

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA



TESIS

**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE ADMINISTRATIVA:
ESTUDIO DE CASO DEL MUNICIPIO DE TLAXCO**

PRESENTA

Lic. Diana Torrejón Rodríguez

PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHOS HUMANOS

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Omar Vázquez Sánchez

Tlaxcala, Tlax., julio de 2021

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
---------------------------	----------

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO JURÍDICO:

ENTRE EL UTÓPICO IUSNATURALISMO Y EL IUSPOSITIVISMO FENOMENOLÓGICO	1
---	----------

1.1. Introducción	1
1.2. Derechos humanos en la visión iusnaturalista.....	1
1.2.1. El iusnaturalismo antiguo	2
1.2.2. El iusnaturalismo de la modernidad	7
1.2.3. El iusnaturalismo del último siglo	15
1.3. Derechos humanos en la visión iuspositivista	16
1.3.1. El iuspositivismo en su construcción dogmática	18
1.4. Conceptualización integral de los derechos humanos	21

CAPÍTULO 2

EL CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL Y EL CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO Y CONTENIDOS

25	
2.1. Introducción	25
2.2. Dualismo jurídico o la armonización de los órdenes internos y externos	26
2.3. Las instituciones nacionales de protección y defensa de la dignidad humana	29
2.3.1. Organismos no jurisdiccionales	29
2.3.2. Poder Judicial de la Federación	31
2.4. Organismos regionales de derechos humanos.....	33
2.4.1. División de los sistemas de protección y defensa de los derechos humanos: de la ONU a los organismos regionales.....	33
2.4.1.1. Alto Comisionado de la ONU para la dignidad humana.....	33
2.4.1.2. Organismos regionales	35
2.4.1.2.1. Europa.....	35
2.4.1.2.2. África.....	36

2.4.1.2.3. América	38
2.5. La protección de los derechos humanos en el ámbito continental: de la Comisión-IDH a la Corte-IDH	40
2.5.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	41
2.5.2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos	47
2.6. Control de regularidad constitucionalidad y control difuso de convencionalidad, aspectos procesales de la defensa y protección de los derechos humanos	51
2.6.1. Control de constitucionalidad	53
2.6.2. Control difuso de convencionalidad	55
2.7. La importancia de los principios en materia de derechos humanos: del principio <i>erga omnes</i> al principio <i>pro personae</i>	61
2.7.1. Principios <i>erga omnes</i> y <i>pacta sunt servanda</i>	61
2.7.2. El principio <i>pro personae</i>	62
 CAPÍTULO TERCERO	
EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y LAS AUTORIDADES	
ADMINISTRATIVAS DE TLAXCO	65
3.1. Introducción	65
3.2. Generalidades de Tlaxcala	69
3.3. El municipio de Tlaxco	72
3.3.1. Tlaxco y el entorno de los derechos humanos en cifras.....	75
3.3.2. Las otras cifras del contrapunto	80
3.3.3. Tlaxco y la criminalidad	84
3.4. El control de convencionalidad como forma de prevención de la violación a DH's	89
3.4.1. Reconocimiento de la jurisdicción de la Corte-IDH.....	90
3.4.2. Reforma constitucional que eleva a rango fundamenta los derechos humanos	91
3.4.3. Caso Radilla Pacheco vs. México y expediente Varios 912/2010.....	92
3.5. Control de convencionalidad y autoridades administrativas	96
3.6. Tlaxco y el control “primario” de convencionalidad	100
 CONCLUSIONES	101
FUENTES DE INFORMACIÓN	V

INTRODUCCIÓN

La condición de los derechos humanos ante la actividad de los entes gubernamentales, ha devenido en las últimas tres décadas en México, en un desarrollo progresivo que coloca al gobernado como una prioridad respecto de su condición como *persona humana*, es decir, persona que integra entre sus cualidades el aspecto fundamental de la dignidad humana. Y estos derechos en tanto virtudes y prerrogativas del ser humano, se han transformado en una serie de condicionantes doctrinales que han sido el punto de partida para su materialización en el plano fenomenológico, esto es, en el escenario de la realidad cotidiana que viven las personas.

Esta reconfiguración de los derechos humanos al amparo de las corrientes tanto iusnaturalistas como iuspositivistas, tiene como etiología la figura del Estado, sus instituciones y sus operadores, a partir de cómo han evidenciado a lo largo del tiempo, distintos pareceres alrededor de la dignidad humana, y que hoy se debe entender como la categoría a partir de la cual el sujeto es el centro de una serie de derechos vinculados a maximizar su carácter de persona humana, sea cual fuere su condición de sexo, de edad, de grupo racial, de carácter civil, patrimonial, situación jurídica, de internamiento, migratoria, entre otras variables sustantivas.

Para comprender los contenidos de los derechos humanos en la actualidad, y la forma en que su afirmación desde la dimensión axiológica iusnaturalista se traslada a la dimensión lógico normativa iuspositivista, debemos realizar un ejercicio de carácter histórico doctrinal donde encontremos las raíces de la interpretación de las relaciones entre las personas en su calidad de súbditos-gobernados-personas ante los modelos de Estado que históricamente se identifican dentro de la ciencia jurídica y las ciencias políticas en el mundo occidental, porque es en las civilizaciones de raíz clásica antigua donde encontramos las primeras simientes de la organización del ser humano en conglomerados estatales, y por ende, connotan el registro de las relaciones contractuales ser humano-ente estatal.

La perspectiva que nos arroja ese inicial acercamiento con la estructura interdependiente entre los derechos humanos y el Estado, guarda justificación para los fines de este documento de tesis, primero, en la experiencia que hemos tenido en el ámbito de la administración pública municipal del ayuntamiento de Tlaxco, Tlaxcala, y segundo, en responder a las demandas de la ciudadanía en la percepción que tiene sobre la actuación de los cuerpos de seguridad tanto del municipio como de los agentes policiales estatales destacados en esta jurisdicción edilicia, percepción que lleva a la población a denunciar violaciones a los derechos humanos de esas autoridades en sus actuaciones.

En este sentido, y sobre la base metodológica de un estudio transversal de carácter histórico, político y jurídico, analizamos en el capítulo uno —en atención al aparato teórico que debe contener cualquier trabajo de investigación como el que nos reúne en estas páginas—, el desarrollo de los derechos humanos, desarrollo unido a la construcción doctrinal de la propia ciencia jurídica, que navega a lo largo de su composición desde hace 5 mil años, en esa dicotomía entre el iusnaturalismo y el iuspositivismo.

Pormenorizamos sobre las etapas históricas que han ido identificando a cada una de las categorías, pretendiendo sobre todo identificar las cualidades que le dan soporte a la argumentación doctrinal que subsiste alrededor de cada una de esas vertientes, y donde como podemos advertir, se manifiesta el carácter moral del derecho, junto con los aspectos vinculantes o coercitivos que diferencian a la norma iuspositiva de la que proviene del pensamiento iusnaturalista.

Resulta interesante identificar que a más que el Estado se va constituyendo como una ficción de mayores responsabilidades y compromisos con la estabilidad y tranquilidad de las civilizaciones de la Antigüedad, del Medievo y de la Modernidad, mayores son las necesidades de que la norma jurídica adquiriera elementos propios del iuspositivismo, lo que nos hace reflexionar a lo largo de este documento sobre la necesidad de que los derechos humanos tendiesen, tarde o temprano, a pasar del contexto axiológico al contexto ontológico, donde se fabrica a través del parlamento y de un protocolo muy ensayado, el conjunto de leyes que a través de la coacción, hacen posible el control social de los gobernados ante ellos mismos y ante el Estado, con el auxilio, por supuesto, de agentes estatales que materializan los fines de la norma.

Una de las condiciones sustantivas para que los derechos humanos en México tomaran la relevancia con que hoy los empezamos a asumir —y propiamente con mayor precisión, desde 2001, con las reformas constitucionales en materia de dignidad humana, en cuestión de justicia penal y seguridad pública de 2008, y en relación con el juicio de amparo y los derechos humanos de 2011—, es la cultura perimetral y globalizadora de los derechos humanos desde 1948 y a la fecha, proceso cultural que ha ido impactando en determinado momento a los Estados nacionales, y México no es la excepción.

En este sentido, a lo largo del capítulo dos —que por su contenido sustantivo y procesal es el más extenso de este documento de tesis—, pormenorizamos sobre dos conceptos esenciales que se revitalizan en el Estado mexicano a raíz de la señalada modificación constitucional de 2011: el control de regularidad constitucional y el control difuso de convencionalidad, ambos enmarcados en la teoría dualista del derecho internacional.

Atendiendo al carácter dogmático del orden jurídico internacional que hoy experimentamos en cada uno de los espacios de desarrollo colectivo e individual, analizamos a detalle la concepción doctrinal y procesal del control difuso de convencionalidad, que en atención al artículo primero de nuestra Carta Magna, está en este tiempo al alcance de las personas cuando se trate de responder a la vulneración de los derechos humanos, y de modo especial, cuando estos derechos impliquen la amenaza a la libertad, la seguridad jurídica, tal y como se puede constatar en los criterios que para el caso ha emitido en la Décima Época el Poder Judicial de la Federación a través del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de sus salas y de los tribunales de circuito.

El análisis de lo que implica este tipo de control, junto con el de legalidad y de regularidad constitucional, importan a los fines de esta investigación, porque en el ámbito de esos controles la actuación de los cuerpos de seguridad y de justicia administrativa del municipio de Tlaxco, podrían ingresar a modo de prevención en el conocimiento y observancia de esos controles.

Y es precisamente en el capítulo 3 de esta tesis donde concitamos el sentido del iusnaturalismo, el iuspositivismo y la dogmática de los derechos humanos en los controles apuntados en el capítulo 2, en el escenario vivencial del municipio de Tlaxco, donde con argumentos de corte inductivo, nos internamos en la lógica de las instituciones del Estado, para distinguir

cuál es la concepción que se tiene sobre los derechos humanos, y la forma en que de modo preventivo, podemos realizar una redistribución de las potestades de estas autoridades, como las policías, las agencias auxiliares del Ministerio Público, o los jueces municipales o de paz que realizan actividades permanentes de auxilio a la ciudadanía, y que dado el nivel permanente de coparticipación, es donde se generan las rispideces que se traducen en violaciones a la dignidad humana, ya sea por omisión o comisión de los actos de la autoridad.

No olvidemos que, en sede administrativa, el control de convencionalidad no es ajeno a esta instancia, sobre todo porque la Corte Interamericana de Derechos Humanos en voz de Eduardo Ferrer MacGregor, desarrolló un voto razonado en que se justifica de modo pertinente por qué el control de convencionalidad se extiende a todas las autoridades del Estado, aunque por supuesto, no en el mismo sentido en que lo deben considerar las autoridades jurisdiccionales.

Asimismo, desvelamos a través de una ardua investigación la equivocada percepción que se tiene de que en Tlaxco y cada una de sus decenas de comunidades, de que la vulneración a la dignidad humana no es algo que deba preocupar, y sin embargo en un análisis crítico del trabajo que realiza la instancia autónoma responsable de la labor de protección y defensa de los derechos humanos, esto es, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se pone en duda esa percepción.

En la parte conclusiva de este documento, pormenorizamos sobre la importancia de abrir la discusión sobre integrar en el organigrama gubernamental de la entidad tlaxcalteca en general, y del municipio de Tlaxco en particular, la afirmación de este tipo de control para prevenir la vulneración de la dignidad humana, y con ello, el fortalecimiento del tejido social, en el marco del Estado constitucional de derecho.

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO JURÍDICO: ENTRE EL UTÓPICO IUSNATURALISMO Y EL IUSPOSITIVISMO FENOMENOLÓGICO

1.1. Introducción

Plantear la temática de los derechos humanos en este tiempo —sobre todo en nuestro país, cuya presencia en el horizonte de la consideración normativa a la dignidad humana es de cuño relativamente nuevo en el tiempo de existencia de nuestro sistema jurídico— implica asomarnos a una construcción epistemológica que significa observar a los derechos humanos desde dos corrientes de la ciencia jurídica para comprender de mejor manera los significados de estos derechos:

Una, desde el iusnaturalismo, y la otra, desde el iuspositivismo, consideraciones ambas que estudiadas desde el método dialéctico, nos darán una tercera opción que podríamos considerar como tridimensional de los derechos humanos: su conjunción desde las dimensiones axiológica, ontológica y fenomenológica.

A continuación, pormenorizaremos sobre los contenidos de estas corrientes, con sus argumentos de orden jurídico, político y social, según corresponda desde nuestra modesta perspectiva.

1.2. Derechos humanos en la visión iusnaturalista

La ley natural es anterior a la ley del ser humano. Esa podría ser la síntesis del iusnaturalismo, cuya afirmación ha sido estudiada desde otras sub corrientes en el pensamiento tanto antiguo como medieval y moderno, a los cuales haremos referencia en los siguientes párrafos.

De entrada, Julián Germán Molina Carrillo nos dice que los derechos humanos desde la condición iusnaturalista, hace referencia a los derechos fundamentales que corresponden al ser humano:

[...] a las reglas del derecho natural que son anteriores a las normas jurídicas que existen dentro de la propia naturaleza humana, y que son imprescindibles y esenciales para poder desarrollarse y vivir como ser humano en distinción de los demás seres vivos.

[...]

En otras palabras, los iusnaturalistas parten de la idea de un derecho intrínseco al ser humano.¹

Por el momento, debemos comprender que esta forma metafísica de advertir el derecho, guarda estrecha relación por la manera en que se concebía al mundo en las primeras civilizaciones, que suponían de modo especial los mandatos divinos por encima de los mandatos mortales, dado que el orden de las cosas devenía de la naturaleza, del cosmos, como lo evidencia la época antigua, cinco mil años antes de nuestra era.

1.2.1. El iusnaturalismo antiguo

Antígona, del dramaturgo clásico Sófocles (*circa* Colono, 496 a.C.-Atenas, 406 a.C.), es uno de los textos dramáticos de mayor trascendencia para la explicación del iusnaturalismo tal como lo estamos describiendo, y que podemos identificar en este diálogo que sostiene la protagonista Antígona ante el rey Creonte, por la desobediencia de aquélla a un mandato de éste:

Creonte.— (Dirigiéndose a Antígona). Eh, tú, la que inclina la cabeza hacia el suelo, ¿confirmas o niegas haberlo hecho [desobedecer el mandato]?

Antígona. — Digo que lo he hecho y no lo niego.

¹ MOLINA, Julián, *Los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Universidad Autónoma de Tlaxcala-Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Tlaxcala, 2003, p. 2.

Creonte.— ¿Y, a pesar de ello, te atreviste a transgredir esos decretos?

Antígona.— No fue Zeus el que los ha mandado publicar, ni la Justicia que vive con los dioses de abajo la que fijó tales leyes para los hombres. No pensaba que tus proclamas tuvieran tanto poder como para que un mortal pudiera transgredir las leyes no escritas e inquebrantables de los dioses. Éstas no son de hoy ni de ayer, sino de siempre, y nadie sabe de dónde surgieron. No iba yo a obtener castigo por ellas de parte de los dioses por miedo a la intención de hombre alguno.²

Nos podemos percatar de la lectura del alegato de Antígona, que ella apela a la ley *in tempore* dictada por los dioses para ubicarla por encima del derecho de los mortales, endilgándole a aquella, orígenes inciertos que se interpretan como eternos, propios de un entorno natural ya existente desde *antes* de los seres humanos, y por consecuencia, de la creación de la norma.

Los primeros ordenamientos que hacían alusión a algún tipo de derecho de las personas ante los reyes o monarcas de la antigüedad, hacen referencia a ese derecho natural interpretado desde las voces de los dioses; en ese tenor, podemos mencionar a la ley mosaica, que tiene como raíz el libro del *Éxodo* en el *Antiguo Testamento*.

El *Éxodo* es prolífico en señalar las atribuciones y derechos de los israelitas en la naciente civilización judía, sobre todo en los capítulos 21 al 24 y 31 al 35, y de donde rescataremos los testimonios del dios israelita a Moisés:

Capítulo XXIII-23

Leyes sobre la recta administración de justicia y sobre las fiestas principales. Promete Dios a los Israelitas un Ángel custodio para que los guíe. Otras promesas y prohibiciones.

1. No des oído a los calumniadores; ni te prestarás a decir falso testimonio en favor del impío. 2. No sigas la muchedumbre para obrar mal; ni en el juicio te acomodes al parecer del mayor número, de modo que te desvíes de la verdad. 3. Ni aún del pobre has de tener compasión, tratándose de la justicia. 4. Si encuentras el buey,

² SÓFOCLES, *Tragedias. Ajax, Las traquinias, Antígona, Edipo Rey, Electra, Filoctetes, Edipo en Colono*, Biblioteca Clásica Gredos, Barcelona, 2020, p. 93.

ó asno, perdido de tu enemigo, se lo conducirás. 5. Si vieres caído con la carga el asno de aquel que te quiere mal, no te pases de largo, sino ayúdale a levantarlo. 6. No tuerzas la justicia condenando al pobre. 7. Huye de la mentira. No harás morir al inocente y al justo. 8. No recibas regalos; porque deslumbran aun a los prudentes, y pervierten las sentencias de los justos. 9. No molestarás al forastero, ya que sabéis lo que es ser forasteros; pues que vosotros mismos habéis estado en la tierra de Egipto como forasteros.³

La importancia de la ley mosaica, se puede identificar a partir de la derivación del paradigma judeo-cristiano que identifica desde hace más de 2 mil años al modelo del Estado occidental, como lo advierte Eduardo Lozano Tovar:

Esa construcción ideológica es reinterpretada por el judeo-cristianismo, a través del esquema dominante del líder, el pastor, el guía, que se sobrepone a la intemperancia de sus seguidores, y se convierte en el referente de la cohesión del grupo, el rebaño o los seguidores, y donde se advierten estos factores: el líder premiaba a los seguidores (porque eso eran literalmente: seguidores, por su condición de nómadas) que se limitaban al cumplimiento de las sencillas reglas de entendimiento para sobrevivir comunalmente, y quien no llevaba a cabo este comportamiento, atentaba contra la supervivencia del grupo y era echado del mismo (como Adán y Eva del Edén del paraíso).⁴

Asimismo, el legendario Código de carácter civil y penal del gobernante Hammurabi, de nueva cuenta hace referencia a la decisión de los dioses de manifestar sus pareceres alrededor de la conducta humana:

[...] entonces Anum y Enlil me designaron a mí, Hammurabi, príncipe piadoso, temeroso de mi dios, para que proclamase en el País el orden justo, para destruir al malvado y al perverso, para evitar que el fuerte oprima al débil, para que, como hace

³ *La Sagrada Biblia de la Familia Católica*, Libro del Éxodo, Ediciones Euroméxico, México, 1983, p. 75.

