se ampliaron la facultades del OPDH de XII a XXVIII fracciones, resaltando las que tienen que ver con las comunidades indígenas: a) fomentar el respeto a la identidad y derechos de las comunidades y pueblos indígenas; b) realizar visitas periódicas a las comunidades indígenas del Estado con la finalidad de verificar el irrestricto respeto a los derechos humanos y sociales que la Constitución les reconoce.

---

<sup>278</sup> Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 21 de diciembre del 2007. Ley de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

<sup>279</sup> Recomendación del Relator de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas 2004; Recomendaciones hechas por la Relatora Especial sobre Violencia hacia las Mujeres de la ONU en 2006; Amnistía Internacional, "Oaxaca, clamor por la justicia" AMR 41/031/2007; Comisión Civil Internacional por los Derechos Humanos, "Informe sobre los hechos de Oaxaca, del 16 de diciembre de 2006 al 20 de enero de 2007" Edit. Gráficas Lunas y UACM; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, comunicado 45/07, 16 agosto; Recomendación por parte del Comité para prevenir la tortura de la ONU, CAT/C/MEX/CO/4 (2007).

3. En el artículo 10 se aumentaron los requisitos para ser Presidente de la Comisión: se especifica la necesidad de contar con un título de Licenciado en Derecho, no haber desempeñado cargo para ninguno de los tres poderes públicos en el año previo a su elección y no tener lazo consanguíneo, ni por afinidad hasta el segundo grado, con los titulares de los poderes del estado.
4. En el art. 11 se prevé una convocatoria pública y un proceso abierto ante la legislatura para la elección del ombudsman a cargo de la Comisión Permanente de Derechos Humanos del Congreso del Estado. Además se prevé que deberá ser electo por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso y que en su comparecencia como aspirante deberá abordar los temas de pluralidad, equidad de género, apartidismo y no discriminación. El cargo se amplió por un año más, quedando en cinco y de igual forma podrá ser ratificado sólo para el periodo inmediato posterior. El mismo proceso se observará para elegir a los miembros del Consejo.
5. Se incluyó un capítulo para reglamentar la promoción y difusión de los derechos humanos, que antes no se contemplaba, en el que se incluye la obligación de establecer convenios de colaboración con las ong's y los grupos organizados de personas que lo soliciten. Así como organizar campañas para la sensibilización en temas específicos y difundir e investigar sobre temas de derechos humanos.

Bajo esta nueva normatividad la Comisión Permanente de Derechos Humanos del Congreso de Oaxaca lanzó una convocatoria abierta para la elección del Presidente, registrándose cinco solicitudes: las del Dr. Heriberto Antonio García, Lic. Félix Hernández Pizarro, Lic. Erik García López, Lic.



2o. Apartado. Gobierno de las Entidades Federativas, su desempeño con los nuevos actores y sus reacciones frente a los novedosos mecanismos implementados para el respeto y difusión de los derechos humanos.

Liudmila Oropeza Fuentes y Lic. Norma Iris Santiago Hernández. La única candidata que contaba con el apoyo de las ong's y con practica en la defensa y promoción de los derechos humanos fue la Lic. Liudmila Oropeza Fuentes, quién no recibió ni un solo voto del Congreso. La votación fue aplastante con 37 votos a favor del Dr. Heriberto Antonio García y sólo 4 abstenciones. El tercer candidato recibió sólo un voto.

Bajo el periodo 2007-2012 se regularizó el trabajo de la CDDHO. Se crearon dos nuevas visitadurias, una para migrantes y otra para los pueblos indígenas. Se instauró una Maestría en Derechos Fundamentales y Cultura de los Pueblos Indígenas. Es importante señalar que terminado el periodo se volvió a modificar la ley orgánica para el OPDH y nuevamente cambió de nombre y estructura, para convertirse en la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca. En esta ocasión hubo una masiva participación ciudadana, registrándose 21 aspirantes al cargo de la Presidencia del organismo.

Por cuanto hace a las leyes creadas durante este periodo (2004-2010) la producción del Congreso del Estado fue escasa, debido en parte al conflicto que se vivía en el Estado y que se volvió prioridad para resolver. Una vez que se sentaron las bases para la resolución de las demandas populares el Congreso aprobó una iniciativa de ley propuesta por el Gobernador para modificar la Constitución del Estado en 2011.

Durante el periodo de tiempo que nos ocupa las violaciones a los derechos humanos más frecuentes fueron:

- a) Tortura, tratos crueles e inhumanos
- b) Desaparición forzada de personas
- c) Violaciones a la integridad física de las personas
- d) Faltas al debido proceso

- e) Derechos humanos de los indígenas desplazados por los conflictos de tierras.
- f) Violaciones a la consulta previa a los pueblos indígenas para la explotación de los recursos naturales en sus territorios.
- g) Faltas al Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas para los pueblos originarios. Entre otras la obligación del Estado Mexicano para garantizar el desarrollo y continuidad de los usos y costumbres de los pueblos indígenas.
- h) Faltas a la Convención de Belem do Pará y de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

De lo antes expuesto podemos apreciar que las violaciones a los derechos humanos por parte del gobierno de Oaxaca consistieron en conductas de hacer, no hacer y omitir. Se presentaron lagunas, omisiones, contradicciones y antinomias entre la legislación de la entidad y lo previsto en los instrumentos internacionales signados y ratificados por el Estado Mexicano. Pero al mismo tiempo un proceso legislativo constante, aunque lento, en la búsqueda de la armonización de ambos ordenamientos jurídicos. Todo esto teniendo como fondo una movilización político-social que trascendió los límites de la entidad federativa.

### **3er. Apartado. Fortalecimiento del Estado de Derecho en México a partir de la interacción de los ordenamientos jurídicos internacional, nacional e infranacional.**

OBJETIVO. Analizar cómo la relación de los tres ordenamientos jurídicos (internacional, nacional e infranacional) transforma al Estado de Derecho en México a partir de los casos planteados en el presente capítulo.

El pasado 3 de septiembre del año en curso la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia 293/2011<sup>280</sup>, la cual trata sobre la reforma al 1º Constitucional en materia de derechos humanos del 2011. Dicha reforma al 1º Constitucional dice “... Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. La pregunta de fondo para los ministros consistió en determinar si los tratados internacionales en materia de derechos humanos estaban por encima de la Constitución al momento de aplicar el principio *pro homine*. La resolución alcanzada por los ministros establece que al no ser modificado el artículo 133 de la Constitución todos los tratados deberán estar acordes a la Constitución; sí existiese controversia entre ambos (tratados internacionales y Constitución) se deberá aplicar la Constitución. Con dicho acuerdo se desvirtúa la reforma del 2011 que implicaba la aplicación de la protección más amplia cuando existiera controversia entre los derechos que otorga la Constitución y los que otorgan los instrumentos internacionales. Con la jurisprudencia dictada sí el derecho más amplio lo otorga el instrumento internacional y la Constitución prevé un criterio distinto deberá prevalecer la

---

<sup>280</sup> La resolución a la Controversia ha recibido tanto elogios (como la declaración hecha por el Presidente de la CoIDH <http://razon.com.mx/spip.php?article192183#.Ulqllgdf7pU.email> página consultada el 18 de octubre del 2013) como desacuerdos (<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2204393> artículo del Ministro Cossío Díaz, página consultada el 18 de octubre del 2013)

Constitución y no el derecho más amplio, dejando sin aplicación el principio *pro homine* previsto por la reforma constitucional.

En la reforma Constitucional del artículo 1º, el Estado Mexicano reconocía el derecho al principio *pro homine*, con la jurisprudencia establecida en la resolución de la controversia 293/2011 se establece una jerarquía entre los instrumentos internacionales de derechos humanos y la Constitución, mandatándose la prevalencia de la segunda sobre los primeros. ¿De qué sirve a las personas el reconocimiento de sus derechos si posteriormente debido a un tecnicismo jurídico los derechos quedan sin aplicarse?

Para poder hablar de existencia del Estado de Derecho debe existir el imperio de ley que somete y controla poderes y funciones del Estado<sup>281</sup>, la división de los poderes<sup>282</sup> públicos y los distintos niveles de gobierno (en el caso Mexicano), así como la efectividad jurídica y eficacia política<sup>283</sup> en el interior del Estado. La necesaria existencia de los últimos dos puntos citados (efectividad jurídica y eficacia política), nos permiten enfocarnos en dos características del Estado de Derecho:

- a) Primero es un orden jurídico que legitima al Estado sin calificarlo por cuestiones morales o éticas, un Estado agnóstico y plural; y segundo
- b) entendemos el Estado de derecho como un orden constitucional y democrático (es decir, los derechos fundamentales constan en la Constitución) que se valida a partir de su propio cumplimiento y no sólo por la formalidades que observa.

---

<sup>281</sup> Cuya caracterización abordamos en el capítulo primero de la presente tesis, al estudiar la evolución del Estado hasta el Estado Constitucional de Derecho que promueve y protege los derechos humanos de las personas que lo habitan.

<sup>282</sup> División en la que hemos insistido a lo largo del presente trabajo de investigación, diferenciando también los niveles de gobiernos federal y estatal.

<sup>283</sup> Temas que abordamos en el capítulo tercero de nuestra investigación.

Un Estado con tales características es un Estado que promueve y protege los derechos humanos de las personas que lo habitan, no por cuestiones morales o éticas sino en cumplimiento de las responsabilidades internacionales contraídas convencionalmente.

Partiendo de tal caracterización podemos preguntarnos: ¿estamos en México en un proceso de homogenización del orden jurídico nacional al internacional en materia de derechos humanos? ¿Se cumplen o no los derechos humanos en México? Sigue siendo una decisión política del Estado la que prevalece más allá del orden jurídico nacional. Si bien es cierto existe el compromiso internacional, el Estado decide de qué manera y en qué tiempos da cumplimiento al mismo. Existe un seguimiento por parte de los organismos internacionales pero no una sola fórmula para cumplir; dejando a criterio del Estado la fórmula adecuada a sus circunstancias a cambio de un cumplimiento gradual. La obligación no se cumple en un solo acto sino en varios actos de manera progresiva. Además, debemos entender que la armonización del orden jurídico nacional al internacional se desarrolla en medio de conflictos entre los actores y los ordenamientos jurídicos involucrados, como lo evidenciamos en los dos apartados previos.

La historia reciente nos muestra el cumplimiento del Estado Mexicano al reformar el 1º Constitucional en el 2011 y por otro lado la decisión del Poder Judicial le resta eficacia a la aplicación del derecho reconocido. Estas decisiones estatales incrementan la desconfianza en el derecho nacional vigente y explican la subsistencia de órdenes jurídicos infranacionales, logrando que el orden jurídico nacional se ejerza poco en tribunales. El no ejercicio del derecho vigente implica una falla en el imperio de ley, requisito previo para hablar del Estado de Derecho en México.

Paradójicamente tanto el orden internacional como el infranacional coinciden en los sujetos que tutelan: poblaciones vulnerables marginadas por el derecho nacional. En la medida que los Estados dejan de atender las necesidades de diversos grupos de población, la presión por armonizar sus órdenes jurídicos (infra, nacional y supranacional) se vuelve más tangible desde el interior y el exterior de su territorio. Desde el interior la población vulnerable organizada presiona políticamente<sup>284</sup> y desde el exterior los organismos internacionales presionan con la amenaza de sanciones<sup>285</sup> al Estado por el incumplimiento de sus responsabilidades<sup>286</sup>.

Sin embargo no opera con tanta fluidez lo dicho. En la práctica se presentan problemas como los siguientes: ¿por qué a pesar de las presiones internas y externas no existe un avance significativo y uniforme en la armonización entre los órdenes jurídicos internacional y nacional? ¿Por qué los procesos de armonización implican controversias entre los niveles de gobierno tal como lo evidencia los casos de Minera San Xavier, Cherán y la Campaña sin Maíz no hay País? ¿Por qué dicho proceso de armonización son asimétricos en las Entidades Federativas como lo indican los hechos narrado en Oaxaca, Guanajuato y el Distrito Federal? ¿O por qué la resolución de la SCJN a la controversia 293/2011 donde uno de los Poderes parece avanzar en materia de derechos humanos pero el otro lo limita?

En el caso del Estado Mexicano la presión por armonizar los órdenes jurídicos se presenta de manera desigual en las treinta y un entidades federativas

---

<sup>284</sup> La presión se ejerce utilizando medios legales y políticos, tal como hemos visto en los dos apartados previos del presente capítulo.

<sup>285</sup> Las sanciones a que nos referimos no son necesariamente penas, puede tratarse de un beneficio que se perdería en caso de incumplimiento de la responsabilidad.