⁴ LOZANO TOVAR, Eduardo, *Política criminal en la sociedad moderna. Un acercamiento al pensamiento de Franz von Liszt y su incipiente política criminológica*, Editorial Porrúa, Ciudad de México, 2015, p. 12.

Shamash Señor del Sol, me alce sobre los hombres, ilumine el País y asegure el bienestar de las gentes.

Cuando Marduk me encargó llevar el orden justo a las gentes y mostrar al País el buen camino, puse en la lengua del País la ley y la justicia y así fomento el bienestar de las gentes.

Por eso he dispuesto: [...] El código de Hammurabi no distingue entre derecho civil y derecho penal. En él hay leyes que regulan las relaciones comerciales, patrimoniales, etc, y también leyes que determinan lo que es delito y la pena que corresponde a cada delito. Sin embargo esto se hace sin ninguna sistematización, simplemente se suceden leyes que enumeran los posibles casos y lo que se debe obrar en consecuencia.⁵

Este esquema de gobierno religioso, tiene para Foucault una relevancia estructural que nos ayuda a comprender la forma en que se fueron integrando cada uno de los elementos de ese constructo denominado Estado, y al cual hicimos referencia *ut supra* con el texto de Lozano Tovar.

Dice Foucault acerca de lo que identifica como la *tecnología del poder*:

El cuidado pastoral está cercano a la devoción. EL pastor trabaja y se anula por su grey, la nutre y la atiende, pero también la vigila y conoce a su rebaño como un todo y a sus miembros individualmente. Para los griegos, aunque en varios textos se usa la metáfora del pastor para referirse a los reyes, el ser político no significaba alimentar, criar ni multiplicar la prole, sino unirla: unir las virtudes diversas, unir los temperamentos contrarios. El verdadero arte de gobierno consistía en congregar las vidas hacia una comunidad basada en la concordia y camaradería; así se forjaba el más acabado de los edificios.⁶

⁵ RIVERO, Pilar, “El Código de Hammurabi”, en sitio web *Proyecto Clío*, 1999, en URL <http://clio.rediris.es/fichas/hammurabi.htm>

⁶ GONZÁLEZ, Alicia; GORENC, Klaus-Dieter, y SÁNCHEZ, Augusto, *Control social en México, D.F.*, ENEP-Acatlán, UNAM, México, 1998, P. 41.

Los derechos de las personas, como se apunta en *Antígona*, se transmiten desde el mandato divino a través de la intermediación del monarca; pero son derechos que admiten los mínimos privilegios para el sujeto: derecho a la vida, derecho a la seguridad en su persona, a sus bienes, pero nada más: la participación política y económica estaba vedada para ciertos clanes, como es el caso de los esclavos, de los extranjeros, de los dependientes del *pater familia*.

Empero, lo que hemos descrito es la esencia del derecho natural.

El tema evolucionó posteriormente de la Antigüedad al Medievo (periodo que se consigna en una duración estimada de mil años, entre el siglo V y el siglo XV d.C.), en el que se identifica en especial a Tomás de Aquino, para quien existe una relación intrínseca entre el derecho natural y el orden de las cosas (esto implicaría, entonces, el orden divino, el orden preestablecido por dios; para Aquino, el derecho natural se diferencia del derecho positivo en función de su generalidad, es decir, de responder a efectos generales, a diferencia del derecho positivo, que responde a su vez a especificidades concretas:

Según se ha dicho, el derecho o lo justo es una acción adecuada a otra según cierto modo de igualdad. Pero algo puede ser adecuado a un hombre en un doble sentido: primero, por la naturaleza misma de la cosa, como cuando alguien da tanto para recibir otro tanto. Y esto se llama derecho natural. En un segundo sentido, algo es adecuado o de igual medida a otro por convención o común acuerdo, es decir, cuando uno se considera contento si recibe tanto. Esto, ciertamente, puede hacerse de dos maneras: una primera, por cierto convenio privado, como el que se establece por un acto entre personas privadas; y la segunda, por convención pública, como cuando todo el pueblo consiente que algo se tenga como adecuado y ajustado a otro, o cuando esto lo ordena el gobernante, que tiene el cuidado del pueblo y representa a su persona, y a esto se llama derecho positivo.⁷

Esta condición de la generalidad a la cual responde el derecho natural respecto de la especificidad a la que se vincula el derecho positivo, es una condición que se relaciona a los fines

⁷ DE AQUINO, Tomás, *Summa theologiae*, Tomo II, BAC, Madrid, 1990, pp. 471-472.

de la norma, es decir, la condición del derecho natural apela al reconocimiento de los derechos de la persona, en función de su condición como tal, si detenerse en consideraciones de personalidad jurídica, condición cultural o social que merezcan ser especificadas, como sí lo hace el derecho positivo, como veremos más adelante.

De momento, debemos referir que la condición del derecho de las personas a prerrogativas derivadas del precedente natural, dieron pie a la generación del pensamiento en la modernidad, es decir, a partir del siglo XVII, con la emisión de la *Bill of Rights* de 1689, carta de derechos parlamentarios que fue impuesta al monarca Guillermo de Orange, como condición para acceder al trono de Jacobo II, y que colocan la necesidad —como ocurrió siglos atrás, en 1215, con la Carta Magna de Juan I— de atemperar el poder del rey en beneficio de los súbditos, que de este modo adquieren una categoría superior como gobernados, con una serie de derechos que son considerados parte de su naturaleza como seres humanos.

1.2.2. El iusnaturalismo de la modernidad

Dos eventos históricos son los que nos dan pie a exponer el iusnaturalismo en el contexto de la confirmación de las libertades de los sujetos: la *Declaración de Virginia* de 1776, y la *Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano* de 1789, preámbulos ambas de la independencia de las 13 colonias norteamericanas de la corona inglesa, y de la revolución contra el viejo régimen de la dinastía de Luis XIV, XV y XVI en Francia.

Si algo de extraordinario tiene en sí la emancipación de las 13 colonias norteamericanas de la corona inglesa a mediados del siglo XVIII, es el hecho de que coincide en ese periodo con la revolución francesa, y que ambas suponen un proceso histórico fundamental para el Estado moderno, y sobre todo, para el Estado en su forma constitucional desde el plano jurídico.

Uno de los momentos más brillantes de lo que se ha llamado la “hora inaugural” del Estado constitucional lo representa la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, que ha sido calificada como “el texto jurídico más importante de la era moderna”. “La

Declaración representa, junto con el texto de la Constitución Federal de Estados Unidos de 1787, una especie de acta de nacimiento del constitucionalismo”.⁸

Pero tras esos gloriosos y emblemáticos episodios, hay un proceso de micro historias que nos pueden dar luz hacia la nueva condición del pueblo norteamericano.

En palabras de Martínez Hoyos, tres de los factores internos que influyen en el proceso de independencia de las 13 colonias americanas, se explica así:

- Los colonos estaban acostumbrados a que Londres les permitiera un alto grado de autonomía, sin interferir demasiado en sus asuntos (el “descuido saludable” del que hablaba el escritor anglo-irlandés Edmund Burke, favorable a las colonias en su disputa con la Corona).
- La idea de que con sus más de dos millones de habitantes en 1770, Norteamérica se convertiría en el centro neurálgico de Inglaterra, según lo pensaba así uno de los impulsores de la emancipación, Benjamin Franklin.
- La inconformidad por la subida de impuestos a las exportaciones norteamericanas, sin contar con una representación formal en el parlamento inglés de los intereses de los americanos.⁹

A su vez, debemos considerar que la ideología de la lucha independentista, vio afincada su ideología en un inglés converso al bando colonial, Thomas Paine, quien escribió en 1776 su obra *El sentido común*, donde expresaba el sentir de los colonos ya comprometidos con la idea de una patria emancipada de la Corona de Jorge III; ese libro tuvo un profundo significado en los leídos miles y miles de colonos que se vieron impactados por las ideas y coincidencias del *destino manifiesto* que se le presentaba al pueblo norteamericano.

⁸ CARBONELL, Miguel, “Notas sobre el origen de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789”, en González Martín, Nuria (Coord.) (2006), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau. Tomo II. Sistemas jurídicos contemporáneos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006, p. 149.

⁹ MARTÍNEZ DE HOYOS, Francisco, “Rebelión contra la Gran Bretaña. El camino a la independencia”, en página digital del diario *La Vanguardia*, edición de 5 de marzo de 2020, disponible en <https://www.lavanguardia.com/historiayvida/edad-moderna/20200305/473954567092/independencia-eeuu-boston-gran-bretana-declaracion-washington-thomas-jefferson.html>

Los padres de la patria norteamericana como Benjamin Franklin (los otros fueron John Adams, Alexander Hamilton, John Jay, Thomas Jefferson, James Madison, y George Washington), eran asiduos a las lecturas de los promotores del derecho natural, como es el caso de John Locke, Thomas Hobbes o Jean Jaques Rousseau, representantes de lo que Mauricio Beuchot y Javier Saldaña denominan la Escuela Moderna del Derecho Natural:

En la Escuela Moderna del Derecho Natural podemos distinguir al menos dos claras tendencias de ese iusnaturalismo. La primera entendió al derecho natural como una libertad natural del hombre. Este tipo de derecho natural era el que tenía el hombre en estado de naturaleza, cuando todavía no entraba en sociedad. Era un derecho primigenio otorgado y regido por la naturaleza.

Según lo anterior, los hombres, por medio de un pacto (denominado genéricamente pacto social) forman la sociedad. Aquí la razón dicta las reglas básicas de convivencia entre ellos, son las normas mínimas del estado civil (contrario al natural), y esto recibe el nombre de “ley de la naturaleza” o “ley de la razón”.¹⁰

De su parte, al hablar del estado natural, el francés Jean Jaques Rousseau afirma que la figura del gobernante devenido del constructo llamado Estado, es la forma en la cual se pueden encauzar las condiciones negativas que conlleva a los sujetos esa condición de libertad, que puede atentar incluso contra la propia existencia de los grupos sociales:

Supongamos que los hombres hayan llegado a un punto tal, que los obstáculos que dañan a su conservación en el estado de la naturaleza, superen por su resistencia las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en este estado. En tal caso su primitivo estado no puede durar más tiempo, y perecería el género humano si no variase su modo de existir.

Mas como los hombres no pueden crear por sí solos nuevas fuerzas, sino unir y dirigir las que ya existiesen, sólo les queda un medio para conservarse, y consiste

¹⁰ BEUCHOT, Mauricio y SALDAÑA, Javier, Derechos humanos y naturaleza humana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ciudad de México, 2017, p. 58.

en formar por agregación una suma de fuerzas capaz de vencer la resistencia, poner en movimiento estas fuerzas por medio de un solo móvil y hacerlas obrar de acuerdo.

[...]

Este tránsito del estado de naturaleza al estado civil produce en el hombre un cambio muy notable, sustituyendo en su conducta la justicia al instinto y dando a sus acciones la moralidad que antes les faltaba.

Sólo entonces es cuando sucediendo la voz del deber al impulso físico y el derecho al apetito, el hombre que hasta aquel momento sólo se mirara a sí mismo, se ve precisado a obrar según otros principios y a consultar con su razón antes de escuchar sus inclinaciones.

Aunque en este estado se halle privado de muchas ventajas que le da la naturaleza, adquiere por otro lado algunas tan grandes, sus facultades se ejercen y se desarrollan, sus ideas se ensanchan, se ennoblecen sus sentimientos, toda su alma se eleva hasta tal punto, que si los abusos de esta nueva condición no le degradasen a menudo haciéndola inferior a aquella de que saliera, debería bendecir sin cesar el dichoso instante en que la abrazó para siempre, y en que de un animal estúpido y limitado que era, se hizo un ser inteligente y un hombre.¹¹

En *El Leviatán*, Hobbes describe las particularidades de lo que identifica como *jus naturale* en tanto condición primigenia de los seres humanos ante la configuración del orden devenido de esa dimensión que podríamos denominar de carácter axiológico, esto es, el universo de los valores:

Lo que los escritores llaman comúnmente *jus naturale*, es la libertad que cada hombre tiene de usar su propio poder como quiera, para la conservación de su propia naturaleza, es decir, de su propia vida; y por consiguiente, para hacer todo aquello que su propio juicio y razón considere como los medios más aptos para lograr ese fin.

¹¹ ROUSSEAU, Jean Jaques, *El contrato social*, Colección Obras Clásicas, Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa, Ciudad de México, 2018, pp. 8-9 y 12.

El único camino para erigir semejante poder común, capaz de defendernos contra la invasión de extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándonos de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales por pluralidad de votos, puedan reducir sus voluntades a una voluntad.¹²

Estas posturas filosóficas de Hobbes y Rousseau, principalmente, nos ayudan a comprender cómo se da la influencia de este pensamiento liberal en la creación de la nación norteamericana y la república francesa, a partir de sus documentos constitucionales o declarativos:

La carta fundamental norteamericana reza así:

Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer Justicia, afirmar la tranquilidad interior, proveer la Defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la Libertad, estatuímos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América.¹³

Naturalmente, este mandato del pueblo norteamericano otorgado a sus representantes populares, tiene como precedente lo convenido en la Declaración de Virginia de 1776, y que dice en sus dos primeras fracciones:

I. Que todos los hombres son por su naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los que, cuando entran en estado de sociedad, no pueden privar o desposeer a su posteridad por ningún pacto, a saber: el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y poseer la propiedad y de buscar y obtener la felicidad y la seguridad.

¹² HOBBS, Thomas, *El Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 106 y 140.

¹³ National Archives, *La Constitución de los Estados Unidos de América 1787*, en sitio web del gobierno de los Estados Unidos de América, 2020, en URL <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>

II. Que todo poder es inherente al pueblo y, en consecuencia, procede de él; que los magistrados son sus mandatarios y sus servidores, y en cualquier momento responsables ante él.¹⁴

La Declaración contra el despotismo ilustrado de Luis XVI, inspirada en algunos aspectos en la declaración del pueblo de Virginia ya aludida, y en el espíritu filosófico del siglo XVIII, marca la pretensión de poder fin al gobierno absolutista, que en términos concretos estaba representado por la añeja nobleza francesa de los Luises (XIV, XV y XVI) en su etapa final y que habría de significar para inicios del siglo XIX la afirmación de la República en manos del Emperador Napoleón Bonaparte, hecho que no deja de ser paradójico, pues si bien el sistema constitucional refería una república, el cargo del máximo dirigente nos remitía a escenarios absolutistas con la categoría aducida por Bonaparte como “emperador”.

Es así que cuando en 1789 la muchedumbre arremolinada en torno al Palacio de Versalles obligó a la entrega del poder de Luis XVI a la Asamblea Nacional, éste con su emblemática esposa María Antonieta, decidieron recomponer su maltrecho poder, aunque sólo para ser hechos prisioneros y decapitados en 1793.

De ese y otros episodios, habría de surgir el significativo documento de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, que a su vez, por su carácter doctrinal y universal, se convirtió en referente de la lucha por los derechos del hombre y el ciudadano ante la figura del Estado, identificado en ese aciago tiempo galo con el *Ancien Régime*, concepto que identificaba al Estado monárquico despótico ante el cual se levantaron las masas francesas.¹⁵

Cuando se hace mención a la doctrina de los derechos humanos y algunas de sus características como la universalidad, la referencia a la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano se coloca como un referente indiscutible, sobre todo por su carácter reivindicatorio ante la nobleza de Francia, al autoafirmarse los “representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional”, que declaraban

¹⁴ *Declaración de derechos de Virginia*, 12 de junio de 1776, en sitio oficial de Amnistía Internacional, 2020, en sitio web <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/docs/e-hist-Virginia.html>

¹⁵ *Cfr. McPHEE, Peter, The French Revolution, 1789-1799*, Oxford University Press, London, 2020.

los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, con el fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, le recuerde permanentemente sus derechos y deberes; con el fin de que los actos del poder legislativo y los del poder ejecutivo, al poder ser comparados a cada instante con la meta de toda institución política, sean más respetados; con el fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e incontestables se dirijan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos.¹⁶

Las referencias doctrinales al derecho natural de las personas —aquí denominadas hombres y ciudadanos, dado el carácter homocéntrico de ese momento— frente ante la figura del Estado, tiene como justificación la realidad de opresión que vivían los franceses, en una redención de las raíces del reclamo de Antígona a Creonte:

Es posiblemente que los contenidos ambiguos de esta Declaración, hayan despertado más controversia desde la mirada de los estudiosos, dado que

[...] se ha atendido más al alcance político e histórico de este documento que a su importancia histórico-jurídica, la cual ha conservado hasta nuestros días. Sea cual fuere el valor de sus propósitos generales, bajo su influjo se ha formado la noción de los Derechos subjetivos públicos del individuo en el derecho positivo de los Estados del Continente europeo.

La literatura jurídico-política sólo conocía hasta entonces derechos de los Jefes de Estado, privilegios de clase, de los particulares o de ciertas corporaciones, no manifestándose los derechos generales de los súbditos sino bajo la forma de deberes del Estado, sin constituir para los individuos títulos jurídicos caracterizados.¹⁷

¹⁶ “Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano de 1789”, en *Derechos Humanos: Documentos y Testimonios de cinco siglos*, CNDH, México, 1991, pp. 24 y 26.

¹⁷ JELLINEK, Georg, *La Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, p. 82.

Se reitera en consecuencia esa tesis iusnaturalista, aunque entremezclando esa concepción con los elementos que caracterizan a la relación de las personas con el Estado, relación que sin duda implica de manera recíproca responsabilidades explícitas que, en el *iuspositum*, tendríamos que ubicar como derechos subjetivos: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales solo pueden fundarse en la utilidad común”, y “la meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”.¹⁸

Los revolucionarios franceses guiados por intereses de la burguesía, apelaban a la figura del Estado para seguir manteniendo el orden social, a partir del pueblo, pero no con el pueblo como garante de la misma, bajo el imperio de la ley, lo que a su vez implica el nacimiento del Estado de derecho, con el espíritu de la legalidad, como se puede advertir en los siguientes numerales:

[...]

Artículo 3º.- El origen de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún órgano, ni ningún individuo pueden ejercer autoridad que no emane expresamente de ella.

Artículo 4º.- La libertad consiste en poder hacer todo lo que no daña a los demás. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Estos límites solo pueden ser determinados por la ley.¹⁹

Los documentos fundamentales referidos, fueron en no poco sentido, las bases de los posteriores baluartes constitucionales para el surgimiento de diversas naciones y cuyos dirigentes anclaron sus reclamos en el derecho natural.