<sup>286</sup> Peter Bachrach y Morton S. Baratz, *Two faces of power*. The American Political Science Review, Vol. 56. Issue 4 (Dic.1962) pp.947-952.

y el Distrito Federal debido, en parte, al partido político (de *iure o facto*) que gobierne el territorio. También la armonización se acelera o entorpece tomando en cuenta el grupo vulnerable al que se tutele. Pero es un hecho que la armonización es un proceso que el Estado Mexicano vive y fortalece con él su Estado de Derecho al lograr la eficacia<sup>287</sup> de su ordenamiento jurídico nacional.

Resulta importante insistir que en todo momento el Estado conserva la decisión para la resolución de los conflictos que se le presentan en este proceso de armonización de los tres órdenes jurídicos, esto explica las resoluciones encontradas de los tres niveles de gobierno y la asimetría en la resolución de los conflictos entre las entidades federativas. El Estado es libre de decidir cumplir total o parcialmente con cualquier responsabilidad contraída internacionalmente o bien omitir cumplir. Dicha decisión depende de la relación de fuerzas que prevalezca entre el Estado, los partidos políticos, ong's y movimientos sociales nacionales e internacionales que participen del conflicto.

Cuando el Estado Mexicano reconoce la personalidad jurídica de las ong's y movimientos sociales nacionales e internacionales, así como los mecanismos que dichos sujetos utilizan para la solución de los conflictos está fortaleciendo su Estado de Derecho a través de la garantía del debido proceso y acceso a la justicia. En efecto, los mecanismos utilizados por los nuevos sujetos son utilizados pública y constantemente, no son valores regidos por la moral o ética particular de los participantes, sino validados por la práctica de grupos de población durante tiempos considerables (hablamos de prácticas generacionales). Al reconocer los nuevos mecanismos como parte de su derecho nacional vigente, el Estado Mexicano a través de sus autoridades se somete a un mandato de ley

---

<sup>287</sup> Entendemos por eficacia del derecho el ejercicio y cumplimiento del mismo. Óscar Correas, *Kelsen y los marxistas*. Edic. Coyoacan, 1994. México, p.128.

alejándose de la cuestión moral y ética en el ejercicio de sus funciones. Con esta práctica el Estado refuerza el mandato de ley, la eficacia jurídica y la efectividad política, elementos todos del Estado de Derecho. De esta forma los derechos humanos internacionales se positivizan y el Estado cumple con la responsabilidad previamente contraída. Convirtiéndose el orden jurídico internacional en fuente de nuestro derecho nacional.

La homogeneización de los tres órdenes jurídico (infranacional, nacional e internacional) no sigue el mismo patrón. No siempre atraviesa por la modificación a la Constitución General de la República Mexicana y de ahí a sus leyes secundarias. Tal como vimos al inicio de esta apartado la reforma constitucional al artículo 1º se ve modificada por una resolución de la SCJN. Muchas veces se reforman la Constitución de manera muy general y las reformas a las leyes secundarias son más específicas. En estas modificaciones también se aprecia la decisión del Estado y las relaciones que guardan los sujetos involucrados en el conflicto<sup>288</sup>. Pero sin importar la fórmula que se elija para la armonización el Estado de Derecho se fortalece y con él la garantía del debido proceso y acceso a la justicia lo que se traduce en una mayor utilización del ordenamiento jurídico nacional.

Los distintos sectores de la acción estatal asumen lógicas distintas en el proceso de armonización de los tres órdenes jurídicos<sup>289</sup>, causando controversias y antinomias. Esta desigualdad entre las culturas jurídica-política de cada entidad federativa tienen su origen en los cambios que vive el sistema político

---

<sup>288</sup> *Idem*, Cossío Díaz

<sup>289</sup> Mientras el Poder Ejecutivo otorga permisos para la explotación de recursos naturales en cumplimiento de instrumentos internacionales de tipo mercantil, el Poder Judicial condiciona dichos permisos al cumplimiento de los ordenamientos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos. O bien, los poderes federales y los poderes de los estados entran en contradicción sobre la interpretación de alguna ley concreta. Lo que genera conflictos entre los diversos derechos de los sujetos involucrados: se litigan derechos individuales frente a derechos colectivos. Como hemos descrito en los dos apartados previos del presente capítulo.



nacional<sup>290</sup> por lo que resulta más conveniente regular el procedimiento y no dejarlo a la libre interpretación de la autoridad que lo aplica. Sí se libera a las autoridades del mandato de ley para dejarlos en libertad de aplicar o no una disposición constitucional y un compromiso internacional, dependiendo de valores éticos o morales, debilitamos el Estado de Derecho al quitarle su efectividad jurídica y por lo tanto su ejercicio.

Hemos descrito en este capítulo cómo el proceso de armonización del ordenamiento jurídico nacional al internacional en materia de derechos humanos se presenta y se potencia a través del conflicto. Sí los distintos gobiernos en los diferentes órdenes (federal, estatal y municipal), así como la presencia de ong's nacionales e internacionales, afectan el proceso de armonización entre los órdenes jurídicos nacional e internacional en materia de derechos humanos, ¿cómo afecta esto al Estado Mexicano? ¿Este nuevo panorama político transforma al Estado y si lo hace, cómo lo hace?

En la resolución de los conflictos que nacen de la armonización de los tres órdenes jurídicos, el Estado ejerce un poder más horizontal que vertical favoreciendo la conexión y la organización entre recursos formales e informales. En este sentido la reducción del aparato de Estado ha representado algo positivo para los nuevos sujetos políticos nacionales e internacionales. Cabría aclarar que un Estado con pocos operadores no significa un Estado débil. Sin importar la fuerza política<sup>291</sup> de estos nuevos sujetos, el Estado conserva el poder de decisión (decidir hacer o no hacer) por lo que se constituye en árbitro de los sujetos (nacionales e internacionales) que interactúan en el conflicto. Estableciendo el Estado marcos de interacción jurídica, así como espacios de negociación y

---

<sup>290</sup> Boaventura de Sousa Santos, *Sociología jurídica crítica, para un nuevo sentido común en el derecho*. Edit. Trotta. España. 2009.

<sup>291</sup> Fuerza política que se vuelve coyuntural pero que igual presiona.

disputa política<sup>292</sup>. Este ejercicio más horizontal del poder no se presenta de manera pacífica ni del todo voluntaria por parte del Estado. Como hemos visto en los dos anteriores apartados el proceso de armonización atraviesa siempre por el conflicto. De hecho, el conflicto mismo lo acelera. Encontramos en cada entidad federativa un escenario distinto con actores en confrontación y negociación permanente, con diversas y cambiantes estrategias de acción y de discurso. Algunos Poderes en las entidades promueven el cumplimiento de los derechos humanos para algunos sectores de la población y niegan los de otros.

El Estado Mexicano se transforma<sup>293</sup> y su autolimitación se plasma en el derecho nacional. Como el Estado se integra por tres niveles de gobierno y dos de ellos están facultados para legislar emergen distintos tipos de legalidad estatal y cada uno de ellos opera con cierta autonomía<sup>294</sup>. Lo cual explica los casos que analizamos en los dos apartados previos. De tal suerte que el Estado al crear distintos tipos de legalidad en cada una de las entidades federativas crea no sólo el orden sino también el desorden social<sup>295</sup>, la regla y la excepción a la regla<sup>296</sup>.

En suma, el avance en el proceso de armonización de los tres órdenes jurídicos (nacional, infranacional y supranacional) obedece a cambios políticos, por eso el derecho se fragmenta aún más, sin dejar de ser un elemento clave para

---

<sup>292</sup> José Luis Escalona Victoria “El incompleto imaginario del orden, la inacabada maquinaria burocrática y el espacio de lucha. Antropología del Estado desde el sureste de México. En Alejandro Agudo Sanchíz y Marco Estrada Saavedra, coordinadores. *(Trans)formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica*. Colegio de México y Universidad Iberoamericana. México. 2011. P.46

<sup>293</sup> Aparecen nuevas funciones para los Poderes Públicos y nuevos organismos estatales autónomos y algunos con participación de organismos internacionales.

<sup>294</sup> Boaventura de Sousa Santos, *ibid*, p. 259.

<sup>295</sup> José Luis Escalona, *Ibid*, p. 53.

<sup>296</sup> Por ejemplo el derecho de las mujeres a la libre determinación sobre sus cuerpos. En el caso del D.F. se traduce al derecho a abortar dentro de las primeras 12 semanas de gestación sí el embarazo obstaculiza el proyecto de vida de la mujer, mientras en otras entidades el aborto está penado. Esto ha provocado que las mujeres que desean abortar viajan al Distrito sólo para practicarse el aborto. O bien el caso de los matrimonios entre homosexuales reconocido por la leyes del Distrito Federa que causan controversias con la aplicación de leyes federales.

la integración social. La autonomía de los poderes locales que se refleja en esta fragmentación del derecho y heterogeneidad en los criterios de las distintas autoridades estatales son efectos de la globalidad y no necesariamente son efectos negativos. El Estado (integrado por sus 3 Poderes Públicos y sus 3 niveles de gobierno) es responsable, ante la comunidad internacional, de promover valores, de establecer y propiciar reglas de convivencia social<sup>297</sup> a través de su ordenamiento jurídico nacional.

---

<sup>297</sup> Ladwig Guendel González. “Políticas Públicas y derechos humanos”. *Ciencias Sociales* No.97 Vol. III pp. 105-125, San José, Costa Rica. 2002

### **Conclusiones del capítulo IV.**

El procedimiento jurídico-político seguido por cada entidad federativa no es nunca el mismo, varía; pero tiene en común que el Estado, a través del Poder Público que lo represente, tiene siempre el poder de decisión en cuestiones de forma<sup>298</sup> y mecanismos a elegir.

Este proceso de armonización entre el derecho nacional e internacional de los derechos humanos genera cambios jurídico-políticos en los distintos niveles de gobierno así como en las funciones y la relación de los Poderes Públicos. Las lagunas, controversias y antinomias en el ordenamiento jurídico nacional son el efecto jurídico del proceso comentado; mientras el reconocimiento político de los nuevos actores y los nuevos procedimientos utilizados, así como las nuevas funciones que el Estado desarrolla, nos hablan de los cambios políticos en la estructura del Estado Mexicano.

Las tácticas que el Estado Mexicano implementa, en el proceso de armonización que nos interesa, dependen de las redes internacionales de apoyo con que cuenten los nuevos sujetos político-jurídicos. También la filiación política de las autoridades involucradas afecta la interpretación del ordenamiento jurídico internacional en dicho proceso de armonización y, por lo tanto, la manera bajo la cual se cumpla con la *restitutio in integrum* para la reparación del derecho conculcado. Como hablamos de procesos debemos tomar en cuenta el tiempo en el que se desarrolla el conflicto, ya que su extensión permite la participación de distintos sujetos y la aplicación por parte del Estado de diversos mecanismos para la resolución de un mismo conflicto social. De tal suerte que no es el ordenamiento jurídico internacional el que se impone o subordina al

---

<sup>298</sup> Sin olvidar que muchas veces las cuestiones de forma determinan el fondo.

Estado; más bien, son los sujetos (institucionales o no) y conflictos locales los que crean espacios donde lo internacional se vuelve un hecho.

En el presente capítulo hemos abordado distintas situaciones y más allá de las particularidades de cada entidad federativa, de los grupos vulnerables involucrados, de los gobiernos federal o estatal. Nos interesa resaltar los mecanismos o procedimientos que se siguieron para lograr la armonización del ordenamiento jurídico nacional al internacional de los derechos humanos. Procedimientos que incluyeron los procesos reconocidos por el Estado y los mecanismos que forman parte del quéhacer de los grupos vulnerables involucrados. Así como también significaron el reconocimiento jurídico y político de los grupos vulnerables y de las ong's que los representan.

En el caso de la Minera San Xavier en San Luis Potosí los permisos concedidos por el Estado Mexicano para la explotación a cielo abierto de la mina es lo que provocó el conflicto. A lo largo del mismo, distintos actores se suman hasta conformar el Frente Amplio Opositor a la Minera San Xavier. Encontramos un incremento de los nodos en la red, que permite un mejor trabajo entre los sujetos nacionales e internacionales. Así como el uso de recursos jurídicos (juicios ante autoridades locales y federales) y políticos (manifestaciones, foros, interacción con grupos de otras nacionalidades que pugnan por el mismo motivo). La acción del Estado Mexicano se manifiesta en restricciones a los permisos otorgados, pero no los anula ni desconoce sus responsabilidades internacionales a partir de los instrumentos internacionales signados, que son el fundamento para la explotación del recurso natural.

En el caso de Cherán, Michoacán, hallamos un actor fortalecido al momento en que el conflicto se desata: la comunidad internacional ha reconocido a los pueblos indígenas su derecho a nombrar autoridades a través de sus usos y

costumbres. El pueblo originario de Cherán retoma una vieja demanda política (aquella de la autonomía indígena) con un nuevo sentido: la defensa del derecho humano a la libre determinación de los pueblos. En el momento más álgido del conflicto (el enfrentamiento entre población civil armada y los grupos de delincuencia organizada) el papel de intermediario lo toma la comunidad internacional a través de la CIDH, ONU y ong's internacionales. Los distintos niveles de gobierno del Estado Mexicano se ven confrontado unos con otros en sus actuaciones y corresponde al nivel federal fallar jurídicamente a favor de la aplicación de los derechos humanos colectivos de la comunidad de Cherán. Nuevamente el ordenamiento jurídico que sirve de fundamento para el actuar del Estado Mexicano es el internacional de los derechos humanos.