¹⁸ “Declaración de los derechos del hombre..., *op. cit.*, p. 26.

¹⁹ *Ibidem*.

1.2.3. El iusnaturalismo del último siglo

A partir de la complejidad que se genera por el cúmulo de problemáticas que subyacen del crecimiento poblacional en el mundo, y luego de las dos guerras mundiales de 1914-1919 y 1936-1945, el iusnaturalismo se manifiesta de nueva cuenta en el contenido normativo de los derechos contemplados en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948, que promulgó la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 10 de diciembre de ese año.

No olvidemos que la ONU en tanto organismo multinacional, sustituyó a la denominada Sociedad de Naciones (SDN), que vio la luz en el marco del Tratado de Versalles de 1919, y cuyas funciones posteriormente asumió la ONU.

Dicen los dos primeros artículos de ese documento

Artículo 1.

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2.

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.²⁰

²⁰ *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948, en sitio oficial de la Organización de las Naciones Unidas, en sitio web <https://bit.ly/3eRI7iv>

Uno de los argumentos relevantes para la consideración iusnaturalista de la Declaración Universal, es el hecho de su generalidad, pues no apunta distinción alguna para las personas en función de sus derechos, a partir de su condición natural de *seres humanos*.

Esta declaración dio inicio a la reconfiguración y emisión de nuevos instrumentos internacionales, que a su vez se encargaron de marcar las condiciones de especificidad en relación con los diferentes grupos sociales que conforman las poblaciones de los denominados Estados Partes que se adhieren a los contenidos de esa normativa trasnacional.

Así, tenemos Declaraciones, Convenciones, Pactos, Protocolos, Tratados, Instrumentos en materia de derechos humanos, que a su vez responden a las necesidades de proteger a hombres, mujeres, niñas y niños, personas con discapacidad, personas de la tercera edad, personas internas en algún centro de reclusión, personas indígenas, entre otras, y garantizar su derecho a la salud, a la educación, a la seguridad jurídica, a un medio ambiente adecuado, entre otros aspectos relacionados con la dignidad humana.

Junto con estas especificidades, podemos hablar, entonces, de la condición iuspositivista de los derechos humanos.

1.3. Derechos humanos en la visión iuspositivista

Para Molina Carrillo, la concepción que se deriva de los derechos humanos en su condición iuspositivista, se expresa así:

En lo relativo a la iuspositivista, sostiene que la norma jurídica se encuentra por encima de cualquier otra disposición jurídica; que los derechos humanos son producto de la actividad legislativa del Estado y, por ende, sólo pueden ser exigidos por el gobernado hasta que el Estado los haya promulgado; y que este tipo de derechos son los que constitucionalmente enunciados como tales, es decir, los derechos contenidos en el texto constitucional.

Los positivistas [parten] de la premisa de que la ley y los gobiernos crean y otorgan derechos.²¹

²¹ MOLINA, Julián, *Los derechos humanos...*, *op. cit.*, p. 2.

Reconocer la fuente iuspositivista de la dignidad humana, guarda una relación significativa tanto con la validez como con la coacción del derecho; a este respecto, nos ilustra Serafín Ortiz:

Para destacar una primera aproximación al positivismo, debemos partir del derecho tal como es y no de un ideal; esto significa que debemos interpretar la ley como se encuentra en la legislación, no como nos gustaría que estuviera construida, incluso con los consabidos errores gramaticales y otros de índole diferente que ahí pudieran existir. Esa es la primera idea o aproximación que se tiene del positivismo: “la ley es la ley, como está dada, no como la pensamos, o la imaginamos, o la queremos”. Eso es lo que se conoce como avaloración técnica, ya que se parte del derecho normado —positivizado—, y no de un ideal del derecho. Debemos aceptar la ley como nos viene dada (proceso mental de adhesión a la ley); no podemos decir: “aquí debería decir esto y no lo otro”, sino interpretar exactamente lo que dice la ley. De este modo, la primera idea que tenemos es que quien se inscribe en el ámbito del positivismo debe aceptar que la ley está plasmada por su creador en determinado sentido.

En una segunda idea, podemos encontrar que el derecho como norma emana del Estado, y aquel se encuentra revestido de la coacción que le imprime el propio Estado. El derecho o las normas jurídicas poseen ciertas propiedades, a saber, la generalidad y la obligatoriedad, particularidades que llevan a la concepción de que el derecho se impone por la fuerza del Estado. Es esta otra visión del positivismo, incluso la idea de la coacción deriva cuando usamos el concepto *positivismo*, del *ius postum* o *ius positum*, con lo que se quiere significar “el derecho que se impone por la fuerza del Estado”; luego entonces, el *ius positum* o *ius postum* deriva de esta idea de la coacción estatal. Eso es positivismo.

Existe una tercera idea o aproximación, la cual igualmente exalta la idea de Estado en la concepción del positivismo, que constituye la visión “ideológica” del mismo; es la ideología que se identifica con las ideas del orden, la paz social y el bien común, que asocia dichos conceptos, de tal forma que es posible afirmar que el derecho y el Estado resultan ser conceptos que se identifican como “lo mismo”.

Prácticamente estas ideas hacen de modo preciso la identificación del derecho a partir del concepto de Estado, y este a partir del concepto de derecho. Cuando hablamos de positivismo, formalismo, normativismo o conceptualismo, nos estamos refiriendo a esto: “La ley es la ley y hay que tomarla como nos viene dada”. La ley esta revestida de coacciones, y a través de la ley es posible alcanzar el orden, la paz social y demás circunstancias que llevan al bien común. Esta postura doctrinal sobre el derecho adquirió particular relevancia política por su proclividad a exaltar al Estado.²²

La descripción de Ortiz alrededor de la visión iuspositivista del derecho, nos lleva a comprender que los derechos humanos para su propia integración en el ir y venir de las personas ante las instituciones del Estado, deben transitar por esa necesaria validez, coacción y formalismo, cualidades sólo asequibles a partir de su propia catalogación en textos fundamentales y ordinarios, respectivamente.

1.3.1. El iuspositivismo en su construcción dogmática

El iuspositivismo admite sus orígenes en la Europa de finales del siglo XIX, a la par de las expresiones sociológico-científicas de Augusto Comte, y decimos eso porque es en el siglo XIX donde el derecho encuentra —como lo ha referido la historia de la ciencia jurídica— en el positivismo, un argumento para legitimar la función de los nuevos Estados nacionales, cada uno con su propio esquema normativo.

Si hablamos de positivismo, tenemos que hablar de la teoría pura del derecho, a partir de Kelsen, quien expuso que la idea del positivismo significa la búsqueda de explicación de los fenómenos sociales y jurídicos a través de procesos causales explicativos. Esta concepción del pensamiento positivista deviene por vía de dos ejes: del *ius positum*, esto es, del derecho

²² ORTIZ ORTIZ, Serafín, *Fundamentos de la teoría de la argumentación jurídica*, Editorial Porrúa, Ciudad de México, 2019, pp. 21-23.

que se impone por la fuerza, o del positivismo filosófico, que es la fórmula que adopta para lograr la explicación de los fenómenos, a través del método “causal-explicativo”.²³

Es un proceso propio de Kelsen, y por eso se le identifica como uno de los precursores del positivismo, pues pretendió estudiar a la norma desde esta doble perspectiva. Sostenía que las normas deben explicarse como cualquier fenómeno natural, como cualquier fenómeno propio de las llamadas “ciencias exactas”. Las normas, decía, deben conocerse por los métodos que sirven a toda la ciencia social, y entonces los fenómenos de las normas, como en la naturaleza de las cosas, tienen causas y efectos; esto es, se procede a través de métodos; si los fenómenos se producen o se exponen por medio de causas y efectos, consecuentemente las normas se conocen de la misma manera, es decir, a partir del método causal-explicativo.

En este sentido, el iuspositivismo se presenta como una alternativa real de *modificación* de la realidad a partir de sus contenidos semánticos:

Nuestro lenguaje jurídico es substancialmente una parte del lenguaje corriente. En la vida cotidiana, todos tenemos que realizar un buen número de actos jurídicos [...]

Los conceptos fundamentales de nuestro lenguaje jurídico son los derechos (subjetivos) y los deberes. El principal objetivo del derecho parece ser, en verdad, la determinación de los derechos y deberes de los individuos y su aplicación práctica. Pero también hablamos de *potestades* jurídicas y de muchos tipos de *calidades* [...]

Cuando usamos este lenguaje parece que nos moviéramos en una esfera de la realidad diferente a la del mundo sensible. Sin embargo, esto no molesta en lo más mínimo a los juristas ni a los legos. Parece perfectamente natural que, en cuestiones jurídicas, se hable de esta manera.²⁴

²³ Cfr. KELSEN, Hans, *¿Qué es la teoría pura del derecho?*, Editorial Fontamara, México, 1998, pp. 13-15.

²⁴ OLIVECRONA, Karl, *Lenguaje jurídico y realidad*, Editorial Fontamara, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política, México, 2002, 7 y 9.

Así, el lenguaje de los derechos humanos adquiere relevancia jurídica cuando se trasladan sus contenidos a las cartas fundamentales, impactando desde esta atalaya al conjunto de ordenamientos secundarios (leyes, reglamentos, etc.), tal como ocurrió en la reforma constitucional de 2011 en esta materia, y que se comentará en páginas posteriores.

De momento, es claro que ha ganado muchos partidarios el positivismo jurídico, sobre todo por la sencillez y firmeza de su planteamiento. A decir de Beuchot y Saldaña, tiene varias modalidades en su pormenorización, a las cuales resumen así:

No hay derechos humanos hasta que sean puestos como derechos fundamentales en la Constitución de un país, o en una declaración firmada por varios países (por todos, si fuera posible). En algún momento, Bobbio llegó a decir que, desde su positivización en la Declaración de la ONU de 1948, la fundamentación filosófica de los derechos humanos había dejado de ser problema. Estaban fundamentados en el consenso y las firmas de los países que la suscribían. Y si se iban descubriendo nuevos derechos humanos, bastaría con que se fueran incorporando a esas legislaciones. No negaremos que es necesaria y urgente la positivización de los derechos humanos, y que vayan creciendo y engrosando las cartas magnas de diversos países, o en las que acceden a formar entre varios de ellos.²⁵

Empero, de acuerdo a los propios autores aludidos, no parece que ahí termine el asunto:

El peligro que tiene el iuspositivismo es que está en manos del positivador, y puede estar al servicio de un individuo o grupo. Y si viene otro positivador, podrá positivizar leyes injustas, o podrá despositivar estos derechos, sin que encontremos algún recurso que oponerle, ni siquiera de tipo moral, que se dirija a la conciencia, como es el de la filosofía. Algunos dirán que esto es un recurso muy magro, y que viene a ser casi un consuelo oponer al tirano, al cancelador o violador de los derechos humanos, una objeción moral y de conciencia de la cual se reirá seguramente. Pero algo es ya tener una autoridad moral, al ser un escrúpulo molesto que no deje en paz las conciencias, como siempre ha sido la labor del filósofo moral. En todo

²⁵ BEUCHOT, Mauricio y SALDAÑA, Javier, *Derechos humanos y...*, *op. cit.*, p. 8.

caso, también hemos visto, con tristeza, que cuando un país viola los derechos humanos, no hay fuerza autorizada para detenerlos, pues, o bien todos fingen que no están obligados a hacerlo, o hay alguno (uno, muy en concreto) que finge estar constituido como el policía del globo terráqueo, y entonces la situación es peor que al inicio.²⁶

Es posible, entonces, que el poder político procuró en lo que se refiere a los derechos humanos, una fundamentación ambigua y poco clara, al grado de llegar a entremezclar garantías constitucionales con derechos fundamentales, en un aspecto que veremos en el capítulo 3, cuando estudiemos el contenido fenomenológico de los derechos humanos.

1.4. Conceptualización integral de los derechos humanos

A fin de agotar este revisionismo de las posturas iusnaturalista e iuspositivista alrededor de los derechos humanos, se propone la siguiente conceptualización lo más integral posible: los derechos humanos “son facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo”.²⁷

Para el organismo público responsable de los derechos humanos en México, esto es, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (CNDH), hay una definición un tanto más detallada, pero cuyos elementos semánticos son semejantes:

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.

²⁶ *Ibidem*, pp. 8-9.

²⁷ MOLINA, Julián, *Los derechos humanos...*, *op. cit.*, p. 6.

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.²⁸

A su vez, la CNDH describe una serie de cualidades:

Los derechos humanos son inalienables:

No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales. Por ejemplo, se puede restringir el derecho a la libertad si un tribunal de justicia dictamina que una persona es culpable de haber cometido un delito.

Los derechos humanos son iguales y no discriminatorios:

La no discriminación es un principio transversal en el derecho internacional de derechos humanos. Está presente en todos los principales tratados de derechos humanos y constituye el tema central de algunas convenciones internacionales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El principio se aplica a toda persona en relación con todos los derechos humanos y las libertades, y prohíbe la discriminación sobre la base de una lista no exhaustiva de categorías tales como sexo, raza,

²⁸ “¿Qué son los derechos humanos?”, en sitio oficial de la CNDH, 2020, en URL <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>

color, y así sucesivamente. El principio de la no discriminación se complementa con el principio de igualdad, como lo estipula el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

Los derechos humanos incluyen tanto derechos como obligaciones:

Los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos. En el plano individual, así como debemos hacer respetar nuestros derechos humanos, también debemos respetar los derechos humanos de los demás.²⁹

Asimismo, la institución del *ombudsman* nacional apunta que la aplicación de los derechos humanos a la que se encuentran obligadas todas las autoridades, se rige por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad:

El principio de la universalidad:

Todas las personas son titulares de todos los derechos humanos. Dicho principio se encuentra estrechamente relacionado a la igualdad y no discriminación. No obstante, para lograr la igualdad real se debe atender a las circunstancias o necesidades específicas de las personas.

Principio de Interdependencia:

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

²⁹ *Ibíd.*

Principio de Indivisibilidad:

Implica que los derechos humanos no pueden ser fragmentados sea cual fuere su naturaleza. Cada uno de ellos conforma una totalidad, de tal forma que se deben reconocer, proteger y garantizar de forma integral por todas las autoridades.

Principio de interdependencia e indivisibilidad:

Todos los derechos humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley y la libertad de expresión; los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, la seguridad social y la educación; o los derechos colectivos, como los derechos al desarrollo y la libre determinación, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.

Principio de Progresividad:

Constituye una obligación del Estado para asegurar el progreso en el desarrollo constructivo de los derechos humanos, al mismo tiempo, implica una prohibición para el Estado respecto a cualquier retroceso de los derechos. El Estado debe proveer las condiciones más óptimas de disfrute de los derechos y no disminuir ese nivel logrado.³⁰

³⁰ *Ibíd.*

CAPÍTULO 2

EL CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL Y EL CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

2.1. Introducción

Después de que en el capítulo anterior advertimos las condiciones doctrinales alrededor de los derechos humanos y la forma en que se interpretan en el plano fenomenológico, abordaremos en este segmento la construcción jurídica de los dos instrumentos que ha generado la ciencia del derecho para proveer una mejor protección y defensa de los derechos humanos en México, como son el control de regularidad constitucional y el control difuso de convencionalidad.

Alrededor de estas dos temáticas, orbitarán otras subcategorías que nos ayudarán a comprender el basamento de carácter sustantivo como de índole procesal que se identifican con estos controles, y de igual manera, advertiremos en qué escenarios operativo-institucionales se desarrollan estas medidas a favor de la dignidad humana de las personas, dejando para el capítulo subsiguiente, la posibilidad de la extensión de sus competencias en el marco de las autoridades de carácter municipal —sobre todo del control difuso de convencionalidad en sentido preventivo—, como lo es el caso del Ayuntamiento de Tlaxco, tomando como referencia naturalmente las diferentes actuaciones que ha registrado el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) frente al Estado mexicano, tanto con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión-IDH) como con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte-IDH), en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y otros instrumentos de carácter regional.

2.2. Dualismo jurídico o la armonización de los órdenes internos y externos

Antes de comenzar con la descripción de los mecanismos aludidos, debemos referir que una de las doctrinas en que se sostiene la interrelación entre el control de regularidad constitucional (orden interno al que se sujeta un Estado nacional), y el control difuso de convencionalidad (orden externo al que se sujetan los Estados nacionales que se someten a la jurisdicción regional determinada por ellos mismos) es el dualismo jurídico, acompañada de su *alter ego*, el monismo jurídico.

A partir de ambas concepciones, se verifica la relación entre el derecho nacional y el derecho internacional.

Para Pablo González, ambas teorías se definen de la siguiente manera:

El monismo sostiene que el derecho internacional y el derecho nacional integran un mismo ordenamiento jurídico en la forma de una pirámide de Kelsen, de forma tal que el primero es supremo en relación con el segundo, al encontrarse en la punta de la pirámide. El dualismo, en cambio, sostiene que el derecho internacional y el derecho nacional son dos ordenamientos jurídicos separados, cada uno supremo en sus respectivos ámbitos de competencia.³¹

Humberto Nogueira extiende la explicación un poco más allá del planteamiento conceptual, cuando afirma lo que sigue:

En las relaciones entre el derecho interno y el derecho internacional se estudia el tema de la independencia o interconexión entre ambos sistemas jurídicos.

El dualismo como doctrina fue fundada por el jurista alemán [Heinrich] Triepel, sosteniendo que las personas no pueden nunca ser obligadas ni beneficiadas por las normas de derecho internacional. Sólo el Estado puede ser obligado o favorecido por ellas, en sus relaciones con los otros Estados. Para que las normas del derecho

³¹ GONZÁLEZ DOMÍNGUEZ, Pablo, “Reconfiguración de la relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho nacional sobre la base del principio de subsidiariedad”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XVII, 2017, IIJ-UNAM, Ciudad de México, 2017, p. 719.

internacional alcancen a los individuos deben ser transformadas en disposiciones de derecho interno.

Para Triepel “el derecho internacional y el derecho interno no sólo son partes diferentes del Derecho, sino sistemas jurídicos diversos. Son dos círculos que están en contacto íntimo, pero que no se superponen nunca”.

La oposición por razones de las fuentes y del contenido entre el derecho interno y el derecho internacional, calificada como dualismo o pluralismo, hace convivir al derecho internacional con tantos ordenamientos jurídicos como estados existan en las relaciones internacionales.