Al igual que en SLP, en Cherán se utilizaron mecanismos políticos y jurídicos establecidos previamente. También en ambos casos, si bien es el actuar<sup>299</sup> o no actuar<sup>300</sup> del Estado Mexicano lo que generó el conflicto se ven terceros involucrados (la minera en el caso de SLP y la delincuencia organizada en el caso de Cherán). Se observó como los Poderes Públicos adquirieron nuevas funciones: algunas veces coordinando los esfuerzos de todos los sujetos involucrados (nacional e internacionalmente)<sup>301</sup>, otras interpretando el ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos para adaptarlo a sus circunstancias<sup>302</sup> y también creando discrepancias entre la norma jurídica establecida y el actuar de las autoridades involucradas<sup>303</sup>.

---

<sup>299</sup> Otorgar los permisos para la explotación de la mina utilizando el método a cielo abierto

<sup>300</sup> La no intervención de los niveles de gobierno municipal, estatal y federal cuando los pobladores de Cherán solicitaron la protección en contra del crimen organizado de la zona.

<sup>301</sup> Como apreciamos en el caso de Cherán y en el caso del Estado de Guanajuato

<sup>302</sup> Como apreciamos en el caso de la Minera San Xavier y en el del Distrito Federal

<sup>303</sup> Como fue el caso del Estado de Oaxaca y la Campaña Sin Maíz no hay País y sin frijol tampoco.

En el caso de la Campaña sin Maíz no hay País y sin Frijol tampoco, la acción nace en un espacio supranacional: la volatilidad de los precios de los alimentos debido al cambio climático, la inestabilidad en el mercado financiero de futuros de los productos agrícolas y el interés de Oxfam Internacional<sup>304</sup>, organización que financia la campaña en México y otros países. El discurso de la campaña cambia en la medida en que los actores locales se involucran. Nuevamente las relaciones internacionales con que cuentan los sujetos locales afecta la forma en que el Estado Mexicano se comporta. Respecto a la reacción de los Poderes Públicos encontraremos sentencias del Poder Judicial y reformas a las leyes locales por parte del Poder Legislativo favorables a la campaña.

En el estudio del debido proceso y el procedimiento empleado por las autoridades estatales en la resolución del conflicto creado, a partir de los casos expuestos, queda de manifiesto que la filiación política del gobierno en cuestión no es determinante para la forma en que se resuelve la violación a los derechos humanos; estimándose más importantes las circunstancias que rodean al conflicto. El acto o los actos que resuelven los conflictos ocasionados mediante la armonización del orden jurídico nacional al internacional de los derechos humanos se ven más determinados por la situación nacional o internacional vigente y la correlación de fuerzas que en ese momento tengan las fuerzas políticas involucradas. En el caso Cherán el gobierno de la entidad federativa era de extracción perredista, pero la filiación partidista no influyó para la resolución del conflicto; fue la intervención del Tribunal Federal Electoral la autoridad que determinó la utilización de los usos y costumbres del pueblo para la resolución del conflicto. De igual modo en el caso del Estado de Guanajuato, con un

---

<sup>304</sup> Campaña Comercio con Justicia, impulsada por Oxfam Internacional <http://www.oxfam.org/es/campaigns/trade/about>

gobierno panista, se resolvió el caso de las mujeres procesadas por aborto, debido a las recomendaciones internacionales hechas al gobernador en turno. No se modificó el artículo que pena la figura de aborto sino el homicidio entre familiares para reducir la sanción en los casos en que la madre de muerte al hijo engendrado.

Esto nos llevó a reflexionar en las distintas lógicas que siguen las Entidades Federativas. En otros apartados y capítulos de la presente tesis hemos insistido en que no existe homogeneidad entre el derecho federal y el de los estados, hecho que ha ocasionado una fragmentación mayor del ordenamiento jurídico nacional. Es oportuno aclarar que, cuando señalamos la fragmentación del ordenamiento jurídico mexicano, no sólo nos referimos a las normas producto del actuar del Poder Legislativo, sino también a las que nacen por decreto del Ejecutivo (desde leyes orgánicas, reglamentos y hasta circulares) y a las jurisprudencias y tesis jurisprudenciales emitidas por el Poder Judicial. Cuando los poderes públicos de las Entidades Federativas intentan homogeneizar el derecho nacional al internacional de los derechos humanos no necesariamente lo hacen a través del Poder Legislativo, sino utilizando cualquiera de las normas que integran el ordenamiento jurídico nacional volviendo al derecho algo enciclopédico y sumamente especializado.

Nuestras leyes federales son las primeras en recoger el ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos, pero, como no existe un efecto espejo, cada una de las treinta y un entidades federativas, más el Distrito Federal, necesita reproducir dichas leyes en sus territorios. Nuevamente los derechos sustantivos (los que enuncian la prerrogativa) nacen con mucha más celeridad que las leyes adjetivas (las que prevén el procedimiento para ejecutar o demandar dichos derechos). Además, de los seis casos abordados, se desprende



que mientras algunas entidades reconocen el derecho infranacional (usos y costumbres de los pueblos), otras no lo hacen. En términos generales existe acuerdo en modificar las leyes sustantivas para facilitar la armonización del ordenamiento jurídico nacional al internacional de los derechos humanos, pero, cada entidad se reserva el derecho a legislar o no, cubrir lagunas o no, resolver controversias en cualquier sentido para volver operativos dichos derechos humanos reconocidos en leyes sustantivas mexicanas.

Paradójicamente nos encontramos ante un reconocimiento formal de los derechos humanos que se desprenden de los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano y, al mismo tiempo, tenemos omisiones en cuanto a las leyes adjetivas que permitirán la demanda del cumplimiento de dichos derechos sustantivos ya reconocidos. En el primer escenario planteado, el Estado Mexicano cumple con su responsabilidad al incorporar (parcialmente pues no prevé el procedimiento para cumplirlo) el derecho humano que se obliga a respetar y se legitima frente a la comunidad internacional. En el segundo momento incumple al no prever el procedimiento que permitiría la exigencia de dicho derecho. El conflicto que se desarrolla por el no cumplimiento de los derechos humanos, desde el punto de vista de los afectados, es lo que permite al Estado Mexicano pasar a una siguiente etapa donde subsanará el procedimiento omitido y reconocerá la existencia de nuevos actores políticos y mecanismos para la resolución del conflicto señalado, propios de esos nuevos sujetos. En esta etapa (la resolución del conflicto) es cuando el Estado de Derecho tiene la posibilidad de fortalecerse.

El Estado Mexicano actúa a través de sus tres Poderes Públicos: con sentencias, jurisprudencia, decretos, reformas a las leyes, diseñando políticas públicas, creando órganos desconcentrados dirigidos por civiles, entre otras

acciones. Debido a los tres niveles de gobiernos que integran la Federación, todas las acciones descritas generan controversias (es decir, no todos los poderes públicos de los tres niveles de gobierno fallan en el mismo sentido) que permitirán seguir perfeccionando los mecanismos de aplicación de los derechos humanos. Con lo cual, el Estado Mexicano continúa la armonización de su ordenamiento jurídico nacional al internacional de los derechos humanos.

A lo largo de este proceso de armonización, los organismos y organizaciones internacionales se involucran a petición de las organizaciones no gubernamentales y grupos de presión mexicanos. Aunque también, en algunas ocasiones, a petición de alguna autoridad estatal. Existe una supervisión a solicitud de parte para vigilar, más que el cumplimiento de los derechos humanos, la armonización del ordenamiento jurídico nacional al internacional de los mismos. Si bien a nivel interno existe controversia entre el actuar del Estado Mexicano y las pretensiones de los grupos vulnerables y ong's que los acompañan, a nivel internacional existe colaboración entre los organismos (que no organizaciones) internacionales y el Estado Mexicano. En otras palabras, no es la constante vigilancia de los organismos internacionales (ONU, CIDH, CoIDH) el factor que activa las recomendaciones hacia el Estado Mexicano; el motor de dichas recomendaciones es el quéhacer en redes de los grupos locales y las organizaciones internacionales. Dichas recomendaciones también modifican el actuar del Estado Mexicano y contribuyen al mejoramiento del Estado de Derecho.

## CONCLUSIONES GENERALES

La presente investigación se propuso un análisis teórico a partir de referencias empíricas sobre la garantía del debido proceso y acceso a la justicia, a partir de dos ordenamientos jurídicos: el nacional e internacional, para el caso mexicano. Las preguntas que guiaron nuestro estudio reflexionaban en torno a los efectos que, la armonización de ambos ordenamientos, tenían en la consolidación o no del Estado de Derecho en México.

Privilegiamos el ordenamiento jurídico público en lugar del privado (entre particulares: nacionales o extranjeros) y nos centramos en los procesos político-jurídicos y en los nuevos actores reconocidos por el Estado Mexicano. Es importante señalar que concebimos, tanto la figura del debido proceso como a los derechos humanos, desde la escuela *ius positivista*; alejándonos de cualquier explicación ética, moral o natural de los mismos.

Es así que definimos a los derechos como instrumentos convenidos entre los Estados y custodiados por organismos internacionales, vigentes sólo en ambientes de paz, que protegen a poblaciones vulnerables y buscan el desarrollo de la personalidad, fomentando valores de solidaridad y dignidad, conforme a lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En el mismo sentido, definimos a la garantía de debido proceso como todo instrumento jurídico que prevé la creación de la infraestructura material necesaria, las estrategias de capacitación, sensibilización y difusión de las normas entre su población, sus órganos de gobierno y autoridades; así como el uso de dichas normas por parte de la población a la que van dirigidas.

El enfocarnos desde esta perspectiva, *ius positivista*, nos permitió precisar el proceso de armonización entre los dos órdenes no como una iniciativa del

Estado Mexicano (sujeta a la voluntad política de los actores involucrados) sino más bien como el cumplimiento de una responsabilidad<sup>305</sup> previamente contraída con la comunidad internacional.

La perspectiva jurídico-política planteada nos sirvió para revelar un tercer elemento en el proceso de armonización: el del ordenamiento jurídico infranacional que interactúa con los otros dos ordenamientos a partir del conflicto que se genera. Dedicamos el tercer apartado del cuarto capítulo para argumentar en este sentido. También en dicho capítulo observamos la importancia del tiempo, a través del cual se presentan controversias, antinomias, lagunas y omisiones entre los ordenamientos jurídicos nacional e internacional en materia de derechos humanos. De tal suerte que son los sujetos (institucionales o no) y los conflictos locales quienes crean espacios donde lo internacional se vuelve un hecho.

En el capítulo segundo de nuestra tesis, se aprecia otro acierto de la investigación: no nos limitamos al estudio de la actividad judicial del Estado, también observamos dicho proceso de armonización en el quehacer de los otros dos poderes públicos. Incluso nuestro acercamiento a la actividad judicial estatal fue distinto a otros, pues incluyó actividades prejudiciales y extrajudiciales que influenciaron el actuar del poder judicial mismo, en sus diferentes niveles de gobierno (federal y de las entidades federativas).

El análisis que desarrollamos en el capítulo tercero respecto a las diferencias entre el debido proceso, en los ordenamientos jurídicos nacional e internacional, nos permitió apreciar la importancia de la actividad estatal a través de sus tres poderes públicos y sus tres niveles de gobierno. Dicho análisis nos permitió, en la introducción al capítulo cuarto, enumerar una serie de elementos

---

<sup>305</sup> Siendo el Estado soberano no puede hablarse, legalmente, de obligación.

para detallar el proceso que nos interesa sin perdernos en lo anecdótico de los conflictos pero resaltando esta perspectiva jurídico-política que nos orienta.

Si bien no podemos apresurar conclusiones generalizadas sobre el proceso de armonización que vive el Estado Mexicano y sus actores político-jurídicos, el presente análisis nos faculta para establecer relaciones entre los diversos conflictos que el Estado Mexicano ha enfrentado al interior de su territorio, entendiendo dicho actuar como un todo y no como conductas aisladas e inconexas. El lograr articular las diversas decisiones del Estado Mexicano (sin importar el poder público o el orden de gobierno que las emita) nos permite avanzar en el estudio de este proceso de armonización entre los tres órdenes jurídicos que, sin duda, fortalecerán al Estado de Derecho en México, como lo ha hecho en otros países Latinoamericanos.