La doctrina monista sostiene que el derecho internacional preside una concepción unitaria de todo el derecho, del cual forman parte en un plano de subordinación los ordenamientos jurídicos internos de los Estados. Esta concepción fue desarrollada por [Hans] Kelsen, [Alfred] Verdross y [Josep] Kunz. Para Verdross la regla *pacta sunt servanda* es la regla fundamental del derecho internacional y esta regla es superior a la voluntad de los Estados, y también lo son aquellas normas que deriven de ella, es decir, el derecho de gentes.

Verdross autocalifica a su doctrina de monismo moderado, ya que la primacía del derecho internacional que sostiene no produce la nulidad de las leyes internas de un Estado opuesto a él, pero ante el derecho internacional tienen la consideración de meros hechos, que pueden ser conformes o contrarios al derecho internacional, y, en el caso de que sean contrarios a este último, dan lugar a una responsabilidad del Estado que las estableció (1952: 219)

Para Kunz, la unidad entre el derecho internacional y el derecho interno no elimina la posibilidad de contradicciones, sino que ella implica la posibilidad de superar el conflicto por normas superiores. “En el Derecho Internacional general vigente no hay un procedimiento para invalidar una norma del derecho nacional que esté en contradicción con una norma del derecho internacional supraordenado. Pero esta violación constituye un delito internacional, hace responsable al Estado y le expone a las sanciones del derecho internacional general” (1954: 361)

La doctrina monista establece la incorporación automática de las normas internacionales al derecho interno. Cabe señalar que la práctica y la jurisprudencia internacionales no consagran el dualismo ni el monismo. La jurisprudencia de la jurisdicción internacional confirma que ella es una jurisdicción de reparación y no de anulación. Si una norma interna es contraria a una norma internacional, el Estado responsable podrá recibir sanciones de distinto tipo: diplomáticas, económicas, obligación de indemnización o de proporcionar una satisfacción adecuada, pero no produce la anulación de la norma afectada, sino que sólo pone en juego la responsabilidad internacional del Estado afectado.

Asimismo, la práctica y la jurisprudencia se niegan a admitir que el derecho interno y el derecho internacional sean sistemas jurídicos separados, sin integraciones entre ellos.

A su vez, hay una tendencia generalizada en el derecho constitucional comparado a admitir la incorporación automática de las normas internacionales en su orden interno.³²

Sobre esa base teórico-normativa es como ha desarrollado la relación entre los órdenes internos y externos en materia de derechos humanos, a partir de la armonización que precisa esta relación, sobre la base del principio de subsidiariedad, que permite sostener que la protección de los derechos humanos debe estar en el centro de toda acción gubernamental a nivel nacional e internacional, y al mismo tiempo reconocer la existencia de legítimos espacios de libertad de los Estados para definir el alcance de los derechos humanos de fuente internacional en sus ordenamientos jurídicos nacionales. Se trata de un principio con la suficiente flexibilidad para lidiar con las contradicciones que produce la teoría del dualismo, pero que al mismo tiempo evita caer en visiones autoritarias como la que representa el monismo, la cual es una

³² NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, “Constitución y derecho internacional de los derechos humanos”, en *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998, pp. 625-627.

teoría que afirma la supremacía del derecho y las instituciones internacionales de protección a los derechos humanos.³³

2.3. Las instituciones nacionales de protección y defensa de la dignidad humana

Ahora, a efecto de continuar con la descripción de los mecanismos a favor de la persona ante las instituciones públicas del Estado, y conforme al orden procesal en que se integra el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, habremos de realizar una descripción de las instituciones nacionales en México vinculadas a la defensa y protección de la dignidad humana.

2.3.1. Organismos no jurisdiccionales

Existen dos formas que contempla el Estado para llevar a cabo esas tareas, conforme al orden jurídico mexicano, y una de ellas es la defensa no jurisdiccional.

Nos recuerdan María del Refugio González y Mireya Castañeda,³⁴ que la defensa no jurisdiccional de los derechos humanos está a cargo de los organismos que tienen su fundamento en el artículo 102, apartado B, de nuestra Carta Magna, identificados como *Ombudsman*, y que reciben diversos nombres, según el país de donde sean: Defensoría del Pueblo, Procuraduría de los Derechos Humanos, Defensoría de los Habitantes o, como sucede en México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En opinión del ex *ombudsman* nacional Raúl Plascencia Villanueva,³⁵ la nueva categoría constitucional de los derechos humanos habla de un episodio superado en el carácter vinculante o no de los tratados internacionales, y que implicaba únicamente a los órganos jurisdiccionales, dejando de lado las obligaciones en relación con esos tratados de las autoridades administrativas. Ahora, se impone el deber a todos los órganos del Estado de velar por su respeto y observancia de los derechos fundamentales.

³³ GONZÁLEZ DOMÍNGUEZ, Pablo, “Reconfiguración de la..., *op. cit.*, p. 720.

³⁴ Vid. GONZÁLEZ, María del Refugio, y CASTAÑEDA, Mireya, *La evolución histórica de los derechos humanos en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011.

³⁵ PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, y PEDRAZA LÓPEZ, Ángel, *Compendio de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*, T. 1, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011.

Este modelo se denomina Sistema Nacional No Jurisdiccional de Defensa de los Derechos Humanos (integrado por las Comisiones Públicas de la materia en cada entidad federativa), sistema en el cual Jorge Carpizo se manifestó hace algunos años como defensor del mismo, convencido de sus efectos positivos “para una mejor protección de los derechos humanos en el país”.³⁶

La figura del *ombudsman* y los promotores de la misma en los tiempos de la década de los 90 del siglo pasado, tuvo como finalidad convertirse en una instancia defensora de la dignidad humana, con un poderoso respaldo presidencial y de los gobernadores en las distintas entidades, al grado tal que en ese tiempo, parecía tener más influencia un empleado de esas dependencias públicas de derechos humanos que las de las otras instancias del Poder Ejecutivo (Ministerio Público y servidores auxiliares) o del Poder Judicial (personal judicial).

El *ombudsman* escandinavo, funciona en esas naciones europeas con un alto nivel de conciencia sobre lo que representa la responsabilidad pública tanto en los cargos de elección popular como en las instituciones del Estado. En Finlandia, en Noruega, en Dinamarca, en Suecia, no es común escuchar que determinado funcionario renunció *motu proprio* a causa de una sola presunción de mal comportamiento, para facilitar las cosas en su procesamiento ya sea penal o administrativo.

Por supuesto que también existen las Comisiones de derechos humanos de los órganos parlamentarios, de las organizaciones civiles o no gubernamentales, pero de manera oficial, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus homólogas estatales son a las instancias a quienes se les da un reconocimiento público desde la Constitución:

Artículo 102

[...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de

³⁶ CARPIZO MCGREGOR, Jorge, “El Sistema Nacional No-Jurisdiccional de Defensa de los Derechos Humanos en México: algunas preocupaciones”, en *Anuario de Derechos Humanos*, Nueva época, Vol. 10, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2009, p. 88.

cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.³⁷

2.3.2. Poder Judicial de la Federación

Desde la perspectiva del Poder Judicial de la Federación, el cambio de paradigma de los derechos humanos en el texto constitucional, convierte a su vez a este poder en lo que Ortiz denomina el “poder de poderes”, porque justo en el Poder Judicial, es el espacio público en donde se resolverán los problemas más significativos y relevantes de los poderes públicos (2019: XIX), y que Bernal Arellano identifica en las siguientes encomiendas:

³⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de mayo de 2020, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Ciudad de México, 2020, art. 102, apartado B).

- a) El Juicio de Amparo (Artículos 103 y 107);
- b) La Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 97, párrafos segundo y tercero) [que después se trasladó al ámbito de la Comisión nacional de los Derechos Humanos, dejando de ser una facultad jurisdiccional];
- c) La Controversia Constitucional (artículo 105 fracción I);
- d) La Acción de Inconstitucionalidad (artículo 105 fracción II);
- e) El Juicio Político (artículo 110);
- f) Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones (artículo 99 fracción IV); y
- g) Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votados y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución Federal y las leyes (artículo 99 fracción V).³⁸

Humberto Suárez Camacho³⁹ indica incluso que no puede considerarse aislada la función del Poder Judicial de la Federación en esta nueva labor que les ha tocado presenciar, y de donde colige que se debe auxiliar de la academia, pues su experiencia dentro de ese poder al cual ha recorrido en sus diferentes espacios, le da la autoridad para observar la realidad del trabajo judicial alrededor de esta encomienda.

Desde 2011, los integrantes del Poder Judicial se han visto involucrados en el conocimiento del conjunto de doctrinas que redimensionan la mirada de la ciencia jurídica y del

³⁸ BERNAL ARELLANO, Jheny Judith, “Algunas consideraciones sobre los derechos humanos en México”, en *Cultura Jurídica*, revista del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, julio-diciembre de 2006, Poder Judicial del Estado de México, Toluca, 2006, p. 5.

³⁹ Vid. SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, Editorial Porrúa, México, 2007.

quehacer del juzgador, el cual se debe convertir en un conocedor de la argumentación jurídica, los derechos humanos y el sistema interamericano de defensa de los mismos, entre otros temas, pues la interpretación de la norma para la salvaguarda de los mismos, como veremos, no se puede quedar ya en las normas sólo nacionales, sino que debe ir a la presencia de los organismos regionales en la materia.

2.4. Organismos regionales de derechos humanos

Antes de ingresar a los aspectos que nos interesan del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, habremos de realizar la exposición de cómo se divide la comunidad internacional para realizar la protección y defensa de los derechos humanos —entre otras actividades colaterales como la difusión, el respeto y la educación en esa materia—, a efecto de identificar el panorama jurisdiccional que corresponde al Estado mexicano.

2.4.1. División de los sistemas de protección y defensa de los derechos humanos: de la ONU a los organismos regionales

En relación con los organismos multinacionales de salvaguarda de la dignidad de la persona, podemos identificar tanto a los que derivan de la Organización de las Naciones Unidas, como a los que surgen en el marco de las diferentes regiones en que se ha dividido política y económicamente a las naciones en los continentes que han adoptado estos sistemas normativos, como es el caso de Europa, África y América, principalmente, donde funcionan además organismos jurisdiccionales y comisiones *ad hoc* para la materia aquí estudiada.

2.4.1.1. Alto Comisionado de la ONU para la dignidad humana

A nivel mundial, tenemos a la Organización de las Naciones Unidas como referente para la protección y defensa de la dignidad humana a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

La Asamblea General de la ONU encomienda al Alto Comisionado y a su Oficina la misión de promover y proteger todos los derechos humanos de todas las personas. El programa

de derechos humanos de las Naciones Unidas está orientado a velar por que la protección y el disfrute de los derechos humanos sean una realidad en la vida de todas las personas. El ACNUDH desempeña una función fundamental en la salvaguarda de los tres pilares interrelacionados de las Naciones Unidas: la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo.⁴⁰

Este organismo proporciona asistencia en forma de competencias técnicas y fomento de capacidad para apoyar la aplicación sobre el terreno de las normas internacionales de derechos humanos. El ACNUDH ayuda a los gobiernos, que tienen la responsabilidad primordial de proteger los derechos humanos, a cumplir con sus obligaciones y apoya a los individuos en la reivindicación de sus derechos. Además, denuncia de manera objetiva las violaciones de derechos humanos a través de sus respectivos grupos de trabajo que integra para esos fines.

Su sede está en Ginebra, Suiza, y dispone además de una oficina en Nueva York. Su presencia sobre el terreno comprende oficinas regionales y nacionales independientes como en el caso de México. Además, el ACNUDH apoya a los componentes de derechos humanos de las misiones de paz de las Naciones Unidas o las oficinas políticas y emplea asesores en materia de derechos humanos para colaborar con los equipos de país de las Naciones Unidas.

La Sede de Ginebra, Suiza, cuenta con cuatro divisiones temáticas:

- La División de Investigación y del Derecho al Desarrollo, que elabora políticas y ofrece orientación, herramientas y consejos, y apoya el fortalecimiento de capacidades en cuestiones temáticas de derechos humanos, con el propósito, entre otros, de normalizar los derechos humanos;
- La División de Tratados de Derechos Humanos, que apoya a los órganos creados en virtud de tratados;
- La División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica, responsable de supervisar y aplicar el trabajo de la Oficina sobre el terreno, y

⁴⁰ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sitio oficial del organismo multinacional de la Organización de las Naciones Unidas, Ginebra, 2020, en sitio web <https://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>

- La División de Mecanismos del Consejo de Derechos Humanos, que proporciona apoyo técnico y sustantivo al Consejo de Derechos Humanos, a su mecanismo de EPU y a los Procedimientos Especiales del Consejo.

La Oficina del ACNUDH cuenta también con servicios y secciones específicos, que informan directamente al Alto Comisionado Adjunto, manejan la gestión central, la planificación, la coordinación y realizan actividades de difusión.

2.4.1.2. Organismos regionales

Debemos recordar que los sistemas regionales de derechos humanos, compuestos por instrumentos y mecanismos regionales, desempeñan un papel cada vez más importante en la promoción y protección de los derechos humanos a nivel mundial.

Los instrumentos regionales de derechos humanos (por ejemplo, tratados, convenciones y declaraciones) ayudan a focalizar las normas y estándares internacionales de derechos humanos, reflejando las preocupaciones particulares de derechos humanos en regiones específicas.

Los mecanismos regionales de derechos humanos (por ejemplo, comisiones, relatores especiales y tribunales) ayudan a implementar estos instrumentos.⁴¹

En la actualidad, existen tres sistemas regionales de derechos humanos establecidos en Europa, América y África.

2.4.1.2.1. Europa

Los acuerdos regionales para la protección de los derechos humanos en Europa son amplios, pues en ellos participan el Consejo de Europa, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.⁴²

⁴¹ “Una guía básica a los sistemas regionales de derechos humanos” en página oficial del organismo internacional Universal Rights Group, 2020, en sitio web <https://www.universal-rights.org/lac/guias-basicas-de-derechos-humanos/una-guia-basica-a-los-sistema-regionales-de-derechos-humanos/>

⁴² *Ibíd.*

Cada una de estas organizaciones intergubernamentales tiene sus propios mecanismos e instrumentos regionales de derechos humanos. Algunos de los más antiguos y desarrollados de éstos fueron creados por el Consejo de Europa, y es el caso de instrumentos tales como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), la Carta Social Europea y la Convención Europea para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes, junto a sus mecanismos correspondientes, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Comité Europeo de Derechos Sociales y el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y los Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes.

El sistema europeo también cuenta con una Comisión contra el Racismo y la Intolerancia y un Comisario de Derechos Humanos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que se encuentra en Estrasburgo, y tiene jurisdicción sobre los Estados miembros del Consejo de Europa que han optado por aceptar la jurisdicción facultativa de la Corte. Una vez que un Estado ha aceptado tal jurisdicción, todas las decisiones de la Corte con respecto a aquel son vinculantes. La Corte acepta las solicitudes de casos de violaciones de derechos humanos tanto de individuos como de Estados.⁴³

2.4.1.2.2. África

El sistema regional africano de derechos humanos se ha establecido dentro de una organización intergubernamental conocida como Unión Africana. El principal instrumento regional de derechos humanos en África es la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 y los principales mecanismos son la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la recién establecida Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.⁴⁴

La Carta Africana (que entró en vigor en 1986) incorpora normas y principios universales de derechos humanos, pero también refleja las virtudes y los valores de las tradiciones africanas. Así, la Carta Africana se caracteriza por el concepto de relación recíproca entre el individuo y la comunidad, vinculando derechos individuales y colectivos. Ese documento estableció una Comisión Africana de Derechos Humanos, ubicada en Banjul, Gambia. Se

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ *Ibíd.*

trata de un órgano cuasi-judicial compuesto por once expertos independientes encargados de promover y proteger los derechos humanos y los derechos colectivos (de los pueblos) en todo el continente africano (recibiendo informes periódicos de los Estados Partes sobre la aplicación de las disposiciones de la Carta) e interpretación de la Carta Africana, así como la consideración de quejas individuales de violaciones de la Carta.

La Comisión Africana también ha establecido varios Mecanismos Especiales que incluyen seis Relatores Especiales que supervisan, investigan e informan sobre las denuncias de violaciones en los Estados miembros de la Unión Africana, y once grupos de trabajo, comités o grupos de estudio que supervisan e investigan las cuestiones de derechos humanos de la Comisión.⁴⁵

Los mandatos del Relator Especial abarcan:

- Ejecución Extrajudicial, Sumaria o Arbitraria;
- Libertad de expresión y acceso a la información;
- Defensores de los derechos humanos;
- Prisiones y Condiciones de Detención;
- Refugiados, Solicitantes de Asilo, Migrantes y Desplazados Internos; y
- Derechos de la Mujer.

Los grupos de trabajo abordan cuestiones específicas relacionadas con la labor de la Comisión Africana:

- Poblaciones/Comunidades Indígenas en África;
- Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- Derechos de las Personas Mayores y las Personas con Discapacidades;
- La pena de muerte;
- Industrias Extractivas, Medio Ambiente y Violaciones a los Derechos Humanos;

⁴⁵ *Ibíd.*

- Juicio justo; y
- Comunicaciones.

Por último, existe un Comité para la Prevención de la Tortura en África, un Comité para la Protección de los Derechos de las Personas que Viven con el VIH, y un Grupo de Estudio sobre la Libertad Sindical.

La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos se creó en 2004 tras la entrada en vigor de un Protocolo de la Carta Africana sobre el Establecimiento de una Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. La Corte tiene jurisdicción sobre todos los casos y controversias que se le presenten en relación con la interpretación y aplicación de la Carta Africana, el Protocolo y cualquier otro instrumento pertinente de derechos humanos ratificado por los Estados interesados.⁴⁶

Como podemos percatarnos, el sistema africano de derechos humanos contempla mayores atribuciones, dado el bajo nivel de desarrollo institucional existente en el continente, y por consecuencia, una mayor violación a los derechos humanos de los habitantes por parte de las fuerzas y/o funcionarios del Estado.

2.4.1.2.3. América

En América existe un sistema regional de derechos humanos (el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ya identificado líneas atrás con el acrónimo SIDH), dentro de la organización intergubernamental conocida como Organización de los Estados Americanos (OEA).

Al igual ocurre con el sistema de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Sistema Interamericano cuenta con una declaración de principios (la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre), adoptada siete meses antes de la Declaración Universal), un tratado jurídicamente vinculante, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (aprobada en 1969 y la cual entró en vigor en 1978), y mecanismos

⁴⁶ *Ibíd.*

de implementación basados en la Carta y en tratados (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente).⁴⁷

Debemos explicar que el sistema basado en la Carta se aplica a todos los Estados miembros de la OEA, mientras que el sistema de la Convención es jurídicamente vinculante sólo para los Estados Partes en la misma. Los dos sistemas se superponen e interactúan de varias maneras.

La Comisión Interamericana (con sede en Washington DC) fue establecida bajo la Carta de la OEA (Capítulo XV) para promover y proteger los derechos humanos en el hemisferio americano. Se compone de siete miembros independientes (Comisionados) que sirven a título personal. Recibe peticiones individuales, supervisa la situación de los derechos humanos en los Estados miembros y aborda cuestiones temáticas prioritarias.

La Comisión Interamericana ha creado varias Relatorías, una Relatoría Especial y una Dependencia para vigilar el cumplimiento por los Estados de los tratados interamericanos de derechos humanos. Entre las relatorías existentes se encuentran:

- Relatoría sobre los Derechos de los Niños;
- Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas;
- Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad;
- Relatoría sobre los Trabajadores Migratorios y sus Familias;
- Relatoría sobre los Derechos de la Mujer;
- Relatoría sobre los Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial;
- Relatoría sobre Defensores de Derechos Humanos,
- Relator Especial para la Libertad de Expresión, y
- En 2011 se creó una Unidad de Derechos de Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersexuales.⁴⁸

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ *Ibíd.*

Al igual que el continente africano, en América las violaciones a derechos humanos tienen y evidencian diferentes manifestaciones y se dirigen hacia diversos sectores poblacionales, y de allí la necesidad de crear este tipo de Relatorías.

Para mejor proveer la identificación de este sistema, haremos referencia a las especificidades de cada uno de los organismos que se reconocen en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2.5. La protección de los derechos humanos en el ámbito continental: de la Comisión-IDH a la Corte-IDH

Como sabemos, la historia del SIDH tiene su génesis, entre otros documentos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, convención producto de los acuerdos que sobre este ámbito del derecho público, se manifestaron en el marco de la Organización de los Estados Americanos, y que a su vez formaron parte de ese compromiso de los Estados nacionales para cumplir desde los escenarios regionales las aspiraciones de la posguerra en favor de las personas ante sus gobiernos, reflejadas tales aspiraciones en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La parte que vamos a abordar es sobre el esquema de funcionamiento del SIDH a partir de la Comisión-IDH y la Corte-IDH, tomando en consideración que después deberemos enlazar el orden constitucional mexicano y el derecho internacional, que en los últimos años se ha robustecido mediante la suscripción de múltiples instrumentos internacionales que buscan regir las relaciones jurídicas de los Estados entre ellos mismos, y con sus gobernados, en especial aquellos instrumentos que protegen los derechos humanos. Esos documentos aparecen con diversas denominaciones, sin que exista un consenso entre la doctrina y la práctica respecto de su naturaleza jurídica, su objeto y fin, así como los alcances de cada uno de ellos.⁴⁹

⁴⁹ Cfr. PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, y PEDRAZA LÓPEZ, Ángel, *Compendio de Instrumentos...*, *op. cit.*

Ello nos da una idea de la complejidad del debate en relación con el carácter vinculatorio de los instrumentos internacionales, así como la posible existencia de un ordenamiento jurídico escalonado y su ubicación dentro del contexto nacional. Para hacer frente a esta materialización de la protección y defensa de los derechos humanos en México en un ámbito supranacional, existen dentro del espacio regional americano, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2.5.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

A la adopción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), en el seno de la Organización de los Estados Americanos —como ya se dijo en líneas anteriores—, se configuró once años después, en 1959, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con la finalidad de promover los derechos que contemplaba la señalada Declaración.

En el Protocolo de Buenos Aires del 27 de febrero de 1967 —que entró en vigor el 27 de febrero de 1970—, cambia la naturaleza jurídica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para ser también una instancia con competencia para la protección de esos derechos. En el artículo 150 de la Carta de la OEA le dio a la Comisión un carácter de mayor fortaleza política y diplomática. Con ello se interpreta la adquisición de fuerza jurídica obligatoria de manera indirecta a la Declaración Americana, con relación a los Estados que aún no habían ratificado la Convención Americana, por el hecho de incluirse en la citada revisión de la Carta, y al ser éste un acto convencional le da mayor fuerza jurídica, de la que carecía anteriormente.⁵⁰

La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, describe en su capítulo VI y VII, el papel que guarda la Comisión-IDH en el SIDH:

[...]

De los órganos competentes

⁵⁰ Vid. FAÚNEZ LEDESMA, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1999.

Artículo 33

Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención

a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Comisión, y

[...]

Capítulo VII

La Comisión Americana de Derechos Humanos

Sección I. Organización

Artículo 34

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se compondrá de siete miembros, que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos.

Artículo 35

La Comisión representa a todos los Miembros que integran la Organización de los Estados Americanos.⁵¹

La Comisión se integra, conforme a los dictados que establece la propia normativa, por destacados juristas de los países representados en la Asamblea General de la OEA, lo que les dota a los integrantes de la Comisión-IDH de un margen de legitimidad que permite a la misma una determinada fuerza moral para cumplir y hacer cumplir sus encomiendas, y que se interpretan, de acuerdo al artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a partir de las siguientes funciones y atribuciones:

a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;

⁵¹ PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, y PEDRAZA LÓPEZ, Ángel, *Compendio de Instrumentos...*, op. cit., p. 297.

b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados Miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;

c) preparar los estudios o informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;

d) solicitar de los gobiernos de los Estados Miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;

e) atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados Miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que estos le soliciten;

f) actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención.⁵²

La Comisión-IDH, tiene la facultad de solicitar y recibir información que solicite a los Estados Partes que han suscrito la CADH (artículo 43), respecto de cualquier denuncia o queja por violación a la señalada Convención por alguno de esos Estados, presentada por cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados Miembros de la Organización (artículo 44 de la Convención).

Por supuesto que estas facultades y atribuciones de la Comisión-IDH, adquieren su vigencia como norma cuando todo Estado Parte, realiza, tanto la ratificación o adhesión a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como el reconocimiento de la competencia de la Comisión-IDH, conforme al numeral 45 de esta Convención.⁵³

⁵² *Ibidem*, pp. 299-300.

⁵³ *Ibidem*, pp. 300-301.

Las condiciones para poder presentar alguna queja o denuncia contra un Estado Parte, requiere del quejoso o agraviado las siguientes condiciones, conforme al numeral 46 de la CADH:

- a) Que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos;
- b) Que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva;
- c) Que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y
- d) Que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que somete la petición.⁵⁴

Se afirma a su vez, que las disposiciones de los incisos a) y b) del presente artículo, no se aplicarán 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.⁵⁵

Con las medidas señaladas en estos tres últimos incisos del artículo 46, se previenen actuaciones perversas de los operadores estatales que aleguen falta de garantías para defender ciertos derechos, que hayan impedido al afectado por cualquier recurso (lícito o ilícito) acceder

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 300-301.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 301.

a una debida defensa de sus derechos, y a prevenir el acceso oportuno a la justicia en relación con los derechos de las personas afectadas.

Naturalmente que la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, como todo documento normativo, establece las excepciones para la aceptación de determinadas comunicaciones o peticiones, como son las que enlista el artículo 47:

Artículo 47

La Comisión declarará inadmisibile toda petición o comunicación presentada de acuerdo con los artículos 44 o 45 cuando:

- a) falte alguno de los requisitos indicados en el artículo 46;
- b) no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por esta Convención;
- c) resulte de la exposición del propio peticionario o del Estado manifestante infundada la petición o comunicación o sea evidente su total improcedencia, y
- d) sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional.⁵⁶

De modo análogo al procedimiento que realiza el *ombudsman* escandinavo (cuyo modelo ha sido adoptado por diferentes países de Occidente para complementar sus sistemas no jurisdiccionales de protección y defensa de derechos humanos), la Comisión-IDH realiza el análisis de los hechos en que se involucren las autoridades de un Estado Parte como violadoras de derechos humanos (artículo 48 de la CADH), pudiendo, en su caso y del análisis de las evidencias, ya sea declarar la no responsabilidad de las autoridades, o en caso contrario, buscar reparar la violación a partir de un acuerdo amistoso (cuando las condiciones del hecho violatorio lo permitan), o, en casos extremos, como refiere el artículo 50, si no se llegase a una

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 301-302.

solución, la Comisión-IDH “redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones”, y al transmitir el informe, la Comisión-IDH puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas.⁵⁷

Por supuesto que existen términos fijados en el procedimiento que sigue la Comisión-IDH para el trámite de los resultados que emite a los servidores gubernamentales de los Estados Partes para cumplir las recomendaciones sobre determinados hechos materia de investigación del señalado organismo multinacional, que constan en el numeral 51 de la CADH, y que van de 3 meses hasta un determinado periodo que la Comisión-IDH deba fijar en un momento determinado en función de los actos reparatorios de la dignidad humana de las personas afectadas.

A su vez, si el expediente y las recomendaciones del mismo no se atienden como el propio documento plantea *ex professo* para su plena satisfacción, entonces se procederá a remitir el mismo a la jurisdicción de la Corte-IDH. La Comisión-IDH también puede ser la instancia consultiva para determinados actos que tanto las autoridades de los Estados Partes como los ciudadanos de esos Estados sometan al conocimiento del referido organismo.

En la actualidad, la Comisión-IDH está integrada por siete miembros que actúan independientemente, sin representar a ningún país en particular. Son electos por la Asamblea General de la OEA para un periodo de cuatro años y pueden ser reelectos solamente una vez.

La Comisión se reúne en periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones, varias veces por año.

Como podemos distinguir, la Comisión-IDH, lleva a cabo una gran diversidad de acciones que van desde las de carácter político, hasta como ya se dijo, del conocimiento de casos concretos de probables violaciones a los derechos humanos, y donde emite las recomendaciones que correspondan. Ambas funciones, lejos de ser contradictorias o contrapuestas entre sí, construyen la realidad actual del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.⁵⁸

Debemos recordar que desde hace unos años —y se supone que merced a su activismo plural, comprometido y apolítico con los derechos humanos— la Comisión-IDH mantiene

⁵⁷ *Ibidem*, p. 303.

⁵⁸ *Vid.* PELAYO MOLLER, Carlos María, *Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011.

en severa controversia con los países miembros de la OEA, en el sentido de estar sin financiamiento por la falta de solidaridad de esos Estados nacionales —cuyos gobiernos, en un acto revanchista, tratan de afectar de este modo la operatividad de este organismo—, lo que ha llevado a sobrevivir a este organismo con el respaldo de un país europeo que nada tiene que ver con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pero sí con su compromiso en proteger la dignidad humana, y que dio al mundo la figura del *ombudsman* escandinavo: Suecia.

2.5.2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

Para comprender el surgimiento de este organismo jurisdiccional, hay que retrotraerse a los inicios de la emisión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Como sabemos, la CADH tuvo su origen en los trabajos y emisión de la misma en San José de Costa Rica en 1969, aunque adquirió vigencia hasta 1978, después de registrarse el indispensable número de naciones que la ratificaron para tal fin.

Empero, ante la necesidad de contar con un tribunal supranacional para obtener mayor eficiencia en la vigilancia y cumplimiento de lo dispuesto por la Convención Americana, los afanes de la OEA apuntaron a la creación en 1978 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo cual implicó “un salto cualitativo en materia de protección de los derechos, al contar por primera vez con un ente de naturaleza judicial en el sistema interamericano”,⁵⁹ con la elección de los primeros jueces de esa Corte.

Se integra por siete jueces surgidos de las propuestas emitidas por los Estados Partes que integran a la OEA, como lo establece en su parte correspondiente el Capítulo VIII de la CADH, en su numeral 42, solicitando de esos jueces una alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean

⁵⁹ LANDA, César, “La aplicación de los tratados internacionales en el derecho interno y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Derecho Internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, IIJ-UNAM, México, 2002, p. 332.

nacionales o del Estado que los proponga como candidatos, sin posibilidad de que haya dos jueces de un mismo Estado Parte.⁶⁰

Las condiciones normativas en que deberán subsistir en su encargo los jueces elegidos, se describen en el artículo 54 de la CADH:

Artículo 54

1. Los jueces de la Corte serán elegidos para un periodo de seis años y sólo podrán ser reelegidos una vez. El mandato de tres de los jueces designados en la primera elección, expirará al cabo de tres años. Inmediatamente después de dicha elección, se determinarán por sorteo en la Asamblea General los nombres de estos tres jueces.

2. El juez elegido para reemplazar a otro cuyo mandato no ha expirado, completará el periodo de éste.

3. Los jueces permanecerán en funciones hasta el término de su mandato. Sin embargo, seguirán conociendo de los casos a que ya se hubieran abocado y que se encuentren en estado de sentencia, a cuyos efectos no serán substituidos por los nuevos jueces elegidos.⁶¹

Existen algunas cuestiones procesales administrativas para abordar las excepciones en las cuales se encuentren determinados jueces, para evitar el conflicto de intereses, como es el caso de que

1. El juez que sea nacional de alguno de los Estados Partes en el caso sometido a la Corte, conservará su derecho a conocer del mismo, o

2. Si uno de los jueces llamados a conocer del caso fuere de la nacionalidad de uno de los Estados Partes, otro Estado Parte en el caso podrá designar a una persona de su elección para que integre la Corte en calidad de juez *ad hoc*, o que

⁶⁰ PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, y PEDRAZA LÓPEZ, Ángel, *Compendio de Instrumentos...*, *op. cit.*, p. 304.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 304-305.

3. Si entre los jueces llamados a conocer del caso ninguno fuere de la nacionalidad de los Estados Partes, cada uno de éstos podrá designar un juez *ad hoc*” (artículo 55 de la CADH).⁶²

La Corte-IDH puede conocer de los casos que los Estados Partes y la Comisión sometan a la decisión de la Corte, y para que se puedan aceptar, debe ocurrir lo contemplado en lo previsto en los artículos 48 a 50 de la CADH, que sucintamente significa que se ha sustanciado el caso ante la Comisión-IDH con todas las alternativas de conclusión y/o solución de ese caso.

La Corte-IDH, en su dimensión de segunda instancia, adquiere a su vez la facultad de que su competencia jurisdiccional sea aceptada por todo Estado Parte, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, a partir de “declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención”, conforme a los puntos señalados en el artículo 62 de la CADH.⁶³

En ese sentido, y conforme al numeral 62, punto 3, la Corte-IDH “tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial”.⁶⁴

Por su carácter definitorio y de mayor trascendencia en las decisiones que toma (que a diferencia de las recomendaciones no vinculatorias de la Comisión-IDH, las sentencias de la Corte-IDH sí tienen esa cualidad), este organismo jurisdiccional tiene a su alcance las siguientes atribuciones y finalidades consignadas en los numerales 63, 66, 67, 68 y 69 de la CADH:

⁶² *Ibidem*, p. 305.

⁶³ *Ibidem*, pp. 306-307.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 307.

Artículo 63

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

2. En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que este conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes.

Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

[...]

Artículo 66

1. El fallo de la Corte será motivado.

2. Si el fallo no expresare en todo o en parte la opinión unánime de los jueces, cualquiera de éstos tendrá derecho a que se agregue al fallo su opinión disidente o individual.

Artículo 67

El fallo de la Corte será definitivo e inapelable. En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo.

Artículo 68

1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.

2. La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.

Artículo 69

El fallo de la Corte será notificado a las partes en el caso y transmitido a los Estados Partes en la Convención.⁶⁵

Al igual que los procedimientos de la Comisión-IDH, la Corte-IDH también tiene la posibilidad de realizar una función interpretativa de la CADH o de otros instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos en los Estados Americanos (artículo 64 de la CADH). Asimismo, la Corte-IDH, a solicitud de un Estado Miembro de la OEA, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales (artículo 64 de la CADH).

2.6. Control de regularidad constitucionalidad y control difuso de convencionalidad, aspectos procesales de la defensa y protección de los derechos humanos

De inicio, hay que apuntar que para Luis Méndez Corcuera, “cuando hablamos de control, estamos refiriéndonos a la realización de actividades relacionadas con la revisión, verificación o comprobación de diversos tipos de objetos, como pueden ser actos o acciones, incluso normas”.⁶⁶

Trasladada esta acción al escenario de la norma, tiene una connotación adjetiva muy importante: “Es por esto que en el ámbito jurídico el control se refiere al establecimiento de mecanismos tendentes a evitar el ejercicio abusivo o no conforme a derecho del poder”.⁶⁷

En este escenario de lo jurídico, para Méndez, se pueden identificar tres tipos de controles: el de legalidad, el de constitucionalidad y el de convencionalidad.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 307-309.

⁶⁶ MÉNDEZ CORCUERA, Luis Alfonso, “El control de constitucionalidad y la globalización. Sus repercusiones en el Estado mexicano”, en revista *In Jure Anáhuac Mayab*, año 1, núm. 2, Primavera 2013, Universidad Anáhuac Mayab, Mérida, 2013, p. 174

⁶⁷ HUERTA OCHOA, Carla, “La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie año XXXVI, número 108, Septiembre-Diciembre de 2003, UNAM, México, 2003, disponible en el sitio web <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/108/art/art6.htm>

a) El control de legalidad de acuerdo al autor aludido, consiste en analizar la conformidad del acto en relación a las normas ordinarias;

b) El control de constitucionalidad, reside en examinar la regularidad del acto conforme a la Constitución; y

c) El control de convencionalidad, es la verificación entre las normas jurídicas internas que se aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en nuestro país con base en los artículos 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe extenderse a todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.⁶⁸

En relación con el último párrafo de nuestra cita sobre Méndez, nos dice Bernal Arellano que la Corte-IDH es el máximo mecanismo de control de la convencionalidad y de defensa de los derechos humanos de carácter jurisdiccional en el ámbito interamericano, y como tal, esta Corte vincula a todos aquellos países que habiendo suscrito la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “hayan también otorgado la competencia contenciosa y consultiva de este ente supranacional”.⁶⁹

A su vez, el párrafo hace explícito este control hacia otros documentos del derecho internacional de los derechos humanos, a partir de la reforma de 2011, al afirmar la Carta Magna en su artículo primero, párrafo segundo, que “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”.⁷⁰

Ahora, para los fines de este documento de tesis, habremos de abordar lo relativo al control de convencionalidad, al que se le agrega el adjetivo de “difuso”, para apuntar la dimensión limitada sólo por el derecho internacional de este tipo de control de convencionalidad, considerando a la palabra “difuso” como “extendido”, “indeterminado”, y no con las otras características que la palabra refleja, como lo es “confuso”, “impreciso” o “dudoso”.

⁶⁸ MÉNDEZ CORCUERA, Luis Alfonso, “El control de..., *op. cit.*, pp. 174-175.