Para concluir nuestra investigación abordaremos cuatro apartados, de lo general a lo particular, comenzando por establecer algunos elementos que conforman el sistema internacional de los derechos humanos y que nos parecen importantes para comprender el tema abordado. A continuación señalaremos algunos de los cambios que nos parecen relevantes en el Estado Constitucional de Derecho Mexicano para después argumentar sobre el conflicto como motor del proceso de armonización que nos ocupa. El último apartado lo ocuparemos reflexionando sobre la capacidad de decisión que el Estado conserva, aún con las limitaciones internas y externas a su autonomía.

*El sistema internacional de los derechos humanos.*

A lo largo del presente trabajo observamos una nueva política global concordante con el nuevo poder. Un poder que se sustrae de toda fuente popular y se legitima a través del derecho contractual privado. Un poder que se rige

principalmente con un ordenamiento de origen internacional pero que precisa de actores e instituciones locales para operar. A la vez percibimos una nueva soberanía estatal limitada por este ordenamiento jurídico internacional privado y por un ordenamiento jurídico internacional público, cada vez más fuerte, en materia de derechos humanos. Un poder Estatal que se legitima a través de una democracia sustancial y no sólo electoral; pues busca a través del trabajo en redes involucrar cada vez más a la población e incluir nuevos temas en la agenda pública. Un Estado Constitucional de Derecho que actúa en nuevos espacios y con nuevos actores.

En este ambiente, me parece que, hablar de derechos humanos presupone referirse a un contexto histórico; en el que se desarrolla un ordenamiento jurídico internacional público<sup>306</sup> donde se privilegia, entre otros elementos, la protección de los grupos vulnerables. Esto debido a que los problemas que aquejan a las naciones del globo (trata de personas, narcotráfico, problemas relacionados al calentamiento global, guerras, tráfico de armas, migración y salud) requieren la colaboración de los Estados, en este entorno el Estado es demasiado grande para las cosas pequeñas: como juzgar a las personas tomando en cuenta características particulares que las vuelven vulnerables; y demasiado pequeño para los problemas que lo afectan pero trascienden sus fronteras.

Dicha creación de estructuras requiere un ordenamiento jurídico nacional, con pleno ejercicio de las normas constitucionales que el Estado produce o conviene. En otras palabras, las normas constitucionales no dependen sólo del ejercicio soberano para producirlas sino también del acto soberano para convenirlas con la comunidad internacional. Por lo que dichas normas no sólo

---

<sup>306</sup> Es importante señalar el aspecto público de éste ordenamiento jurídico internacional, pues también existe uno privado que es regido por las leyes del mercado y los intereses de empresas transnacionales.

protegen a los nacionales sino a todos los grupos de personas que pueblan el territorio (originarios, nacionales, migrantes, legales o ilegales).

Para supervisar el cumplimiento de las responsabilidades internacionales contraídas por los Estados surgen los organismos internacionales con mecanismos propios, en relación con los derechos de todos los interesados por tales problemas. Estos organismos internacionales se sirven de sujetos y mecanismos locales para lograr esta supervisión en el cumplimiento de lo convenido por los Estados. Para ello el trabajo en redes que coordinan, a través de temas (salud, género, infancia, derechos de los pueblos, derechos culturales, derechos económicos), a organizaciones locales e internacionales es un indicador para medir el avance en el cumplimiento de los instrumentos internacionales convenidos por los Estados. Al mismo tiempo, el alcance y penetración del trabajo en redes nos habla de un avance en el proceso de armonización entre el ordenamiento jurídico nacional hacia el internacional en materia de derechos humanos.

Me parece importante señalar que al interior de este sistema internacional, los derechos humanos nacen como parte del *ius cogens* o normas de derecho público que no pueden ser modificadas por los Estados que las convienen. Lejos de ser disposiciones éticas o morales son conductas descritas en instrumentos internacionales, en los cuáles se prevén los mecanismos para su aplicación y desarrollo. Para que dichas conductas vinculen a los Estados es necesario que los instrumentos internacionales se firmen y ratifiquen por los poderes públicos del Estado solicitante. En otras palabras, si un Estado no solicita ser incluido en el instrumento internacional no está obligado a cumplirlo. Una vez aceptado como miembro del instrumento, el Estado firmante no puede modificar el texto del mismo, quedando obligado a incluirlo dentro de su derecho nacional. El Estado

se responsabiliza por las personas que habitan su territorio ante sus pares y ante los organismos internacionales de los que forma parte.

Sobre la base de estas premisas, podemos sostener que el ordenamiento jurídico internacional ha fortalecido al Estado de Derecho, pues no sólo contempla la validez formal<sup>307</sup> en el ordenamiento jurídico nacional, sino también pone énfasis en el procedimiento y la aplicación de las prerrogativas enunciadas. Nos encontramos con un Estado que ha modificado su ley fundamental para reconocer e incluir los instrumentos internacionales de derechos humanos que ha firmado y ratificado. La inclusión de los derechos fundamentales modifica el paradigma del derecho en tanto no es posible modificar el texto de dichos instrumentos<sup>308</sup> y no se sigue, para su inclusión, el procedimiento establecido para las iniciativas de ley. En realidad estamos ante el cumplimiento de una responsabilidad internacional al incorporar los instrumentos en materia de derechos humanos. Además los tres Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial quedan vinculados para la aplicación de dichos instrumentos. Tenemos pues una nueva fuente del derecho nacional: el derecho internacional.

Este cambio, en el paradigma del derecho nacional, implicó la trascendente creación de los Tribunales Constitucionales, los cuales vigilan el cumplimiento no sólo de la Constitución, sino también resuelven las controversias que surgen entre el derecho interno y el ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos. En otras palabras, el Tribunal Constitucional ejerce no sólo el control constitucional sino también el control convencional. Dicho tribunal opera fuera de los Poderes Públicos y sirve como contralor de las funciones de los mismos.

---

<sup>307</sup> La validez formal implica que toda norma jurídica debe estar respaldada por otra de mayor jerarquía

<sup>308</sup> El *ius cogens*



De tal manera el Estado Constitucional de Derecho, del cual hablamos, está inmerso y limitado por el ordenamiento jurídico internacional, si bien en grados y formas diversas en cada caso específico. Hablamos de un Estado con una autonomía cada vez más debilitada, debido a redes de capital privado transnacional y a organismos internacionales que lo constriñen a un ejercicio más horizontal del poder. Se trata de un Estado que comparte el poder con otros sujetos (institucionales o no) dentro y fuera de su territorio, que precisa del consenso de dichos sujetos; regido siempre por ordenamientos jurídicos (nacional o internacional). Un Estado sujeto a un ordenamiento jurídico extenso, al mismo tiempo fragmentado y especializado.

#### *El Estado Constitucional de Derecho Mexicano*

En el caso de México, la firma de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ha fortalecido el Estado de Derecho en varias variantes, entre otras, la rendición de cuentas y la modificación de sus leyes para subsanar lagunas, omisiones, controversias y antinomias al armonizar su ordenamiento jurídico nacional con el internacional en materia de derechos humanos.

El Estado Mexicano ha establecido órganos y mecanismos de contraloría para que los poderes públicos rindan informes sobre sus funciones, es decir posee mecanismos de *accountability horizontal* a nivel nacional. Dicha supervisión ha generado organismos autónomos externos a los poderes públicos, ante los cuales las autoridades rinden informes. A nivel internacional, la firma de los instrumentos internacionales presupone el permiso para que los organismos internacionales supervisen los actos del Estado Mexicano en lo referente al

cumplimiento de los instrumentos señalados<sup>309</sup>. Dicha supervisión se realiza mediante visitas *in loco*, comparecencias del Estado Mexicano de manera periódica ante los Comités informando sobre el avance en dicho proceso de armonización y las sentencias emitidas por las Cortes Internacionales a cuya jurisdicción el Estado Mexicano se sometió.

Esta nueva responsabilidad para rendir cuentas de manera pública, dentro y fuera de su territorio, coadyuva en la contención de la impunidad, al mismo tiempo que refuerza la confiabilidad en el sistema jurídico nacional por parte de quienes lo habitan. A través de todos esos mecanismos internacionales se recomienda al Estado Mexicano el trabajo conjunto con las ong's nacionales que trabajan a favor de los derechos humanos y población vulnerable a quienes se protege. A mi parecer, el avance de este objetivo, entre los gobiernos de las entidades federativas que conforman nuestra República, se puede evaluar con la forma en que se organiza el trabajo de las Comisiones de Derechos Humanos. Resulta visible, a lo largo del capítulo cuarto, que mientras algunas Comisiones no han dejado de ser Procuradurías ni han roto los vínculos políticos con el poder ejecutivo de su entidad, otras han logrado plena autonomía en relación con los poderes públicos de su estado, han ampliado el número y especializado sus visitadurías, además se han constituido en promotoras del trabajo conjunto con las organizaciones no gubernamentales dentro de su territorio.

Como he enfatizado a lo largo del presente trabajo, las modificaciones a las normas jurídicas para subsanar las lagunas, omisiones, controversias y antinomias han involucrado a los tres poderes públicos a través de leyes, decretos, sentencias y jurisprudencias. En otras palabras la función de normar dejó de ser exclusividad del poder legislativo.

---

<sup>309</sup> Relaciones de suprasubordinación.

Para dar respuesta a la especialización que el ordenamiento jurídico nacional requiere se han modificado las funciones de los tres poderes públicos y se crearon organismos autónomos constitucionales. Se trata de organismos autónomos de los poderes para su funcionamiento, los cuales aparecen en la constitución como garantía de dicha autonomía, dotados de facultades para su autorregulación.

Podemos afirmar que en este proceso de armonización del ordenamiento jurídico nacional al internacional de los derechos humanos<sup>310</sup> ha significado el reconocimiento jurídico-político de ong's y de grupos vulnerables. Involucrándolos en los procesos de generación de las normas y políticas públicas que el Estado desarrolla para dar cumplimiento a sus compromisos internacionales. El reconocimiento de los mecanismos que utilizan las ong's y los grupos vulnerables ha llevado al Estado Mexicano a reconocer la vigencia y validez del derecho indígena u ordenamiento jurídico infranacional. Tal proceso transforma al Estado obligando el reconocimiento del carácter multicultural en distintos ámbitos de actuación política, tanto por el reconocimiento de los pueblos originarios, como por el de los pueblos migrantes. Es decir, al reconocer el ordenamiento jurídico infranacional, el Estado Mexicano está cumpliendo con el ordenamiento jurídico supranacional. A lo largo del presente trabajo hemos querido argumentar que esta igualdad en el acceso y ejercicio de los derechos de las personas es uno de los valores que impulsan la progresiva ampliación del reconocimiento y efectividad de los derechos humanos. Los derechos que no son ejercidos y por lo tanto demandados, no sólo por la vía judicial sino también administrativa, no pueden considerarse válidos ni sustanciales.

---

<sup>310</sup> Por el cual el Estado de Derecho se ha visto fortalecido.

Otro valor que el derecho nacional incorpora en el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos firmados es la prevención y la *restitutio in integrum*; ambas figuras forman parte de la garantía del debido proceso que marca el orden jurídico internacional de derechos humanos y que ha sido nuestra preocupación constante a lo largo del trabajo de tesis. El derecho nacional se basa en la pena impuesta por la sentencia, pero no prevé ni implementa medidas de no repetición y prevención previstas ambas por la *restitutio in integrum*. Esta nueva función en el derecho modifica al Estado imponiéndole la carga de mediador entre los intereses de las personas (físicas o morales, nacionales o extranjeras, legales o ilegales).

Todas estas modificaciones al ordenamiento jurídico y al sistema político que el Estado Mexicano ha realizado al reconocer los mecanismos utilizados por las ong's y los grupos vulnerables me parecen favorables porque fomenta los procesos de gobernabilidad al interior del territorio y hacia el exterior mejora su posición política ante la comunidad internacional como país democrático y respetuoso de los derechos humanos. El Estado Mexicano ha asumido no sólo el control constitucional sino también el control convencional (apegado a los instrumentos internacionales que ha firmado y ratificado en materia de derechos humanos) sobre sus actos.

*El conflicto como motor de la armonización de los ordenamientos jurídicos.*  
Este proceso de armonización entre los ordenamientos jurídicos infranacional, nacional e internacional no se han gestado por iniciativa del propio Estado, sino

a partir de los conflictos<sup>311</sup> que se originan al hacer cumplir los derechos humanos signados y a las soluciones encontradas.

Es importante subrayar que el cumplimiento o la armonización entre el ordenamiento jurídico nacional e internacional de los derechos humanos se logra

i) a través del Poder Legislativo incorporando el texto de los instrumentos a las leyes nacionales,

ii) a través del Poder Ejecutivo con los decretos y la políticas públicas que instrumenta, y

iii) a través del Poder Judicial con las sentencias en las que resuelven utilizando los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos signados por el Estado Mexicano.