⁶⁹ BERNAL ARELLANO, Jheny Judith, “El control difuso ex officio de la convencionalidad”, en *Revista Humanas*, núm. 19, marzo-abril 2013, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Sinaloa, 2013, p. 6.

⁷⁰ *Constitución Política de..., op. cit.*, art. 1º.

Pero antes, debemos abordar por supuesto el concepto asociado al control difuso de convencionalidad, como lo es el control de constitucionalidad a partir del bloque de constitucionalidad.

2.6.1. Control de constitucionalidad

Para Germán Bidart Campos, el control de constitucionalidad, tiene su referente en el bloque de constitucionalidad, que es “el conjunto normativo que contiene disposiciones, principios o valores materialmente constitucionales, fuera de la constitución documental”.⁷¹

Ahora, en opinión de Mónica Arango, el bloque de constitucionalidad se forma de “...aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros de control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución”.⁷²

Y Héctor Fix-Zamudio apunta:

...se hace explícito el bloque de protección de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico mexicano. En este sentido, los tratados internacionales que establezcan derechos humanos en que el Estado mexicano sea parte, se incorporan al bloque de constitucionalidad [...] y lo relevante es que la propuesta de reforma [en materia de derechos humanos] distingue entre los tratados internacionales que contemplan derechos humanos, los cuales formarían parte del bloque de constitucionalidad, y otro tipo de tratados internacionales, los cuales guardarían un nivel inferior al constitucional.⁷³

⁷¹ BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, Tomo I, Ediar Editores, Buenos Aires, 2003, p. 264.

⁷² ARANGO OLAYA, Mónica, “El Bloque de Constitucionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana”, en *Precedente, Anuario Jurídico 2004*, Centro de Investigaciones Socio-jurídicas, Universidad ICESI, Cali, 2004, p. 79.

⁷³ FIX ZAMUDIO, Héctor, “Protección jurídico constitucional de los derechos humanos de fuente internacional en los ordenamientos de Latinoamérica”, en *Derecho Constitucional para el siglo XXI. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Javier Pérez Royo (Coord.), Thompson Aranzadi, Pamplona, 2006, p. 1746.

Como se puede interpretar de Bidart, de Arango y de Fix-Zamudio, el bloque de constitucionalidad se conforma por los ordenamientos que a su vez no contradigan o desarmonicen su contenido con la Constitución Política, previniendo a través del órgano jurisdiccional respectivo la prevención de estas inconsistencias, y en ello se fundamenta el control de convencionalidad.

Para Carpizo, no todas las piezas integrantes del bloque de constitucionalidad en el aspecto del orden interno como en el externo, tienen la misma jerarquía: “no es lo mismo una norma constitucional que una secundaria, una sentencia de un caso contencioso ante la Corte Interamericana que una opinión consultiva”.⁷⁴

De tal forma, se entiende que el bloque de constitucionalidad debe ser respetado por todo el aparato estatal, sus funcionarios, de todos los niveles, ya que este bloque se conforma en sus bases por los principios ya mencionados de *interpretatio pro homine*, “los cuales son extremadamente cercanos entre sí, y que hay que armonizarlos con los principios de jerarquía y de competencia, sin que exista una regla general de aplicación”.⁷⁵

José Ramón Cossío y Roberto Lara identifican que el principio *pro personae* abre la puerta tanto al control de constitucionalidad como al control de convencionalidad, conforme a la siguiente reflexión alrededor de la contradicción de tesis 293/2011:

[...] el tribunal pleno, al resolver la contradicción de tesis 293/2011 el 3 de septiembre de 2013, confirmó que todos los derechos humanos, con independencia de la fuente de la que provengan —constitucional o de tratados internacionales— tienen la misma jerarquía.

En efecto, por mayoría de diez votos se resolvió que del artículo 1o. constitucional se desprenden un conjunto de normas de derechos humanos, de fuente tanto constitucional como convencional, que se rigen por principios interpretativos, entre los cuales no se distingue la fuente de la que derivan dichos derechos.

La mayoría determinó que los derechos humanos de fuente internacional a partir de la reforma al artículo 1o. constitucional tienen la misma eficacia normativa que

⁷⁴ CARPIZO MCGREGOR, Jorge, “La Constitución mexicana y el derecho internacional de los Derechos Humanos”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XII, 2012, IIJ-UNAM, México, 2012, p. 817.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 818.

los previstos en la Constitución; es decir, se les reconoce el mismo rango constitucional.

De esta manera, se interpretó que la reforma en materia de derechos humanos amplía el catálogo constitucional de los mismos, pues permite armonizar, a través del principio pro persona, las normas nacionales y las internacionales, garantizando así la protección más amplia a la persona.⁷⁶

2.6.2. Control difuso de convencionalidad

Ahora, respecto del ejercicio del control difuso de convencionalidad, se afirma como una garantía para la protección y defensa de los derechos humanos desde la Constitución mexicana y los documentos internacionales en la materia.

Debemos recordar que el control difuso de convencionalidad, surge en el marco del caso *Almonacid Arellano y otros Vs. el gobierno de Chile*, y en este asunto, se trató de que en un primer momento, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó la demanda en este caso con el objeto de que la Corte Interamericana decidiera si el Estado violó los derechos consagrados en los artículos 8 (Garantías Judiciales) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana, en relación con la obligación establecida en el artículo 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) de la misma, en perjuicio de los familiares del señor Luis Alfredo Almonacid Arellano. Asimismo, la Comisión solicitó a la Corte que declarase que el Estado chileno incumplió con la obligación emanada del artículo 2 (Deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de la Convención, es decir, el principio *Pacta sunt servanda*.

Recordemos que Sergio García Ramírez, en su papel de Juez de la Corte-IDH, en su pronunciamiento dentro de la sentencia emitida por este organismo jurisdiccional, en el *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala* (Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Fondo, Reparaciones y Costas), estableció una primera consideración hacia lo que comprendía como “control de la convencionalidad”:

⁷⁶ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, y LARA CHAGOYÁN, Roberto, “¿Derechos humanos o jurisprudencia infalible?”, en *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 32, Año 2015, IJ-UNAM, Ciudad de México, 2015, p. 86.

27. Para los efectos de la Convención Americana y del ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, el Estado viene a cuentas en forma integral, como un todo. En este orden, la responsabilidad es global, atañe al Estado en su conjunto y no puede quedar sujeta a la división de atribuciones que señale el Derecho interno. No es posible seccionar internacionalmente al Estado, obligar ante la Corte sólo a uno o algunos de sus órganos, entregar a éstos la representación del Estado en el juicio —sin que esa representación repercuta sobre el Estado en su conjunto— y sustraer a otros de este régimen convencional de responsabilidad, dejando sus actuaciones fuera del “control de convencionalidad” que trae consigo la jurisdicción de la Corte internacional.⁷⁷

El control difuso de convencionalidad tiene otra raíz, luego de lo apuntado en la cita anterior, en el acápite siguiente (124) de la sentencia del 26 de septiembre de 2006 contra Chile como Estado Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y reafirma la armonización entre ese control y el bloque de constitucionalidad:

124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del

⁷⁷ Vid. *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003, disponible en el sitio web http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.pdf

mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

125. En esta misma línea de ideas, esta Corte ha establecido que “[s]egún el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno”. Esta regla ha sido codificada en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.⁷⁸

Desde 2006, la Corte Interamericana ha ido estableciendo la jurisprudencia sustantiva a partir de tres casos con las siguientes deliberaciones:

- Caso Boyce y otros Vs. Barbados. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007.

Deliberación: La Corte observa que el CJCP [Comité Judicial del Consejo Privado] llegó a la conclusión mencionada anteriormente a través de un análisis puramente constitucional, en el cual no se tuvo en cuenta las obligaciones que tiene el Estado conforme a la Convención Americana y según la jurisprudencia de esta Corte. De acuerdo con la Convención de Viena sobre la Ley de Tratados, Barbados debe cumplir de buena fe con sus obligaciones bajo la Convención Americana y no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de dichas obligaciones convencionales. En el presente caso, el Estado está precisamente invocando disposiciones de su derecho interno a tales fines.

- Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006.

Deliberación: Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la

⁷⁸ *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006, disponible en el sitio web http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf

aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.

- Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.

Deliberación: Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.⁷⁹

⁷⁹ *Control de convencionalidad. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca, San José, s/f., pp. 5-8.

Así, conforme al tribunal continental americano, el denominado control difuso de convencionalidad consiste en verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte.

Asimismo, es una obligación que corresponde a toda autoridad pública en el ámbito de sus competencias, y para efectos de determinar la compatibilidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no sólo se debe tomar en consideración el tratado, sino también la jurisprudencia de la Corte Interamericana y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte.

Por último, es un control que debe ser realizado *ex officio* por toda autoridad pública, y su ejecución puede implicar la supresión de normas contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o bien su interpretación conforme a la misma Convención, dependiendo de las facultades de cada autoridad pública, pero mirando sobre todo la vigencia del principio *pro personae*.

La Corte Interamericana, su jurisprudencia y las nuevas obligaciones del Estado mexicano en razón del control difuso de convencionalidad para todas las autoridades jurisdiccionales, debe configurarse como un aliciente para la protección y defensa de la dignidad humana de las personas, cuando se trate de la vulneración del debido proceso, conscientes los operadores de las instituciones nacionales de que no hay espacio ya al proteccionismo jurídico.

Ahora, el control difuso por sí mismo, hasta antes de la Décima Época de la SCJN, sólo era realizado por el Poder Judicial, donde la supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, colocándola por encima de todas las leyes y todas las autoridades.

En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en el ejercicio de sus atribuciones. [...] Las autoridades puedan, por sí y ante sí, en

el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa.⁸⁰

En subsiguiente tesis, el Poder Judicial estableció una modificación a sus parámetros, en relación con el control difuso de convencionalidad *ex officio*, en un modelo de control difuso de constitucionalidad:

Todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona.

Estos mandados contenidos en el artículo 1º constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1º constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior [y] obligados a dejar de aplicar las normas inferiores, dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.⁸¹

⁸⁰ Tesis P/J. 73/99 (9ª), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 193558, Pleno, X Agosto 1999, Jurisprudencia (Constitucional), p. 18, de rubro: CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

⁸¹ Tesis P/J, LXVIII/2011 (9ª), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 160-589, Libro III, Diciembre de 2011, Tesis Aislada (Constitucional), Tomo I, p. 535, de rubro: CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.

En ese tenor, tal jurisprudencia implica la oportunidad de implementar un nuevo criterio en el control difuso, donde el juzgador tendrá la posibilidad de, en la aplicación de normas relativas a los derechos humanos, omitir esa misma aplicación, si es que son contrarias a esos derechos de acuerdo a las normas internacionales, y naturalmente, a la Constitución, en tanto sistemas normativos que velan por los mismos.

Alrededor de esta protección y defensa de los derechos humanos en el plano internacional, también se han dispuesto una serie de principios que dan certeza instrumental a los derechos humanos desde una perspectiva garantista.

2.7. La importancia de los principios en materia de derechos humanos: del principio *erga omnes* al principio *pro personae*

Para efecto de comprender la importancia de los principios que se integran en el control difuso de convencionalidad, apuntaremos la descripción de cada uno de ellos.

2.7.1. Principios *erga omnes* y *pacta sunt servanda*

Como sabemos, el principio *erga omnes* alude a la exigencia de un derecho “respecto de todos” o “frente a todos”, y que en el ámbito jurisdiccional, se explica cuando una sentencia de los órganos públicos internacionales, tiene validez ante todos los Estados miembros del orden normativo de donde deriva la acción de los tribunales o cortes internacionales.

Entonces, el reconocimiento se contrae ante toda la comunidad internacional, e incorpora valores esenciales para la comunidad internacional (protegen derechos esenciales), siendo este rasgo el que justifica que todos los Estados tengan un interés jurídico en su cumplimiento. De manera que la expresión “frente a todos” se traduce por “frente a toda la comunidad internacional”. Esto parecería descartar a las obligaciones contraídas sólo en relación con algunos Estados, es decir a las obligaciones que tienen única y exclusivamente una naturaleza convencional”.⁸²

⁸² CEBADA ROMERO, Alicia, “Los conceptos de obligación *erga omnes*, *ius cogens* y violación grave a la luz del nuevo proyecto de la CDI sobre responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones

Empero, a nivel mundial, los tribunales internacionales en su pronunciamiento introdujeron un elemento generador de confusión al distinguir un doble origen de las obligaciones *erga omnes*, “[...] sosteniendo que algunas de ellas habían quedado incorporadas al Derecho internacional general, mientras que otras se proclamaban en tratados internacionales de carácter universal o cuasi-universal”.⁸³

Para el caso el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el denominado efecto *inter pares* de las resoluciones coactivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, implica que las sentencias son obligatorias para el Estado contra el que fue dictada, levantándose en su contra una obligación jurídica de adecuación cuando así lo ha señalado la Corte-IDH.

Esa obligación de los Estados Parte que al efecto deban acatar lo dispuesto en las sentencias, se traduce en la actualización del principio *pacta sunt servanda*, que en materia de derecho internacional implica que quien suscribe un determinado instrumento jurídico internacional —previas condiciones protocolarias para adoptar ese instrumento del Estado Parte— está obligado a cumplirlo. El principio *pacta sunt servanda* se encuentra referido incluso en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del 23 de mayo de 1969, y cuya vigencia se manifiesta a partir del 27 de enero de 1980.

2.7.2. El principio *pro personae*

No debemos olvidar, en consonancia con José de Jesús Orozco, que desde la perspectiva interamericana, es en el artículo 29 de la CADH, donde se tiene consignado el principio *pro homine* o *pro personae*, criterio hermenéutico en virtud del que “se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de

Internacionales, Madrid, 2002, p. 3, disponible en sitio web www.reei.org/index.php/revista/num4/archivos/Cebada.PDF

⁸³ *Ibíd.*

establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria”.⁸⁴

Este principio es de relevancia en el presente trabajo de investigación, pues es el ser humano y sus derechos los que deben importar al Estado, a sus instituciones y a sus operadores, en una visión supra positiva global de la norma. Debe ser aplicado por el juez, “tanto el nacional como el supra o internacional, sin tomar en cuenta la fuente de la norma —convencional, constitucional o secundaria—, debe aplicarla o interpretarla en el sentido que más favorezca a la persona lesionada”.⁸⁵

En ese tenor, se comprende que ese principio debe ser observado en tanto diversos tratados, convenciones y pactos que México ha ratificado, así como la propia Suprema Corte de Justicia y la Constitución mexicana, que en su artículo uno refiere que 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.

En cita a Humberto Henderson, el principio *pro homine* no depende de lo que supongan las normas internacionales o el derecho internacional de los derechos humanos: “es el derecho constitucional de cada país, como norma máxima de un ordenamiento jurídico interno el que finalmente adopta una opción por uno u otro sistema”.⁸⁶

Ese fue el motivo del legislador mexicano al incorporar en forma expresa el principio *pro homine*, pues “al reconocerse los derechos humanos de fuente internacional desde el texto previamente en vigor, dicho principio *pro personae* debía estimarse vigente y aplicable en el orden jurídico mexicano, como lo habían sostenido diversos tribunales”.⁸⁷

En opinión de José Ramón Cossío, el proceso de formación de nuestro sistema de control ha sido paulatino y se ha basado en fuentes de índole tanto políticas como formales, entre

⁸⁴ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Los derechos humanos y el nuevo artículo 1º constitucional”, en *Revista IUS*, Vol. 5, no. 28, julio-diciembre, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A.C., Puebla, 2011, p. 7.

⁸⁵ *Ibíd.*

⁸⁶ HENDERSON, Humberto, “Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio *pro homine*”, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, número 79, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2004, p. 74.

⁸⁷ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Los derechos humanos..., *op. cit.*, p. 7.

estas últimas se encuentran diversas reformas constitucionales e interpretaciones al artículo 133 de nuestra Carta Magna por parte de nuestro tribunal constitucional; en este artículo descansa el sistema de fuentes y se recogen los principios de supremacía y primacía constitucionales, y desde el quehacer de la SCJN, el artículo ha sido recurrido como punto de origen para ensayar una posible tipología de nuestro modelo de control, el cual en la actualidad, como veremos, no puede aceptar una caracterización perfecta ni del modelo americano ni del europeo, sino que es resultado de una combinación de elementos de uno y otro sistema.⁸⁸

Cada una de las alocuciones que hemos realizado alrededor del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y las consecuencias que implican para el Estado mexicano, habrán de estudiarse e identificarse en el escenario fenomenológico en el siguiente capítulo, donde apuntamos la concertación del control difuso de convencionalidad en el inédito marco de las autoridades administrativas, como es el caso de los funcionarios públicos municipales de Tlaxco.

⁸⁸ COSSÍO DÍAS, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, UNAM, México, 2011, p. 130.

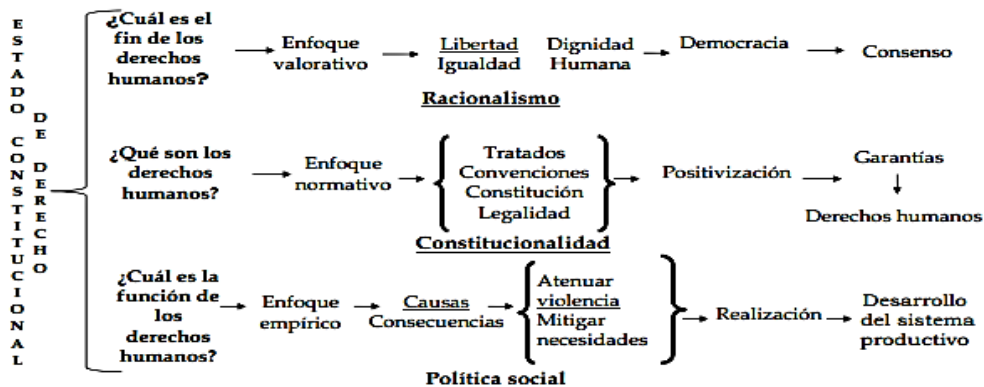
CAPÍTULO 3

EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE TLAXCO

3.1. Introducción

Una vez que se han abordado los dispositivos correspondientes a los contenidos de orden doctrinal y conceptual en el capítulo uno, y los relacionados con el escenario ontológico de la normativa constitucional y convencional respecto de los derechos humanos en el capítulo dos, en este capítulo habremos de abordar la condición fenomenológica de aquellos derechos y su afirmación en el horizonte más básico e importante de la relación entre gobernante y gobernados, esto es, el panorama municipal. Para hacer más accesible esta parte introductoria, tomamos como punto de referencia el aparato epistemológico tridimensional que para la interpretación de los derechos humanos ha propuesto Serafín Ortiz, como podemos ver a continuación en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Tridimensionalidad de los derechos humanos



Fuente: ORTIZ ORTIZ, Serafín, *Fundamentos de la teoría de la argumentación jurídica*, Editorial Porrúa, Ciudad de México, 2019, p. 10.