La mayoría de los instrumentos internacionales que signan los Estados prevén el derecho subjetivo, es decir, dictan la prerrogativa que se debe tutelar a partir de un principio que deberá convertirse en norma; pero no indican el procedimiento que deberá seguir cada uno de los Estados. Todo parece indicar que si bien los Estados se obligan a cumplir con el respeto a determinados derechos humanos, quedan en libertad de establecer el procedimiento a seguir y los tiempos en que se desarrollará dicho cumplimiento. Pues, como hemos señalado, el cumplimiento de los derechos humanos no se da en un solo acto sino en una serie de actos concatenados en un tiempo determinado.

Cuando los Estados no han logrado establecer el procedimiento que se adapte a su norma nacional son las cortes internacionales, que tutelan dichos instrumentos, las encargadas de dictarlo. Buscando siempre que el derecho nacional sea ejercitable y efectivo no sólo formalmente válido. Hemos observado

---

<sup>311</sup> Dichos conflictos se gestan al interior de los Poderes Públicos, entre los distintos niveles de gobierno y desde la población no organizada en partidos políticos.

que en dichas sentencias, las cortes internacionales establecen el procedimiento no sólo para la aplicación del instrumento internacional sino también prevén la no repetición y la prevención de la violación de los derechos humanos que tutelan. Lo que pretendemos afirmar es que mientras el derecho nacional marca el procedimiento a seguir para la exigencia del cumplimiento del derecho, el derecho internacional establece tres procedimientos distintos:

- a) primero para exigir el cumplimiento del derecho,
- b) un segundo para la no repetición del acto que lo conculca y uno más
- c) para la prevención y repetición de cualquier violación al derecho humano.

No es sencilla la armonización entre los ordenamientos jurídicos nacional e internacional de los derechos humanos porque al no permitirse modificaciones al texto de los instrumentos internacionales los Poderes Públicos de los Estados firmantes se valen de la interpretación para adecuarlos a sus derechos nacionales, sobre todo si existe controversia entre uno y otro. En otras palabras se trata de convertir principios en tipos legales (descripciones de conductas reglamentadas). Por eso las cortes internacionales se han valido de los procedimientos para adecuar la intención de lo convenido. De ahí que la garantía del debido proceso en materia internacional sea más amplia pues cubre el actuar de los tres Poderes Públicos, no sólo al poder judicial. Con esta intervención del ordenamiento jurídico internacional sobre el nacional se modifica la fuente del derecho mismo. Paradójicamente se refuerza la rigidez constitucional pues como mencionamos el texto de los instrumentos internacionales no puede ser modificado por los Congresos locales.

En el caso del Estado Mexicano, estructurado como una república federada con la existencia de tres niveles de gobierno, cada uno con autonomía para

governarse y legislarse, se vuelve complicado la armonización de los ordenamientos jurídicos nacionales al internacional. Pues con la participación de los distintos partidos políticos en los gobiernos federales, estatales y municipales ya no es posible reproducir en cascada las leyes federales en las entidades federativas, como se acostumbraba cuando había sólo un partido político en el poder.

También debemos considerar que México firmó la mayoría de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos en la década de los 80's, tardó aún más en firmar los Protocolos Facultativos que lo vinculaban a las cortes internacionales que tutelan dichos instrumentos y fue a partir del dos mil que comenzó a incorporar dichos instrumentos internacionales primero a las leyes federales y luego a su Constitución General de la República. En otras palabras, al Estado Mexicano le ha tomado casi dos décadas incorporar las prerrogativas de derechos humanos a su ordenamiento jurídico nacional y ahora está en el proceso de incorporar y crear un procedimiento que le permita el cumplimiento de tales prerrogativas.

Este desajuste entre las leyes federales y locales crea controversias que se han multiplicado a partir de la firma de los instrumentos internacionales que obligan al Estado Mexicano. No sólo hay que cumplir con las leyes nacionales, haciendo coincidir las federales con las de las entidades federativas, sino también con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, los cuáles también entran en controversia con las leyes nacionales. Existen un doble control a verificar entre los jueces: el constitucional<sup>312</sup> y el convencional<sup>313</sup>.

---

<sup>312</sup> Que ninguna ley sea contraria a las leyes superiores y mucho menos a los preceptos constitucionales.

<sup>313</sup> Que las leyes nacionales se adecuen a lo prescrito por los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Esto desde el punto de vista institucional, pero además, habría que agregar las demandas de la población que no están incorporadas a las demandas de los partidos políticos. Por lo regular dichas demandas provienen de las poblaciones vulnerables protegidas por los instrumentos internacionales de derechos humanos. Para reclamarlas, las poblaciones vulnerables y las ong's que las apoyan, emplean los usos y costumbres de las comunidades: la conciliación, la prevención, mecanismos de no repetición de la conducta, capacitación, etcétera. Éstos coinciden con los mecanismos que se utilizan por las cortes internacionales para hacer cumplir los derechos humanos conculcados por los Estados. Aunado a esto las ong's y las comunidades se vinculan con sus pares internacionales para exigir al Estado que cumpla con los instrumentos internacionales que ya ha signado.

Una demanda local se convierte en una exigencia internacional para el cumplimiento de lo convenido. Al demandar, al mismo tiempo, las poblaciones vulnerables y las ong's al Estado el reconocimiento de sus prerrogativas<sup>314</sup> lo constriñen al cumplimiento de los ordenamientos internacionales en materia de derechos humanos. De esta forma la población hace evidente las lagunas, las omisiones y las antinomias en el ordenamiento jurídico nacional y logra el reconocimiento de sus usos y costumbres (ordenamientos jurídico infranacional). El derecho internacional determina, cada vez en mayor medida, la política interna en los Estados.

Al ser demandas muy locales, lo que alienta la armonización, se ha modificado el procedimiento, toda vez que los instrumentos internacionales no se pueden modificar en su texto. No sólo el procedimiento judicial, sino también el procedimiento para prevenir y para evitar la repetición en la violación al derecho

---

<sup>314</sup> Entiéndase la prerrogativa como un derecho no reconocido por ley.



humano. Es decir, no sólo se han creado nuevas leyes adjetivas sino también nuevos institutos y organismos que dependen del ejecutivo; así mismo se ha creado jurisprudencia por los Tribunales Superiores de los Estados que se vuelven obligatorias para los jueces que de ellos dependen. En otras palabras la garantía del debido proceso en nuestro ordenamiento jurídico nacional se ha equiparado a la del debido proceso y acceso a la justicia del ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos.

A través de los ejemplos estudiados en el capítulo cuarto de la presente tesis pudimos apreciar que en un primer momento dicha modificación opera sólo para las leyes locales y no para las federales. O bien, viceversa, se modifican las leyes federales pero no impactan a las leyes locales. Igual pasa con el derecho infranacional (los usos y costumbres de las comunidades) queda incluido en el ordenamiento jurídico nacional ya sea en las leyes locales o federales, sin que se afecten unas a otras. El que en un primer momento no se afecten unas a otras no significa que no lo harán en un futuro, tal vez este primer paso augure un desarrollo armónico para el ordenamiento jurídico nacional. Podemos afirmar que los usos y costumbres de las comunidades o pueblos se vuelven expresión soberana legitimada en la Constitución a través de los instrumentos internacionales signados y ratificados por el Estado.

El conflicto es lo que permite el avance en la armonización de los derechos humanos y logra armonizar no sólo el ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos al nacional sino también integra al nacional el ordenamiento jurídico infranacional. De igual manera, las modificaciones más importantes se dan en torno al procedimiento para cumplir, prevenir y no repetir las violaciones a los derechos humanos. La validez de la ley la otorga el ejercicio del derecho mismo.

*La decisión del Estado para el establecimiento del debido proceso nacional equiparado a la garantía del debido proceso y acceso a la justicia de los derechos humanos.*

En este nuevo sistema político-jurídico vigente, los Estados ven limitada su soberanía de dos maneras: hacia el exterior de su territorio por los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que signan y por los organismos internacionales que custodian dichos instrumentos; hacia el interior por los actores políticos (legales o no) y por el derecho que al mismo tiempo los limita y los legitima<sup>315</sup>.

En este panorama internacional y nacional planteado parece que el Estado disminuye su poder autónomamente pleno, pero lo cierto es que al armonizar su derecho nacional con el internacional de los derechos humanos el Estado favorece la institucionalización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas; con lo que incentiva la participación de las mismas, fortaleciendo el Estado de Derecho y construyendo puentes de confianza y credibilidad en sus procedimientos. La democracia sustancial se fortalece, permitiendo al Estado una mejor posición para negociar frente a intereses de empresas internacionales al interior de su territorio y frente a los intereses de otros Estados.

En el caso del Estado Mexicano podemos apreciar:

a) la incorporación a la Constitución, a las leyes federales y locales de los instrumentos internacionales en defensa de los derechos humanos,

b) las relaciones cada vez más estrechas y directas entre las autoridades mexicanas (en los tres niveles: federal, estatal y municipal) y sus pares de otros Estados Latinoamericanos,

---

<sup>315</sup> En el ámbito de la vida pública.

c) la creación de instancias administrativas (la mayoría dependientes del poder Ejecutivo) para la defensa y promoción de los derechos humanos,

d) la incorporación de ciudadanos organizados en ciertos espacios gubernamentales para la promoción y defensa de los derechos humanos,

e) así como también la inclusión y el apoyo de representantes de los organismos internacionales en órganos gubernamentales para la capacitación y diseño de estrategias.

Todos los aspectos arriba citados fortalecen el Estado de Derecho y al Estado en sí. Si bien es cierto que la relación del Estado no sólo es de coordinación sino de supra-subordinación con los organismos internacionales que tutelan los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos (pues ellos supervisan las actividades del Estado tendientes al cumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, al mismo tiempo que capacitan a las autoridades mexicanas para la adopción de los estándares y valores internacionales aceptados) es el Estado quién determina las formas y los tiempos en que cumplirá con sus responsabilidades internacionales a favor de las personas que habitan su territorio.

El proceso de armonización del orden jurídico nacional al internacional se vuelve complejo por múltiples razones. Cobra relevancia el conflicto que se genera en dicho proceso, conflicto que tiene que ver con los procedimientos que se siguen, sin importar la preferencia ideológica del gobierno que coordine los esfuerzos de los actores. El procedimiento jurídico-político no es nunca el mismo, varía, pero tienen en común que el Estado, a través del gobierno que lo represente, siempre tiene el poder de decisión en cuestiones de forma<sup>316</sup>. El

---

<sup>316</sup> Sin olvidar que muchas veces las cuestiones de forma determinan el fondo.

tiempo y la forma marchan al unísono, no se trata de dos procesos divorciados sino más bien concatenados o articulados, como veremos a continuación.

Habría que recordar, se trata siempre de procesos no de actos aislados. La resolución de cualquiera de los conflictos referidos se ha desarrollado en años, durante los cuales el conflicto escala en complejidad que no siempre en violencia física y en donde la decisión la tiene siempre el Estado; esto permite involucrar a los distintos niveles de gobierno y los poderes públicos, así como también se sumen a las protestas diversas ong's y comunidades nacionales e internacionales. La correlación de fuerzas de las partes<sup>317</sup> en el conflicto es lo que determinará la manera en que se resuelva la *restitutio in integrum* del derecho humano conculcado. Podemos afirmar que la suma de los esfuerzos, nacionales e internacionales, logran en el plano local, la creación de un tiempo-espacio donde el ordenamiento jurídico internacional público en materia de derechos humanos se vuelve una realidad. La efectividad del derecho (nacional e internacional) es lo que legitima la actuación del Estado.

Ahora bien, el Estado reconoce primero de manera formal los derechos humanos. Es decir, modifica la ley sustantiva para enunciar la prerrogativa que se tutela. Como los instrumentos internacionales no pueden ser modificados en su texto se armonizan en distintos momentos y no todo el instrumento en una sola ocasión. Difícilmente los Estados convierten en ley un instrumento internacional de manera íntegra, este es el caso del Estado Mexicano. Se reproducen ciertos artículos del mismo en las leyes nacionales. Nuevamente es el Estado quién decide qué párrafo o artículo del instrumento se armonizará. Creando entonces la omisión temporal del procedimiento. Debido al conflicto

---

<sup>317</sup> Al decir partes, incluimos en esto al Estado mismo, dependiendo de su presencia internacional y de la correlación de fuerzas que mantenga con otros Estados será su capacidad de acción frente a los organismos internacionales y los grupos políticos (legales o no) nacionales.

generado por tener el derecho pero no el procedimiento que permita demandarlo, se garantizará el derecho humano con la institucionalización de un procedimiento. De nuevo queda en libertad el Estado de decidir cuál será el procedimiento adecuado, tomando en cuenta sus propias circunstancias. Por ello no es necesario legislar una nueva ley o reformar una existente, puede hacerlo a través de un decreto del Poder Ejecutivo, o por una jurisprudencia dictada por el Poder Judicial. Tanto el tiempo como el procedimiento siguen siendo decisión del Estado mismo y no necesariamente se trata de una cuestión judicial sino en ocasiones de disposiciones administrativas.