En este esquema, Ortiz enuncia los ámbitos en los que se encuentra relacionada cada una de las consideraciones conceptuales de los derechos humanos: como valor, como norma y como hecho, y que para efectos descriptivos, presentamos a continuación:

Axiológica: ¿Cuál es el fin de los derechos humanos? Desde un enfoque valorativo, es la libertad, la igualdad y la dignidad humana, en un contexto político democrático que genera consenso respecto a esos derechos fundamentales.

Lógica: ¿Qué son los derechos humanos? Desde un enfoque normativo, son los tratados internacionales, las convenciones, las constituciones, las leyes que los contienen, y que afirman su positivización como derechos humanos y sus garantías.

Ontológica: ¿Cuál es la función de los derechos humanos? Desde un enfoque empírico, describe las causas y consecuencias de la atenuación de la violencia o la mitigación de necesidades a partir de la realización material de los derechos humanos, dentro de un determinado sistema de desarrollo.⁸⁹

Esta remisión al tridimensionalismo jurídico, nos connota que el derecho en general y el derecho en particular, no es sólo la aplicación de una norma *per se*: implica la ponderación del derecho como un valor (dimensión axiológica), como una ley (dimensión ontológica) y como un hecho:

Así, el derecho es a un mismo tiempo tres cosas: el derecho se refiere a normas, por supuesto, a hechos, y a valores; el derecho es tridimensional, discusión no nueva, sólo que en el foro jurídico mexicano lo hemos venido aterrizando a nuestra perspectiva.

Todas las instituciones del derecho admiten esta triplicidad; empero, hay instituciones que nos resultan incomprensibles porque hay quienes las ubican en una sola dimensión. Esto se vincula a tres particularidades que se desprenden de un ejercicio que se plantea en el campo del derecho, del que se generan tres preguntas: ¿qué es el derecho?, ¿cuál es su función?, y ¿cuál es el fin del derecho?⁹⁰

⁸⁹ Vid. ORTIZ ORTIZ, Serafín, *Fundamentos de la...*, *op. cit.*

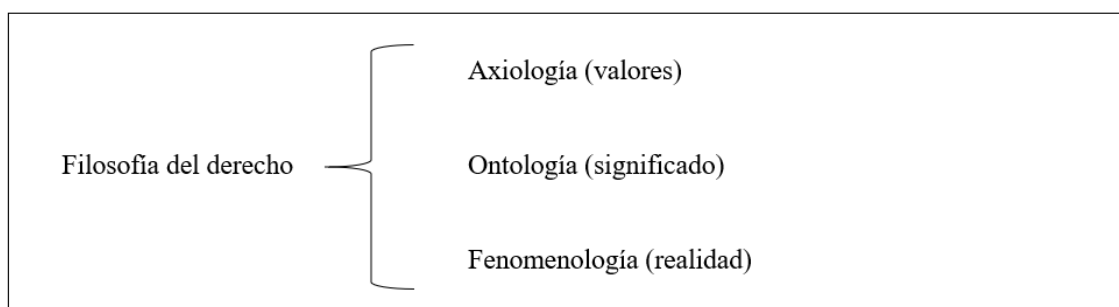
⁹⁰ *Ibidem*, pp. 2-3.

Y es que, de acuerdo a lo apuntado con Ortiz, el derecho no es exclusivamente una lectura de normas, pues no se trata de profundizar en el conocimiento de ciertos objetos de estudio para arreglar problemas hipotéticos de la vida social a través de la regulación normativa, sino de tener la posibilidad de observar en qué dimensión se construye ese objeto de estudio, que sin duda desborda las particularidades del asunto estrictamente normativo.

Desde la década de 1950 se problematizó en Alemania sobre perspectivismo jurídico. ¿Qué quiere decir esto? Que el derecho tiene perspectivas, tiene dimensiones. En esta corriente del pensamiento jurídico destacan de modo relevante varios autores, como Goldshmidt, Maihoffer, o un gigante de la axiología del derecho, Gustav Radbruch, quien planteaba la idea de la perspectiva o de las perspectivas jurídicas; y Arthur Kaufmann, quien también desarrolló esta postura, sosteniendo que el derecho tiene diversas perspectivas de abordaje, y no se concreta sólo en la lectura de las leyes.⁹¹

Desde la filosofía del derecho, se encuentra un esquema análogo y muy elocuente respecto de lo que planteamos en esta introducción capitular:

Cuadro 2. La apreciación tridimensional del derecho



Fuente: Ojeda Velázquez, Jorge, *Teoría y ciencia de la justicia*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Ciudad de México, 2017, p. 5.

⁹¹ *Ibidem*, p. 1.

Del cuadro anterior, podemos referir la siguiente descripción de cada una de las categorías que se aluden, como lo hicimos con el tridimensionalismo de los derechos humanos de Ortiz Ortiz:

Axiológico: Trata sobre los valores supremos hacia los cuales tiende el derecho. De aquí nace la Teoría de la Justicia.

Ontológico: Dirigido a precisar en qué consiste el derecho como norma obligatoria y coactiva. Cuáles son las propiedades esenciales del derecho y con ello las características peculiares del ordenamiento jurídico que lo hacen diferente a los otros órdenes normativos como la moral (Teoría General del Derecho).

Fenomenológico: Estudia el comportamiento efectivo de los seres humanos que viven en sociedad, sus reacciones frente a la autoridad: la vida del derecho, su desarrollo y cambios institucionales. Sociología jurídica.⁹²

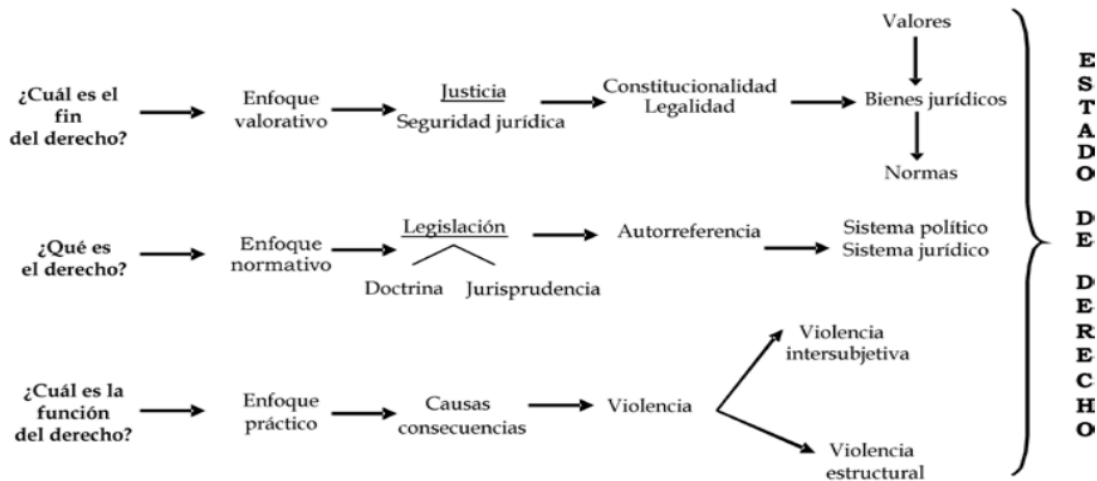
Desde la visión de Ortiz Ortiz, esta tercera dimensión es el escenario real donde el derecho se configura como un hecho social, y que es el de nuestro interés abordar en páginas subsecuentes, pues es en ese terreno donde se identifican los fines del presente documento que compila nuestra investigación alrededor de la aplicación del control de convencionalidad desde el escenario de las autoridades administrativas:

La ciencia del derecho es práctica si la sabemos comprender en toda su magnitud y abarcar los contenidos; pero si nos dedicamos sólo a leer códigos, entonces de nada nos servirá una formación académica más avanzada, con maestría y doctorado en el palmarés. El objetivo del jurista debiera focalizarse no en ser mejor lector de leyes, sino comprender el fenómeno jurídico en toda su enorme complejidad.⁹³

⁹² OJEDA VELÁZQUEZ, Jorge, *Teoría y ciencia de la justicia*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Ciudad de México, 2017, p. 5.

⁹³ ORTIZ ORTIZ, Serafín, *Fundamentos de la...*, *op. cit.*, p. 29.

Cuadro 3. Las categorías del derecho desde la tridimensionalidad



Fuente: ORTIZ ORTIZ, Serafín, *Fundamentos de la..., op. cit.*

Reiteramos el interés en el tercer plano donde situamos la estructura y exposición de este trabajo, que pretende identificar la aplicación formal y vigencia material de las dos dimensiones que preceden al ámbito fenomenológico, como ya se dijo *ut supra*, en el escenario más básico e importante de la relación entre gobernante y gobernados, como lo es el panorama municipal.

Y para ir comprendiendo los alcances fácticos de esta investigación exploratoria, a continuación situaremos el escenario contextual de la misma.

3.2. Generalidades de Tlaxcala

Como toda civilización de raíces prehispánicas, la *tierra del maíz (Tlaxcallan)*, Tlaxcala, es una tierra de contrastes, donde perviven las tradiciones al lado de los avances de la posmodernidad, en una entidad que si bien se encuentra en el centro del país —al lado de potencias demográficas y territoriales como Estado de México, Ciudad de México, Puebla o Hidalgo, entre otras entidades más—, ha manifestado a lo largo del siglo XX problemáticas derivadas de la pobreza, la marginación y el subdesarrollo.

Cuadro 4. Heráldica del estado de Tlaxcala



Fuente: *Población de Tlaxcala*, en página oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016, en sitio web <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/Tlax/Poblacion/default.aspx?tema=ME&e=29>

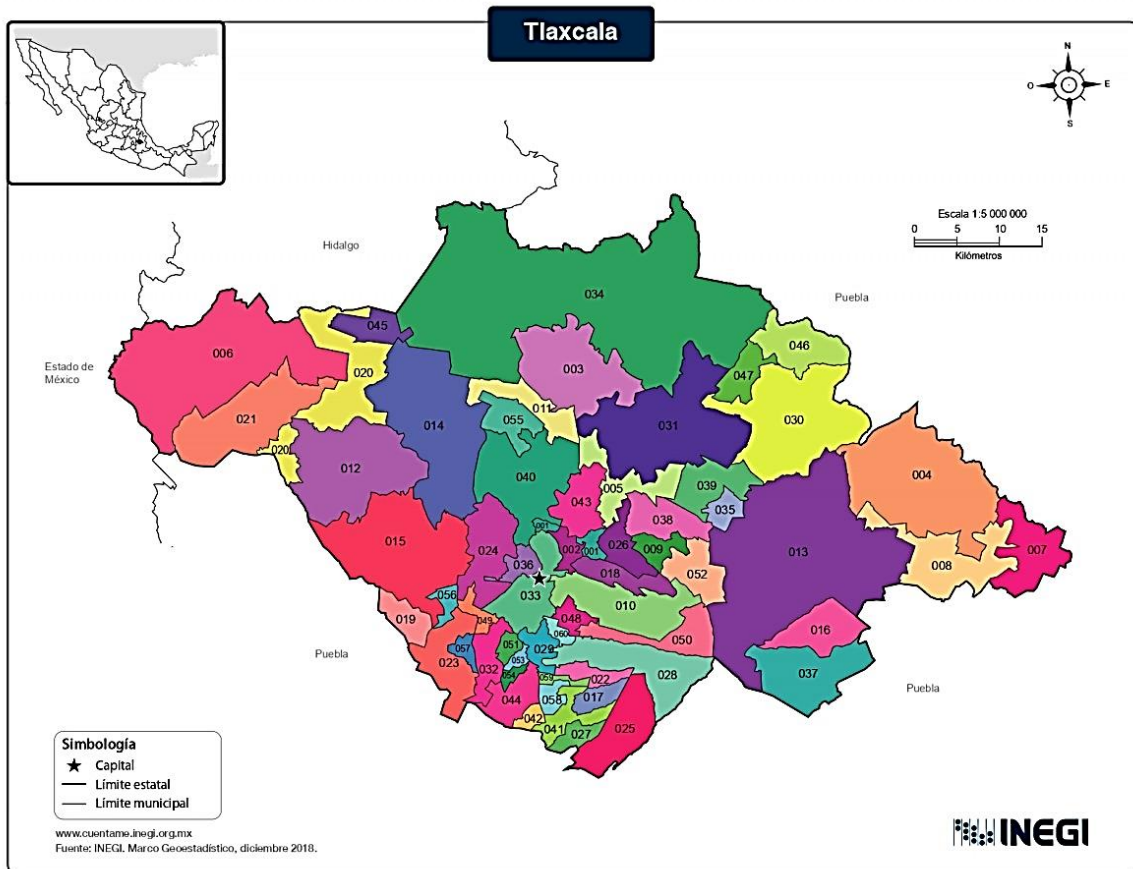
Nuestra entidad tiene el nombre oficial de Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, y de entre las 31 entidades y la Ciudad de México, cuenta con un millón 272 mil 847 habitantes, conforme a los datos que da a conocer en sus Censos poblacionales el Instituto Nacional de Estadística y Geografía,⁹⁴ por lo cual es el quinto estado menos poblado —por delante de Nayarit, Campeche, Baja California Sur y Colima—; la extensión territorial del Estado es de 4 mil 16 km².

Se ubica en la región este del país, limitando al norte con Hidalgo, al norte, este y sur con Puebla y al oeste con el Estado de México,⁹⁵ y como sabemos quienes nos hemos adentrado en el devenir histórico de nuestra entidad, poseemos un notable y aún no valorado pasado que explica en no pocos sentidos la mexicanidad de nuestro país, a partir del denominado “Encuentro de Dos Culturas” que recaló en el mestizaje nacional, que nos identifica a las gran mayoría de los habitantes de este país, acompañados por supuesto de nuestros pueblos indígenas y afrodescendientes.

⁹⁴ *Población de Tlaxcala*, en página oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016, en sitio web <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/Tlax/Poblacion/default.aspx?tema=ME&e=29>

⁹⁵ *Anuario estadístico y geográfico de Tlaxcala*, documento informativo publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Aguascalientes, 2016.

Cuadro 5. Regiones y colindancias del estado de Tlaxcala



Fuente: *Anuario estadístico y geográfico de Tlaxcala*, documento informativo publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Aguascalientes, 2016.

Tlaxcala se conforma por 60 municipios, y un poco más de 400 comunidades, mismas que tienen autoridades administrativas encabezadas por un presidente de comunidad.

Históricamente, y luego de los acuerdos a que se llegó con la Corona española en manos de Carlos I, las diferentes poblaciones acompañaron su nombre toponímico con el santo católico, situación que caracteriza a la entidad y la diferencia de las demás regiones, con algunas excepciones en regiones del Estado de México, Puebla, Coahuila, San Luis Potosí o Zacatecas. Así, tenemos a Santa Ana Chiautempan, Santa Isabel Xiloxotla, San Francisco Tepeyanco, Santa Cruz Tlaxcala, entre otros municipios.

Cuadro 6. Principales municipios de la entidad

Principales localidades del Estado de Tlaxcala						
	Localidad	Municipio	Población	Localidad	Municipio	Población
	1 San Pablo del Monte	San Pablo del Monte	60 001	11 Teolochoholco	Teolochoholco	16 240
	2 Huamantla	Huamantla	51 996	12 Tetla	Tetla	15 101
	3 Apizaco	Apizaco	49 506	13 Tlaxco	Tlaxco	14 806
	4 Santa Ana Chiautempan	Chiautempan	48 030	14 Tlaxcala	Tlaxcala	14 692
	5 Zacatelco	Zacatelco	38 466	15 El Carmen	Tequexquitla	14 249
	6 Calpulalpan	Calpulalpan	33 263	16 Acuitlapilco	Tlaxcala	13 386
	7 Contla	Juan Cuamatzi	27 610	17 Santo Toribio	Xicohtzinco	12 255
	8 Papalotla	Papalotla	22 969	18 Nanacamilpa	Mariano Arista	12 177
	9 Ocotlán	Tlaxcala	22 248	19 Tenancingo	Tenancingo	11 636
	10 La Magdalena	Tlaltelulco	16 834	20 San Cosme Xaloztoc	Xaloztoc	10 191

Fuente: INEGI.⁶⁸

Fuente: *Anuario estadístico y..., op. cit.*

Entre los municipios que mayor importancia tiene en el desarrollo económico, turístico y de movilidad, se encuentra Tlaxco.

3.3. El municipio de Tlaxco

Hay que referir que la localidad de Tlaxco, es uno de los 60 municipios que integran el estado de Tlaxcala. Se sitúa al norte de la entidad, y tiene una población de cerca de 40 mil habitantes, y colinda al norte con los estados de Hidalgo y Puebla.

Localizado al norte del Estado, Tlaxco colinda al norte con el estado de Puebla, al sur colinda con los municipios de Atlangatepec, Tetla de la Solidaridad y Muñoz de Domingo Arenas; al oriente se establecen linderos con los municipios de Emiliano Zapata y Lázaro Cárdenas, y asimismo al poniente colinda con el municipio de Benito Juárez y con el estado de Hidalgo.

Es una zona boscosa, y con alto tránsito de vehículos que se dirigen al estado de Puebla. Tiene la denominación de “Pueblo Mágico”, lo que le otorga un estatus distinguido con respecto al turismo.

El nombre de Tlaxco, proviene de la palabra náhuatl *tlachco*, la cual a su vez se integra con los siguientes vocablos: *tlachtli*, que quiere decir “juego de pelota”, y *co*, que denota locación o lugar. De esa forma, Tlaxco significa “en el lugar del juego de pelota”.⁹⁶

Cuadro 7. Municipio de Tlaxco, Tlaxcala.



Fuente: GONZÁLEZ, Alcides, *Tlaxco, Tlaxcala: Guía definitiva*, 2020, en sitio web <https://tipsparatuviaje.com/tlaxco/>

La población referida del municipio se distribuye en 38 presidencias de comunidad, y entre las más importantes por su densidad poblacional, tenemos las siguientes:

⁹⁶ *Plan Municipal de Desarrollo Tlaxco*, documento publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala*, No. 23, Sexta Sección, junio 6 de 2018, Oficialía Mayor de Gobierno, Tlaxcala de Xicohténcatl, 2018, p. 21.

Tabla 1. Localidades más pobladas de Tlaxco, Tlaxcala.