El procedimiento descrito en el párrafo anterior no resuelve del todo al conflicto, porque seguramente dicho procedimiento o enunciación del derechos sustantivo presentará lagunas, omisiones, controversias y antinomias. Por ello insistimos, la armonización de los ordenamientos jurídicos (infranacional, nacional e internacional) no se ejecutan por un solo acto, sino son la suma de varias acciones de Estado en un tiempo determinado.

A lo largo del proceso los organismos internacionales, ya sea por invitación o por iniciativa propia (control convencional) desprendida de los instrumentos internacionales signados previamente por el Estado, participan del mismo: ya sea como observadores, consejeros o como parte en los órganos que el Estado crea para resolver los conflictos. En el caso de la CoIDH recordemos que no sólo resuelve controversias sino también opiniones consultivas que los propios Estados miembros le presentan. El Estado Mexicano ha invitado a los organismos internacionales a participar de los comités que se forman para dar solución a problemas nacionales.

En esta búsqueda de solución al conflicto se utilizan no sólo los mecanismos reconocidos previamente por el Estado (juicios judiciales y

administrativos) sino también los mecanismos utilizados por las ong's nacionales e internacionales. Es justo en este proceso donde se da el reconocimiento, por parte del Estado, de los nuevos sujetos y mecanismos político-jurídicos. Como se desprende, la solución a los conflictos que enfrenta el Estado, al interior de su territorio, implican al ordenamiento jurídico internacional.

En el proceso por el cual el Estado armoniza su ordenamiento jurídico nacional al internacional en materia de derechos humanos es importante observar dos aspectos: uno externo que se produce cuando el Estado firma los instrumentos internacionales y permite la supervisión constante, así como la recepción de quejas ante los organismos internacionales. El segundo aspecto es interno y tiene que ver con los conflictos que se originan desde las localidades con apoyo de la comunidad internacional. Habría que subrayar que ambos aspectos nacen de la voluntad del Estado, incluso la forma en que se firma el instrumento (pues puede reservarse<sup>318</sup> cualquier cláusula que entre en contradicción con su ordenamiento jurídico nacional) y en caso de ser necesario el Estado puede siempre denunciar<sup>319</sup> el instrumento. Existe un ejercicio de soberanía, aún limitada interna y externamente.

Respecto a la supervisión que los organismos internacionales ejercen sobre el Estado hemos hecho constar dos mecanismos a lo largo del presente trabajo: la rendición de informes periódicos sobre el avance en el cumplimiento de los compromisos y las visitas *in loco*. El Estado está en libertad de informar sobre cualquier actividad realizada en el cumplimiento de dichos instrumentos en materia de derechos humanos. Para contrastar sobre la veracidad del informe el

---

<sup>318</sup> La reserva es una institución jurídica que permite los Estados firmantes excluir o modificar los efectos jurídicos de determinadas cláusulas o disposiciones convencionales.

<sup>319</sup> Se entiende por denuncia, en derecho internacional, la declaración unilateral de cualquier Estado para retirar su consentimiento de algún instrumento internacional, rompiendo así la obligación que lo vincula al mismo.

organismo internacional permite el derecho de réplica por parte de las ong's locales. Después de escuchar a ambas partes el organismo realiza recomendaciones y el Estado en turno señalará la manera y el tiempo en que cumplirá con ellas.

También dentro de la supervisión hallamos las visitas *in loco* por las cuales el Estado permite la visita de personal del organismo interesado para supervisar en su territorio el avance en el cumplimiento de los derechos humanos. Se prevén entrevistas con ong's locales y con población vulnerable. Las visitas son actos protocolarios, por lo que las partes (entiéndase organismos internacional y el Estado por visitar) establecen los tiempos, la agenda y las personas (físicas o colectivas) que serán entrevistadas. Le asiste al Estado señalar condiciones de tiempo, lugar y modo para que las visitas se desarrollen. Es importante subrayar que no se tratan de visitas sorpresas, ni de evidenciar el no hacer u omitir del Estado visitado, sino de conminar al Estado visitado para que cumpla con los compromisos contraídos internacionalmente.

En relación a los conflictos que se originan en el plano local, a instancia de las ong's nacionales o internacionales, como hemos insistido desde el cuarto capítulo, es determinante el trabajo en red que se desarrolle y la correlación de fuerzas de los sujetos involucrados. Pero nuevamente la forma en que se resuelve el conflicto es potestad del Estado. Las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales suelen ser generales y ambiguas por lo que corresponde al Estado mismo interpretar el espíritu de las mismas. Como sucedió con la sentencia de la CoIDH sobre el caso Radilla en contra del Estado Mexicano, la SCJN abrió el expediente varios 912/2010 para precisar los alcances jurídicos de la sentencia dictada por la Corte.

El poder de decisión del Estado se encuentra latente en todo el proceso de armonización del ordenamiento jurídico nacional al internacional en materia de derechos humanos: desde la firma, pasando por la interpretación, hasta la denuncia de los instrumentos internacionales. En otras palabras, es a través de la garantía del debido proceso y acceso a la justicia como el Estado Mexicano resuelve el cumplimiento de lo pactado internacionalmente y fortalece, al mismo tiempo, su Estado de Derecho y su democracia sustancial.



## BIBLIOGRAFÍA

La presente bibliografía cuenta con material de libros impresos, revistas científicas, libros y artículos consultado vía internet (los cuales incluyen el link para su localización), instrumentos internacionales (sentencias emitidas por las cortes internacionales, tratados, pactos, convenciones y declaraciones), así como diversas leyes y decretos nacionales.

Agamben, Giorgio, *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Valencia, Pre-textos, 2006.

Álvarez Enríquez, Lucía. *Planeación y Participación Ciudadana en la Ciudad de México*. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España 2-5 Noviembre 2004

Amnistía Internacional, *Leyes sin justicia: violaciones a los derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública*. 2007. Disponible en <http://www.formacionenjuiciosorales.org.mx/Oral%20Trials%20Web/Documentos%20de%20consulta/Amnistia%20Internacional%20-%20Leyes%20sin%20justicia.pdf>

Arendt Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, Taurus, México, 2007.

Attili, Antonella. (2010). “¿Hacia un nuevo orden?”, en *La reconfiguración neoliberal en América Latina*, México, BUAP, 2010 apdos. 2. Globalización neoliberal y 3. Anomia conservadora.

----- (2006) *Treinta años de cambios políticos en México*, Edit. Miguel Ángel Porrúa y UAM-Iztapalapa, México

----- (2009) “Un futuro para el Leviatán”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, n. 34, UAM.I-UNED, MÉXICO-ESPAÑA, apdos. 4. Crisis del poder político y jurídico estatal. 5. Retos para los poderes públicos.

----- (2009) “*Artificum, categorías de la política moderna*”, Ediciones Coyoacán, 1ª Edición, México.

----- (2012) *Repensar el Estado para consolidar la democracia*. Pendiente de Publicación.

Ávila Santamaría, Ramiro. El constitucionalismo ecuatoriano. Breve caracterización de la Constitución del 2008. En Miguel Carbonell, Jorge Carpizo y Daniel Zovato (Coordinadores), *Tendencia del constitucionalismo en Iberoamérica*. UNAM-IIIJ, México, D.F. 2009

----- (2008) Agustín Grijalva y Rubén Martínez (Coordinadores), *Desafíos constitucionales, la Constitución Ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Serie Justicia y Derechos Humanos N.2, V&M Gráficas. Quito.

Bachrach, Peter y Morton S. Baratz, *Two faces of power*. The American Political Science Review, Vol. 56. Issue 4 (Dic.1962) pp.947-952.

Baehr Peter R., *Non-governmental human rights organization in international relations*. Palgrave MacMillan. Great Britain. 2009.

Bauman Zygmunt, *La globalización, consecuencias humanas*, FCE, México 3era. Reimpresión, 2006.

Beck Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del Globalismo. Respuestas a la Globalización*. Paidós, Buenos Aires, 1998.

Beer Caroline, "Democracy and Human Rights in the Mexican States: Election or Social Capital?" *International Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 2 (Jun., 2004) pp. 293-312.

Beuchot, Mauricio, *Derechos Humanos*, Fontamara. México.1999.

Bidart Campos German, *Teoría general de los derechos humanos*, México, UNAM, 2004.

Bimbi Linda, *No en mi nombre, guerra y derecho*. Editorial Trotta, Madrid, 2003.

Blog del Frente Amplio Opositor a la Minera San Xavier,  
<http://faoantimsx.blogspot.mx/>

Blog "Las libres" de Guanajuato  
[http://www.laslibres.org.mx/index/33\\_articulosdeinteres.html](http://www.laslibres.org.mx/index/33_articulosdeinteres.html)

Bobbio Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, 3er. Edición 6ª Reimpresión, México. 2010

----- (2000) *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Gedisa, 1ª Edición, 1ª Reimpresión, España.

----- (1989). “Las Naciones Unidas cuarenta años después”, en *El tercero ausente*, Ed. Cátedra, Madrid, pp. 134-153.

----- (1989) “Democracia y Sistema Internacional”, en *El tercero ausente*, Edit. Cátedra, Madrid.

Bovero Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Editorial Trotta, 50ª Edición, 2002, España.

----- (2001) *Teoría de la Democracia, dos perspectivas comparadas*. Colección Temas de la Democracia. Serie Conferencias Magistrales 13. Instituto Federal Electora, México, 1ª. Edición Diciembre.

----- *La democracia y sus condiciones*, disponible en [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/demo\\_condi.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/demo_condi.pdf)

Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, Oxford. 2009.

Buergenthal, Thomas, *Los derechos humanos: Una nueva conciencia internacional*. Edisar. Argentina. 1978.

----- *La protección de los derechos humanos en las Américas*. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2056>

----- *Derechos humanos internacionales*. Gernika. México. 1996.

Bustamante Alarcón Reynaldo, *Derechos Fundamentales y Proceso Justo*, Ara Editores, Lima, Perú, 2001

Cadena Roa, Jorge (Coordinador), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*”. UNAM – CIICH México, 2004

Calnan Scott, *The effectiveness of domestic human rights ngo's: a comparative study*. Martinus Nijhoff Publisher. 2008.

Cameron Maxwell A. y Tulia G. Falleti, *Federalism and the Subnational Separation of Power*,

[https://www.sas.upenn.edu/polisci/sites/www.sas.upenn.edu/polisci/files/17.Falletti%282005b%29WithCameron\\_Publius\\_Federalism\\_Subnational\\_Separation\\_of\\_Powers.pdf](https://www.sas.upenn.edu/polisci/sites/www.sas.upenn.edu/polisci/files/17.Falletti%282005b%29WithCameron_Publius_Federalism_Subnational_Separation_of_Powers.pdf)

Campaña Comercio con Justicia, impulsada por Oxfam Internacional  
<http://www.oxfam.org/es/campaigns/trade/about>

Cancado Trindade, Antonio Augusto, *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*. CoIDH. Costa Rica. 2001.

Canto, Manuel (Coord.) *Entre lo cívico y lo gubernamental. Análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el Distrito Federal*, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, CAM. México, 2000

Carbonell Miguel, *El principio de proporcionalidad en el derecho contemporáneo*, Palestra editores, Perú. 2010

----- (2009) *El estado de derecho: dilemas para América Latina*, Palestra Editores, Perú

----- (2005) *Para entender: el poder judicial de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, 2005, México.

----- (2002) y otros, *Estado de Derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Edit. UNAM, ITAM y Siglo XXI, México.

Cardenas Sonia, *Conflicts and compliance State responses to international human pressure*. Penn Press. USA. 2007.

Carpizo Jorge, *México: Poder Ejecutivo y Derechos Humanos, 1975-2005*, se puede consultar en

<http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex126/BMD000012603.pdf>

Casal Jesús María, Carmen Luisa Roche y otros, Coordinadores, *Derechos Humanos, equidad y acceso a la justicia*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Venezuela, 2005.

Cazzaniga, Gian Mario, *Metamorfosi della sovranità, tra stato nazionale e ordinamenti giuridici mondiali*, Edizioni ETS, Roma, 1999.

*Cimacnoticia, periodismo con perspectiva de género*. 7 de septiembre del 2010. “Liberaran hoy a siete mujeres presas por aborto en Guanajuato.” Anayeli García Martínez.

Colomer Josep M., “Las instituciones del federalismo”, *Revista Española de Ciencia Política*, Vol.1 Núm.1, p.p. 41-54. 1999.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales : estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 7 septiembre 2007

Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, *Programa Iberoamericano de Acceso a la Justicia 2012-2015*, Países Ponentes: Brasil, Chile, Ecuador, España, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana, 2010.

Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (ICHRP), Informe *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo*. Editado por la Escuela de Graduados en Administración y Política Pública del Tecnológico de Monterrey. México 2009. Disponible en [http://www.ichrp.org/files/reports/52/131\\_report\\_es.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/52/131_report_es.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos en [www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html)

Convención de la Haya, Primer y Segundo Protocolo [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=12024&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=12024&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados U.N. Doc. A/CONF.39/27 (1969) [www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html](http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html)

Corcuera Cabezut Santiago, “La incorporación y aplicación de los Tratados Internacionales sobre derechos humanos en el Sistema Jurídico Mexicano”, en Claudia Martín, *Derecho Internacional de los derechos humanos*, UIA-Fontamara, México, 2004.

Correas, Óscar. *Kelsen y los marxistas*. Edic. Coyoacan, México. 1994.

Cotterrell Roger, *The politics of jurisprudence, a critical introduction to legal philosophy*. Penn Press. USA. 1992.

Cortés Rodas Francisco y Miguel Giusti, *Justicia global, derechos humanos y responsabilidad*, Siglo del Hombre Editores, Universidad de Antioquía y Universidad Católica del Perú, 2007, Bogotá, Colombia.

Da Sousa Santos, Boaventura. *Refundación del Estado en América Latina, perspectiva desde una epistemología del sur*. Siglo XXI. Universidad de los Andes. Siglo del Hombre. México. 2010.

----- *Sociología jurídica crítica, para un nuevo sentido común en el derecho*. Edit. Trotta. España. 2009.

Declaración Universal de los Derechos Humanos

<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

De la Torre Rangel, *El derecho como arma de liberación en América Latina, sociología jurídica y uso alternativo del derecho*. Editado por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, 3ª Edición, 2006. México.

Delivered in Joint Sesion, January 8, 1918, President Wilson’s Fourteen Points,

[http://wwi.lib.byu.edu/index.php/President\\_Wilson%27s\\_Fourteen\\_Points](http://wwi.lib.byu.edu/index.php/President_Wilson%27s_Fourteen_Points)

De Remes Alain, “Democratization and Dispersion of Power: New Scenarios in Mexican Federalism”, *Mexican Studies*, Vol.22 No.1 (Winter 2006), pp.175-204.

De Secondat Charles, Barón de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, editorial Tecnos, 1ª Reimpresión 1987, Madrid, España.

De Vitoria Francisco, *De jure belli*, Laterza, Roma-Bari 2005

Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo del 2008. Reformas a la Constitución. Pdte. Felipe Calderón Hinojosa y Srío. De Gob. Juan Camilo Mouriño Terrazo.

Donnelly Jack, *Universal human rights in theory and practice*. Cornell University Press. USA. 2003.

Escalona Victoria, José Luis. “El incompleto imaginario del orden, la inacabada maquinaria burocrática y el espacio de lucha. Antropología del Estado desde el sureste de México. En Alejandro Agudo Sanchíz y Marco Estrada Saavedra, coordinadores. *(Trans)formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica*. Colegio de México y Universidad Iberoamericana. México. 2011.

Espinoza Toledo Ricardo, *El presidencialismo desadaptado*, en *Treinta años de cambios políticos en México*, Antonella Attili, Edit. Miguel Ángel Porrúa y UAM-Iztapalapa, 2006, México.

Estatuto y Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en [www.cidh.org](http://www.cidh.org)

Estatuto y Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

Estrada, Adriana. *Minería y comunidades: notas sobre el impacto de la inversión minera en México*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. 2003. México.

Faúndez, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, IIDH, en [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_125911109/SI\\_proteccion\\_ddhh\\_3e.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_125911109/SI_proteccion_ddhh_3e.pdf)

Ferrajoli Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. Vol. 1. Teoría del Derecho*. Trotta. Madrid. 2011.

----- (2010) *Democracia y Garantismo*, editorial Trotta, España.

----- (2010) *Derecho y Garantías, la ley del más débil*, Edit. Trotta, España.

----- (2010) y José Juan Moreso, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*. Fundación Coloquio Jurídico Europeo y Fontamara. México-España.

----- (2009) *Los retos de la procuración de justicia en un mundo globalizado*, edit. Ubijus, México.

----- (2009) *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Edit. Trotta, Madrid.

----- (2009) *Derecho y razón, teoría del garantismo penal*, Edit. Trotta, Madrid.

----- (2008) “Democracia Constitucional y Derechos Fundamentales. La rigidez de la Constitución y sus Garantías” tomado de Ferrajoli, José Juan Moreso y Manuel Atienza, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Editorial Fontamara y Fundación Coloquio Juridico Europeo, Madrid-México, 1ª Edición.

----- (2006) *Garantismo, una discusión entre derecho y democracia*, Edit. Trotta, España.

----- (2006) *Epistemología jurídica y garantismo*, Fontamara, México.

----- (2004) *Razón jurídica del pacifismo*, Trotta, España.

Foucault Michel, *Vigilar y castigar, nacimiento de la prisión*, Editorial Siglo XXI, 30ª Edición en español, 2000. México, D.F.

Fraser Nancy, *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*, Colombia, Universidad de los Andes Facultad de Derecho y Siglo del Hombre Editores, 1997.

Gamboa Rocabado, Franco. Transformaciones constitucionales en Bolivia, Estado indígena y conflictos regionales. En *Colombia Internacional 71*, enero a junio 2010. Pp. 151-188.

García Ramírez, Sergio y del Toro Huerta, Mauricio Iván, *México y la Corte Interamericana de derechos humanos. Veinticinco años de jurisprudencia*.



Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

Girard René, *La violencia y lo sagrado*, Anagrama, España.1998.

Gordon Lauren Paul, *The evolution of international human rights. Vision seen*. Penn Press, USA, 2003.

Gómez Isa Felipe y Pureza José Manuel, *La protección universal de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Humanitariannet. [http://www.humanitariannet.deusto.es/publica/PUBLICACIONES\\_PDF/10%20Protecci%C3%B3n%20internacional.pdf](http://www.humanitariannet.deusto.es/publica/PUBLICACIONES_PDF/10%20Protecci%C3%B3n%20internacional.pdf)

Gómez Magdalena (Coordinadora), *Derecho Indígena*, Instituto Nacional Indigenista y Asociación Mexicana para las Naciones Unidas. México. 1997.

Gozaini Osvaldo Alfredo, “*El debido proceso constitucional. Reglas para el control de los Poderes desde la magistratura constitucional*”, en Cuestiones Constitucionales, julio-diciembre del 2002, núm. 007, Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 53-86.

Grasa Rafael, *Seis cuestiones irresueltas a propósito de una definición consensuada*, en: Ortiz, Ma Elena y Greta Papadimitriou, “Educación en derechos humanos. Guía metodológica”, México: Procuraduría de Protección Ciudadana, Asociación para la Educación en Derechos Humanos, Amnistía Internacional (Sección Mexicana), Universidad Autónoma de Aguascalientes. 2000.

Guendel González, Ladwig. “Políticas Públicas y derechos humanos”. *Ciencias Sociales* No.97 Vol. III pp. 105-125, San José, Costa Rica. 2002

Habermas Jürgen, “El proyecto kantiano y el Occidente escindido”, *El Occidente escindido*, Trotta, Madrid, Apdo. II: 1º pp. 143-146, 4º y 5º pp. 154-161, 8º pp. 168-170; Apdo. III. pp. 174-187. 2006.

Hannum Hurst, *Autonomy, sovereignty and self-determination the accommodation of conflicting rights*. Penn Press. USA. 1996.

Held, David y McGrew, Anthony. “¿Una recomposición del poder político?”, pp. 21-36, y “La nueva política de la globalización: un mapa de los ideales y las teorías”, pp.115-135, *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona, Paidós. 2003

----- La democracia, el Estado-nación y el orden global I y II, en *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno mundial*, Paidós, Buenos Aires, Capítulos 5 y 6, pp.129-175. 1998.

Herdegen Matthias, *Derecho Internacional Público*, UNAM y Fundación Konrad Adenauer. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1629>

Hernández Navarro, Luis y Annette Aurélie Desmarais. Crisis y soberanía alimentaria: vía campesina y el tiempo de una idea. *El Cotidiano*, núm. 153, enero-febrero, 2009, pp.89-95. Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, México.

Hobbes Thomas, *Leviatan*, FCE, 9ª Reimpresión a la 2ª Edición en español, México. 1998.

Hobsbawm Eric, *Historia del siglo XX*, Edit. Critica, Barcelona, 2004.

Hoyos Arturo, *El debido proceso*, Edit. Temis, Bogotá, Colombia, 1996

Human Rights Watch “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México” disponible en

[http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp\\_1.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp_1.pdf)

----- Informe “México, víctimas por partida doble. Obstrucciones al aborto legal por violación en México” *Human Right Watch* Vol. 18 No. 1(B). New York. Marzo 2006

Informe de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP)

<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB180/index2.htm>

Informe presentado por el Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (ICHRP). *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo*. Editado por la Escuela de Graduados en Administración y Política Pública del Tecnológico de Monterrey. México 2009. Disponible en

[http://www.ichrp.org/files/reports/52/131\\_report\\_es.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/52/131_report_es.pdf) Página consultada el 17 de septiembre del 2011

Jasso Martínez, Ivy Jacaranda. Las demandas de las organizaciones purépechas y el movimiento indígena en Michoacán. *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*. Vol. VIII, núm. 1, junio 2010, pp. 64-79. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, San Cristóbal de las Casas, México.

Jurisprudencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organizada por país <http://www.corteidh.or.cr/porpais.cfm>

Kelsen Hans, *La paz por medio del derecho*, Trotta, Madrid. 2008.  
----- (1986) *Teoría pura del derecho*, UNAM, 5ª Edición, México.  
----- (1983) *Teoría General del Estado*, Editorial Nacional, México.

Klaus Theodor y Manuel Becerra Ramírez, *Soberanía y juridificación en las relaciones internacionales*, UNAM, IIJ, México. 2010.

Kolodziej Edward A., *A forcé profonde The power politics and promise of human rights*. Penn Press, USA, 2003.

Lachenal, Cécile; Juan Carlos Martínez Martínez, Miguel Moguel Valdés. *Los organismos públicos de derechos humanos. Nuevas instituciones, viejas prácticas*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. México, 2009.

La Torre, Massimo, y García Pascual, Cristina (2003). “La utopía realista de Hans Kelsen”, Kelsen, Hans, *La paz por medio del derecho*, pp. 9-15, 19-29.

Levi, Primo, *Los hundidos y los salvados*, El Aleph Editores, Barcelona, 2005.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 28 de enero de 1993.

Ley de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 21 de diciembre del 2007.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172.pdf>

Ley para la protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado el 26 de septiembre del 2000.

Lillich Richard B. and Hurst Hannum, *International human rights problem of law, policy and practice*. Aspen Publisher. New York. 2006.

Loeza Soledad, La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática, en de “*Los grandes problemas de México*”, tomo XIV, coordinado por Soledad Loeza y Jean Francois Prud-homme, disponible en <http://2010.colmex.mx/16tomos/XIV.pdf>

López Bassols Hermilo, *Los Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional Público*, Porrúa. México. 2008.

Lucas Garín Andrea, *Nuevas dimensiones del principio de división de poderes en un mundo globalizado*. Disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v7n2/art09.pdf>

Madrigal González, David. “*La naturaleza vale oro*”: *Riesgos ambientales y movilización social en el caso de la empresa minera canadiense New Gold/Minera San Xavier en México*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Estudios Urbanos y Ambientales. Colmex, A.C. México. 2010

Mann Michael, “La crisis del Estado-Nación en América Latina”, *Desarrollo Económico*, Vol.44 No. 174 (Jul-Sept, 2004), pp. 179-198

*Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y derechos humanos en Chile*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales e Instituto de Estudios Judiciales. 2010.

Mariño Menéndez Fernando, *Derecho Internacional Público*, Parte General, Trotta. Madrid. 2005.

Mattei Roberto, *La sovranità necessaria, riflessioni sulla crisi dello stato moderno*, Edit. Il Minotauro, Roma, 2001.

Meckled-García Saladin and Basak Cali, “*The legalization of human rights. Multidisciplinary perspective on human rights and human rights law.*” Routledge. New York. 2006.

Medina Quiroga, Cecilia. *Los 40 años de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la luz de cierta jurisprudencia de la Corte Interamericana*. Disponible en [www.anuariocdh.uchile.cl](http://www.anuariocdh.uchile.cl)

Mochi Aleman, Prudencio. *Las organizaciones de la sociedad civil como actor-red privilegiado y regularador en la globalización*. En Delia Montero Contreras y Clara Inés Charry Sánchez (Compiladoras). *Globalización y sociedad civil en las Américas. ¿Es posible una convivencia conjunta?* Casa Juan Pablos, UAM-I. México, 2004

Mogrovejo Monasterios, Rodrigo Julian. *Modelo político y económico de Evo Morales y la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. En *Revista de Estudios Jurídicos*, No. 10/2010. Segunda época. ISSN 1576-124X. Universidad de Jaen, España.