Localidad	Población	Localidad	Población
Total Municipio	39 939	Total Municipio	39 939
Tlaxco	14 806	Unión Ejidal Tierra y Libertad	2 210
San José Atotonilco	3 220	José María Morelos Buenavista	1 762
Acopinalco del Peñón	2 382	Lagunilla	1 567
El Rosario	2 368	San José Tepeyahualco	1 074
		San Lorenzo Soltepec	1 019

Fuente: *Plan Municipal de Desarrollo Tlaxco*, documento publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala*, No. 23, Sexta Sección, junio 6 de 2018, Oficialía Mayor de Gobierno, Tlaxcala de Xicohtécatl, 2018.

En cuanto al Índice de Desarrollo Humano, en el estado de Tlaxcala se tenía en el año 2005 un IDH de 0.7872 y en el municipio de Tlaxco un IDH de 0.7529. Dentro de los criterios del IDH del Municipio en el año 2005, el índice de educación era de 0.7963; el índice de salud era de 0.8139 y el índice de ingreso es de 0.6485.

Para hacer frente a los diferentes retos de crecimiento de la población de Tlaxco, la actual administración (al momento de realizar el presente documento de tesis) se planteó las siguientes estrategias:

- Establecer un sistema de seguimiento y evaluación municipal que contribuya a alcanzar las metas propuestas.
- Evaluar la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia de los servicios y programas públicos a través de indicadores de gestión y desempeño.
- Promover la realización de evaluaciones al desempeño por instituciones externas, para garantizar la imparcialidad de los resultados.
- Promover la participación ciudadana en el control y evaluación del gobierno municipal.
- Diseñar formularios de evaluación para medir la calidad de los servicios prestados.
- Generar reportes e informes de la evaluación del desempeño municipal (Pan, 2018: 29).

Una de las líneas estratégicas que se contemplan en relación con el tema de la capacitación y profesionalización de los servidores públicos, tiene que ver estas circunstancias:

- Se requiere de instituciones públicas que sepan conjugar acertadamente valores democráticos, sensibilidad política, legalidad, objetivos claros así como capacidad de gestión.
- Bajo esta perspectiva, la profesionalización de los servidores públicos constituye la base indispensable para construir y acreditar la calidad de las instituciones.
- El problema en lo municipal es la gran cantidad de ayuntamientos que hace prácticamente inviable instalar un servicio civil de carrera único, que aunado a la pulverización presupuestal, impide ofrecer un panorama atractivo a los profesionistas en la materia, por falta de apoyo en su remuneración y desarrollo.⁹⁷

3.3.1. Tlaxco y el entorno de los derechos humanos en cifras

Como sabemos, una de las condiciones que mayormente se interpreta de la situación que se da entre las personas que conviven en el primer espacio de relación entre gobernantes y gobernados, esto es, el espacio municipal, implica un necesario, inevitable y constante confrontación entre ambas figuras, entendiendo a la confrontación como un sustantivo que representa la presencia de los intereses de ambas partes, no para entrar en controversia, sino para entrar en armonía.

Así, la autoridad municipal es la inmediata receptora de las demandas de cualquier tipo que el gobernado en su calidad de persona ante el ayuntamiento requiere satisfacer en función de sus derechos humanos.

Y entre las principales autoridades que se ven impactadas por un cierto nivel de controversia ante el ciudadano, lo significan aquellas que tienen como principal encomienda la seguridad pública y la procuración de justicia en calidad de auxiliar al Ministerio Público.

Históricamente, desde que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala (CE-DHT), constituida en febrero de 1993, comenzó a llevar un registro de las violaciones a derechos humanos, entre los periodos de 1993 a 2016, integró un conjunto de aquellas violaciones, mismas que fueron objeto de diversas Recomendaciones por parte del organismo defensor y protector de la dignidad humana:

⁹⁷ *Ibidem*, p. 30.

Tabla 2. Histórico de recomendaciones de la CEDHT al municipio de Tlaxco

Recomendación	Fecha de emisión	Autoridades responsables	Tipología
05/2000	30/06/2000	Presidenta municipal auxiliar de la Colonia Iturbide	Violaciones al derecho a la legalidad y seguridad jurídica. Falta al trato digno. Violación al derecho de personas con discapacidad y negativa al derecho de petición.
06/2001	03/10/2001	Elementos de la Policía Municipal	Violaciones al derecho a la integridad. Lesiones.
07/2001	03/10/2001	Agente del Ministerio Público Adscrito	Violaciones al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica. Dilación en la procuración de justicia. No consignación de averiguación previa.
06/2008	14/07/2008	Agente del Ministerio Público Investigador	Violaciones al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica. Ejercicio indebido de la función pública. Dilación en la procuración de justicia.
06/2008Bis	14/07/2008	Presidente municipal y Agente de Protección y Vialidad.	Violaciones al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica. Ejercicio indebido de la función pública. Dilación en la procuración de justicia.
12/2008	10/12/2008	Director de Protección y Vialidad y Agentes de Protección y Vialidad y Juez municipal.	Violación al derecho a la dignidad.

Fuente: *Registro de expedientes, recomendaciones, autoridades y tipología de violaciones a derechos humanos. 1993-2016*, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, Tlaxcala de Xicohtécatl, 2016.

Pareciese que los asuntos relativos a los derechos humanos en Tlaxco, a partir de 2009, no habrían tenido mayor relevancia, sea porque no habría ya un registro preciso de las quejas en este sentido o porque no habría más violaciones a la dignidad humana, cosa esta última bastante dudosa en su concepción.

Entonces, al realizar un ejercicio inductivo, conforme a la información fragmentada y escasa que presenta la CEDHT en sus diferentes documentos que ha publicado a través de los medios de comunicación y electrónicos pertinentes, podemos establecer lo que sigue:

a) Instauración de visitaduría adjunta en Tlaxco: Por motivos que la Comisión Estatal de Derechos Humanos reconoce como de acercamiento y accesibilidad a las personas de

menos recursos para presentar sus quejas o recibir orientaciones jurídicas, en 2010 abrió la Visitaduría Adjunta de Tlaxco, misma que integra además de las tareas apuntadas, una colaboración con las autoridades municipales a efecto de prevenir sobre todo las actuaciones violatorias de la dignidad humana de las personas por parte de los servidores públicos.

Así, a partir de la actuación de esa visitaduría, se tiene mayor posibilidad de acceder al estado de la cuestión respecto de la relación entre gobernantes y gobernados:

Tabla 3. Información de quejas sobre derechos humanos en Tlaxco 2011-2012

Tipo de documento	Quejas	Autoridades responsables	Tipología	Conclusión de la queja
Primer Informe Anual de Actividades 2011-2012	11	Unidad de Servicios Educativos, Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Seguridad Pública y otras.	No describe	<ul style="list-style-type: none"> • 1 por no violación a DH's. • 2 por desistimiento del quejoso. • 4 por falta de interés del quejoso. • 4 por conciliación del quejoso.

Fuente: *Primer Informe Anual de Actividades 2011-2012*, Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2012, pp. 9-10, en sitio web <https://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/Pdf/Informe2012.pdf>

Tabla 4. Información de quejas sobre derechos humanos en Tlaxco 2012-2013

Tipo de documento	Quejas	Autoridades responsables	Tipología	Conclusión de la queja
Segundo Informe Anual de Actividades 2012-2013	12	Unidad de Servicios Educativos, Procuraduría General de Justicia y otras.	No describe	<ul style="list-style-type: none"> • 1 por no violación a DH's. • 2 por desistimiento del quejoso. • 2 por falta de interés del quejoso. • 1 por oficio de observaciones a la autoridad.

Fuente: *Segundo Informe de Actividades 2012-2013*, Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2013, pp. 8-9, en sitio web <https://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/Pdf/Informe2013/Informe-2013.pdf>

Tabla 5. Información de quejas sobre derechos humanos en Tlaxco 2013-2014

Tipo de documento	Quejas	Autoridades responsables	Tipología	Conclusión de la queja
Tercer Informe de Actividades 2013-2014	13	Unidad de Servicios Educativos, Procuraduría General de Justicia y Secretaría de Seguridad Pública.	No describe	<ul style="list-style-type: none"> • 1 por no violación a DH's. • 5 por desistimiento del quejoso. • 3 por falta de interés del quejoso. • 2 por haberse sancionado al servidor público durante la investigación. • 2 por conciliación del quejoso.

Fuente: *Tercer Informe de Actividades 2013-2014*, Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2014, pp. 9-10, en sitio web <https://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/Pdf/Informe2014/Informe-2013-2014.pdf>

Tabla 6. Información de quejas sobre derechos humanos en Tlaxco 2014-2015

Tipo de documento	Quejas	Autoridades responsables	Tipología	Conclusión de la queja
Cuarto Informe de Actividades 2014-2015	12	Unidad de Servicios Educativos y otras.	No describe	<ul style="list-style-type: none"> • 2 por desistimiento del quejoso. • 2 por falta de interés del quejoso. • 1 por haberse sancionado al servidor público durante la investigación. • 4 por conciliación del quejoso. • 1 Por recomendación.

Fuente: *Cuarto Informe de Actividades 2014-2015*, Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2015, pp. 7-8, en sitio web <https://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/Pdf/Informe-2015/Informe2014-2015.pdf>

Tabla 7. Información de quejas sobre derechos humanos en Tlaxco 2015-2016

Tipo de documento	Quejas	Autoridades responsables	Tipología	Conclusión de la queja
Informe de Actividades 2015-2016	4	Unidad de Servicios Educativos y otras.	No describe	<ul style="list-style-type: none"> • 1 por no violación a DH's. • 2 por falta de interés del quejoso. • 1 por conciliación del quejoso.

Fuente: *Informe de actividades Julio 2015-Septiembre 2016*, Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2016, p. 11, en sitio web <https://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/Pdf/Inf-2016/Inf-2015-2016n.pdf>

Tabla 8. Información de quejas sobre derechos humanos en Tlaxco 2016-2017

Tipo de documento	Quejas	Autoridades responsables	Tipología	Conclusión de la queja
Informe de Actividades 2016-2017	3	Procuraduría General de Justicia y otras.	No describe	<ul style="list-style-type: none"> • 1 por no violación a DH's. • 1 por desistimiento del quejoso. • 1 por conciliación del quejoso.

Fuente: *Informe de actividades Octubre 2016-Junio 2017*, Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2017, pp. 15-16, en sitio web <https://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/Pdf/Informes/informe-2017.pdf>

Tabla 9. Información de quejas sobre derechos humanos en Tlaxco 2017-2018

Tipo de documento	Quejas	Autoridades responsables	Tipología	Conclusión de la queja
Primer Informe de Actividades 2017-2018	9	Procuraduría General de Justicia, Unidad de Servicios Educativos y Presidencia municipal.	<ul style="list-style-type: none"> • Violaciones al derecho a la integridad personal. • Violaciones al principio de igualdad. • Violaciones al derecho a la libertad. • Violación a los derechos a la educación. • Violaciones al derecho de niños, niñas y adolescentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 por desistimiento del quejoso. • 1 por falta de interés del quejoso. • 1 por haberse sancionado al servidor público durante la investigación. • 1 por conciliación del quejoso. • 1 por emitirse observaciones al servidor público.

Fuente: *Primer Informe de actividades 2017-2018*, Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2018, pp. 41-42 y 45, en sitio web <https://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/Pdf/Informes/Inf-2017-2018.pdf>

b) El fenómeno de la empatía institucional con la autoridad:

Son 64 quejas relacionan situaciones violatorias a derechos humanos, tanto de autoridades educativas, de procuración de justicia y de índole municipal. Como sabemos, no se exhibió recomendación alguna, y un porcentaje cercano al 70%, finalizaron por medios convencionales y convenientes para la autoridad y para la propia Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala: por desistimiento del quejoso (14), por falta de interés del quejoso (14) y por conciliación (13).

De acuerdo a la experiencia que se manifiesta alrededor de estos procesos, el hecho de que un quejoso se desista, se desinterese o se concilie la violación a su derecho humano, implica que no se llegó a persuadir al quejoso de seguir adelante con el proceso, por causas en no pocos sentidos atribuibles al personal que representa la función del *ombudsperson* en la entidad, y otro tanto a que el quejoso no advierte una solución a su problema ante la autoridad, y eventualmente, la conciliación, que es el otro mecanismo que concluye un expediente de queja, necesariamente implica la capitulación del quejoso en función del interés de la autoridad violadora del derecho humano.

Y en esta situación, se debe analizar un aspecto significativo: desde hace unos años, como se vio en los párrafos precedentes, la CEDHT abrió en 2010, con el apoyo material y económico de la presidencia municipal, la Visitaduría Adjunta. De ese modo, empezó la convivencia cotidiana entre quienes deben proteger y defender los derechos humanos (los funcionarios

de la CEDHT) y los servidores públicos que están expuestos en su diario actuar a vulnerar la dignidad humana de los gobernados: policías, jueces cívicos o de paz, agentes auxiliares del Ministerio Público cuasi dependientes del ayuntamiento, policías estatales delegados en Tlaxco, entre otros funcionarios del ayuntamiento y las presidencias de comunidad.

Es una realidad que el hecho de que en una localidad como Tlaxco, en un edificio facilitado y mantenido por la presidencia municipal, se instale una visitaduría de la CEDHT, genera tarde o temprano que los funcionarios vinculados con la CEDHT, por el contacto diario, amistoso y conveniente, empiecen a empatizar con las circunstancias de las autoridades municipales, y en consecuencia, empatizan también con las asimetrías en el quehacer gubernamental respecto del ciudadano. Donde en otro momento podrían ver una violación a derechos humanos, los representantes de la CEDHT buscarán ver otra cosa para ponderar una conciliación, a efecto de no confrontarse con los funcionarios amigos-conocidos-colegas que han hecho en el mismo espacio laboral. Es una situación muy similar a la que viven, por ejemplo, el Agente del Ministerio Público y el Defensor Público asilados en una misma oficina, compartiendo valores, aficiones y poco aprecio por las víctimas u ofendidos e imputados.

3.3.2. Las otras cifras del contrapunto

Es un hecho comprobado en México que cuando la administración federal encabezada por el presidente Felipe Calderón Hinojosa decidió combatir la actividad criminal con mayores recursos y elementos de fuerza policial y militar a partir del clima de inestabilidad que planteaba desde 2006 el asunto de la delincuencia para el naciente régimen, las violaciones a derechos humanos de los ciudadanos se incrementaron de manera significativa, tanto por parte de los propios grupos delincuenciales, como por parte de las autoridades señaladas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos era contundente ya desde 2008 en relación con sus informes especiales relacionados con el binomio seguridad pública y derechos humanos:

En este contexto, las políticas emprendidas por el Estado mexicano, para prevenir el delito y combatir a la delincuencia en el país, han ido gestando las bases para orientar la seguridad pública hacia un enfoque fundamentalmente “policial”, en el cual dicha función, que consiste en la salvaguarda del orden público, así como en la

protección y defensa de las personas y sus bienes, se realiza a través de los cuerpos de policía, que presenta matices muy delicados a partir de la inclusión de las fuerzas armadas en tareas de esta naturaleza.

El planteamiento anterior surge de observar como a propósito de los actos que se han evidenciado en los últimos años, en los cuales, por la supuesta rivalidad entre miembros de la delincuencia organizada que, al disputarse zonas de operaciones de narcotráfico en el país o reaccionar ante las acciones que el Estado mexicano ha emprendido en su contra, provocan por una parte, que la incidencia delictiva y la violencia en diversas regiones de la República mexicana continúe aumentando inquietantemente, sobre todo por el número de ejecuciones llevadas a cabo, y cuyo saldo aproximado por mencionar, sólo de enero de 2006 a noviembre de 2008, supera las 10,500 ejecuciones, y por otra, que se estén instrumentando operativos conjuntos entre los elementos de seguridad pública federal y las fuerzas armadas para combatir a tales grupos delincuenciales; desafortunadamente, por cierto, sin tener resultados alentadores.⁹⁸

Las fuerzas armadas y los policías es una combinación que ha acarreado a la nación el agravio a los derechos humanos de los gobernados, como se puede ver en diversos testimonios que aquí referimos como evidencia de lo que se publica cotidianamente en diferentes medios de información:

a) En Ciudad de México (2019): La Secretaría de Seguridad Ciudadana y la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México despuntaron en las quejas por violaciones a los derechos humanos, según los datos del informe de actividades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

De las 11 mil 134 quejas que se abrieron durante 2018, 33.5 por ciento corresponden a estas instituciones, encargadas de la procuración de justicia y de la seguridad en la capital. En contra de la entonces Secretaría de Seguridad Pública se concentran el 15.9

⁹⁸ “Segundo Informe Especial de la CNDH sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad en nuestro país”, en sitio oficial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2008, p. 6, disponible en el sitio web http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2008_segpublica1.pdf

por ciento de las quejas. Mientras que en contra de la Procuraduría se concentró el 17.6 por ciento.⁹⁹

b) En Ciudad Juárez (2019), Durante el 2019, más de 400 juarenses se han visto afectados después de que sus derechos humanos fueron violentados por corporaciones como Secretaría de Seguridad Pública Municipal (SSPM), Comisión Estatal de Seguridad (CES), Fiscalía General del Estado (FGE), Dirección de Tránsito y hasta dentro del sector Salud o Educación.

El primer lugar lo tiene la Policía Municipal, son el primer lugar en quejas. Al día de hoy llevamos 419 quejas las que se han interpuesto de ellas el grosor es de la SSPM con 172, de ahí le sigue FGE y CES, ya que se juntan las dos corporaciones, llevan 113 entre ambas, de Transito son 11 [...].¹⁰⁰

c) En Durango (2020): Tras los eventos en los que se han visto envueltos elementos policíacos capitalinos, en el Congreso del Estado se presentó una propuesta para que se repare el daño a las víctimas.

Sandra Lilia Amaya, presidenta de la Junta de Coordinación Política, comentó que la iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Pública del Estado tiene por objetivo responsabilizar a las corporaciones por las violaciones a los derechos humanos que cometan los policías, garantizando la indemnización correspondiente a las víctimas. “Sabemos que las debilidades del sistema de justicia, la casi absoluta impunidad y la mala preparación de la policía, son una mezcla peligrosa que hace que los arrestos y las detenciones arbitrarias sean una realidad cotidiana que abre la puerta a otras violaciones de derechos humanos”, resaltó la legisladora.¹⁰¹

⁹⁹ CONTRERAS CAMERO, Arturo, “Policía y procuraduría destacan en violación a derechos humanos”, nota informativa publicada en portal periodístico independiente *Pie de Página*, el 21 de agosto de 2019, México, 2019, en sitio web <https://piedepagina.mx/policia-y-