Morsink Johannes, *Inherent human rights. Philosophical roots of the universal declaration*. Penn Press, USA, 2003.

Montero Contreras Delia y Clara Inés Charry Sánchez (compiladoras), *Globalización y sociedad civil en las Américas*. UAM-I. México, 2004.

Motta Cristina y Sáez Macarena, *La mirada de los jueces. Género en la jurisprudencia latinoamericana*, Tomo I, Colombia, Washington College of Law, Center for Reproductive Rights, y Edit. Siglo del Hombre, 2008.

Nash Rojas Claudio, *La concepción de derechos fundamentales en Latinoamérica*. Fontamara, 2010, México.

----- “*Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1988-2007*”, Editan Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Embajada de España en Chile y Centro de Derechos Humanos. 2009

Nogueira Alcalá Humberto, “*Elementos del bloque constitucional del acceso a la jurisdicción y debido proceso proveniente de la Convención Americana de Derechos Humanos*”, en Estudios Constitucionales, año/vol. 2 número 001. Centros de Estudios Constitucionales, Santiago de Chile, 2004. Pp.123-158.

Observaciones realizadas por el Comité de Derechos Civiles y Políticos de la ONU al Estado Mexicano en su Quinto Informe presentado <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hrcs98.htm>

Observaciones realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales de la ONU al Estado Mexicano en su Cuarto Informe [http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=observaciones%20comite%20derechos%20sociales%20economicos%20culturales%20onu%20mexicano%20cuarto%20informe&source=web&cd=2&ved=0CCgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.unhcr.ch%2Ffts%2Fdoc.nsf%2F0%2Fb4735eee85979b42c1257198006ea190%2F%24FILE%2FG0642558.doc&ei=fxGKT-rjBebm2AXsmPXfCQ&usg=AFQjCNGZg\\_q0UBEHA-ZWZMMOTPy89t8Ztg](http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=observaciones%20comite%20derechos%20sociales%20economicos%20culturales%20onu%20mexicano%20cuarto%20informe&source=web&cd=2&ved=0CCgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.unhcr.ch%2Ffts%2Fdoc.nsf%2F0%2Fb4735eee85979b42c1257198006ea190%2F%24FILE%2FG0642558.doc&ei=fxGKT-rjBebm2AXsmPXfCQ&usg=AFQjCNGZg_q0UBEHA-ZWZMMOTPy89t8Ztg)

O’Donell Guillermo, “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 11, Octubre 2004, pp. 11-31

----- “Accountability Horizontal”, *Agora*, No. 8/Verano 1998, pp. 5-34.

----- *Notas sobre el estado de la democracia en América Latina*. Consulta en internet: [www.democracia.undp.org](http://www.democracia.undp.org)

----- *La irrenunciabilidad del Estado de derecho*, doc. En formato PDF del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona. [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:7kVv0HnqmwYJ:www.riajej.com/portal/index.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid%3D185%26Itemid%3D38+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:7kVv0HnqmwYJ:www.riajej.com/portal/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D185%26Itemid%3D38+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx)

Orestes Aguilar Héctor (compilación y prólogo), *Carl Schmitt teólogo de la política*. F.C.E. México, 2001.

Organización Internacional del Trabajo, Cláusulas de los Tratados de Paz relativas al trabajo,

[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09\\_18\\_span.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_span.pdf)

Organización Nación P'urhépecha (2001), *Autonomía regional. Un proyecto de pervivencia para el pueblo Purhépecha y para los pueblos indígenas de México*, folleto, Tacuro, Municipio de Chilchota, Michoacán.

Ortiz Ahlf Loretta, *Derecho Internacional Público*, México, Edit. Oxford, 2004.

Pacto Internacional de Derechos Humanos Civiles y Políticos

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

Paramio Ludolfo, *La globalización y el malestar de la democracia*, Revista Internacional de Filosofía Política, núm. 20 UAM-UNED, México-Madrid 2002. P.p. 5-24.

Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Derecho y Derechos Fundamentales*, CEC. Madrid. 1993

----- (2010) *Diez lecciones sobre ética, poder y derecho*, Dykinson, Madrid.

Pérez Nieto Castro, Leonel, *Introducción al estudio del derecho*, México, Edit. Oxford, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2000.

Periódico *Cambio de Michoacán*, 22 de agosto del 2012. Entrevista al ex alcalde de Cherán.

Periódico Digital *Sin Embargo*, 6 agosto del 2012

<http://www.sinembargo.mx/06-08-2012/323675>

Periódico *El porvenir. Mx* 20-septiembre-2009 “Omiten órganos sexuales de libros de texto en Guanajuato.

Periódico *El Universal de León* 13-febrero-2010 “Vuelve libro de biología moralista a Guanajuato”, Xóchitl Álvarez.

----- 3 de septiembre del 2010. “Liberaran a siete mujeres en Guanajuato”. Xóchitl Álvarez

Periódico *La Jornada* 13-marzo-2010 “Educación de Guanajuato repartió libro no autorizado por la SEP”, Carlos García.

*Periódico Reforma*, 3 de junio 2001. “Renuncia ombudsman impugnado en Oaxaca”, Iván Rendón.

Petit Guerra Luis Alberto, “Debido Proceso y su hermenéutica”, *Revista Internauta de Práctica Jurídica*, Núm. 26, año 2011, p.p. 1-36

Pisarello Gerardo, *Estado de derecho y crisis de la soberanía en América Latina: algunas notas entre la pesadilla y la esperanza*. Tomado de Miguel Carbonell, Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina, UNAM, Itam y S. XXI. 2002.

Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, *Reforma al artículo 1º. De la Constitución Política del Estado de Guanajuato*. Portal Web de la PDHEG [http://www.derechoshumanosgto.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=331&catid=66&Itemid=17](http://www.derechoshumanosgto.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=331&catid=66&Itemid=17)

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Humanos Civiles y Políticos <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1966-ProtocoloFacultativoPactoDerechosCivilesyPoliticoss.htm>

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [http://www2.ohchr.org/spanish/law/docs/A.RES.63.117\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/spanish/law/docs/A.RES.63.117_sp.pdf)



Quiroga Lavié Humberto, *Los Derechos Humanos y su defensa ante la justicia*. TEMIS. Santa Fe de Bogotá, 1995.

Ramírez Alpírez Norma Luz, *La situación de las cárceles con relación a las recientes reformas constitucionales en materia penal*. Ensayo presentado para la Certificación del Seminario Personas en Centros de Reclusión, impartido por la Dra. Pilar Calveiro Garrido, dentro del Doctorado en Derechos Humanos en la UACM, Enero del 2009.

----- *Responsabilidad del ciudadano en el Estado de Derecho y el problema del principio de identidad jurídica*. Enero 2009.

----- *Responsabilidad del ciudadano en el Estado de Derecho y el problema del principio de identidad jurídica*. Ensayo para el proceso de Dictaminación de la UACM, Enero 2009.

Ramírez, Gloria (Coordinadora), *Ombudsman y sociedad civil: retos y propuestas informes alternativos sobre la situación de los derechos humanos en México (Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Puebla, Queretaro, San Luis Potosi y Sinaloa)*. Edit. Academia Mexicana de Derechos Humanos, A. C. México, 2007.

Resolución 1989/57 del Consejo Económico y Social de la ONU.

*Revista ANEC, el cultivo de estar informado*. Año 3. Núm. Especial 17 y 18. Octubre-Diciembre 2007. Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo. D. F. México.

*Revista Proceso* 23-07-2012.

Resolución 40/34 de la Asamblea General de la Naciones Unidas, fechada el 29 de noviembre de 1985.

Robertson Geoffrey, *Crímenes contra la humanidad, la lucha por una justicia global*, Siglo XXI. España, 2008.

Rodriguez Pinto, Simone y Carlos Federico Domínguez Ávila. *Sociedades plurales, multiculturalismo y derechos indígenas en América Latina*. *Revista Política y Cultura*, Núm. 35, Abril 2011. UAM- Xochimilco, Ciudad de México

Rodríguez H. Gabriela, “Normas de responsabilidad internacional de los Estados”, en Claudia Martín, *Derecho Internacional de los derechos humanos*, México, UIA-Fontamara, 2004.

Rojina Villegas Rafael, *Derecho de las Obligaciones, tomo I y II*, Porrúa, México, 2000.

Rubio Vega, Blanca Aurora. Crisis mundial y soberanía alimentaria en América Latina. *Revista de Economía Mundial*, núm. 29, 2011, pp. 61-87. Universidad de Huelva. Huelva, España.

Salazar Carrión, Luis. *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México. 1977-2008.*, coautoría, México, UAM.I-M. A. Porrúa. 2010.  
----- *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas.* Fontamara. México, 2014

Salazar Ugarte, Pedro, *El garantismo y el neoconstitucionalismo frente a frente.* En <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/13/239.pdf>  
----- y Luis Salgado, “Órganos Constitucionales Autónomos, una propuesta de reforma”, en *Procesos Constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas.* José María Serna de la Garza. IIJ-UNAM. 2009. Disponible en la Biblioteca Virtual <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2728>

Salgado Pesantes, Hernán, *Derecho Procesal Constitucional Transnacional: el modelo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

Santoscoy, Bertha, *Las visitas in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, disponible en la Biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

Schmitt, Carl, *Ex captivitate salus, experiencias de la época 1945-1947.* Editorial Trotta, España. 2010.

Sentencia de la CoIDH:

- Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras, sentencia del 29 de julio de 1988
- Caso Godínez Cruz vs Honduras, sentencia del 20 de enero de 1989
- Caso Gómez Paquiyauri vs Perú, Sentencia 8 de julio del 2004. CoIDH.
- Caso Castañeda Gutman vs México, Sentencia del 6 de Agosto del 2008
- Caso González y otra vs México (Campo Algodonero), Sentencia del 16 de Noviembre del 2009.
- Caso Radilla Pacheco y otros vs México, Sentencia del 23 de Noviembre del 2009
- Caso Fernández Ortega y otros vs México, Sentencia del 30 de Agosto del 2010
- Caso Rosendo Cantú y otra vs México, Sentencia del 31 de Agosto del 2010
- Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, Sentencia del 26 de Noviembre del 2010

Sentíes Laborde, Francisco Javier y Flavio Rojo Pons. *Informe sobre situación de OSC's en el estado de Guanajuato*. Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil (REMISOC/ ITESO, 3 de julio de 2009)

Simmons Beth A., *Mobilizing for human rights: International law in domestic politics*. Cambridge University Press, New York, 2009.

Solarte Rodríguez Arturo, “La reparación in natura del daño”, *Universitas*, Núm. 109. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia, pp.187-238. Junio 2005.

Somuano María Fernanda, Las organizaciones civiles: formación y cambio, en “*Los grandes problemas de México*”, tomo XIV, coordinado por Soledad Loeza y Jean Francois Prud-homme, disponible en <http://2010.colmex.mx/16tomos/XIV.pdf>

Torres Nafarrete, Javier. *Luhmann: la política como sistema*. FCE, UIA, UNAM. México 2004.

Valadés Diego, “Evolución del concepto de Estado de Derecho”, en *Ideas e Instituciones Constitucionales en el Siglo XX*, Diego Valadés y otros

coordinadores, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM y Siglo XXI, México. 2011.

Valencia García, Guadalupe. *Guanajuato: sociedad, economía, política y cultura*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. México. 1998.

Welch Claude E. Jr., *NGOs and human rights. Promise and performance*. Penn Press, USA, 2000.

Zagrebelsky, Gustavo, *El Derecho Dúctil*, Trota, Madrid. 2009.

Zamudio Héctor Fix, “Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica”, p.p.375, en *Ideas e Instituciones Constitucionales en el Siglo XX*, coordinado por Diego Valadés y otros, Edit. Siglo XXI y el III de la UNAM, México, 2011.

----- “Las reformas constitucionales mexicanas de junio de 2011 y sus efectos en el sistema interamericano de derechos humanos”, en González Oropeza, Manuel y Eduardo Ferrer Mac Gregor, *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2011. P.p 423-471

Zolo, Danilo, “*Los señores de la paz, una crítica jurídica del globalismo jurídico*”, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas y Universidad Carlos III de Madrid. 2005. Madrid.

----- “*The rule of law, history, theory and criticism*”, Springer, United States. 2010.

----- “*Una crítica realista del globalismo jurídico desde Kant a Kelsen y Habermas*, [http://www.ugr.es/~filode/pdf/contenido36\\_81.pdf](http://www.ugr.es/~filode/pdf/contenido36_81.pdf)

[www.defensoriadelpueblo.gob.pa/Miscelaneos/Mujer/IIDH\\_LaMujer](http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/Miscelaneos/Mujer/IIDH_LaMujer)

[www.oea.org/main/spanish/](http://www.oea.org/main/spanish/)

[www.un.org/es/](http://www.un.org/es/)

[www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps](http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps)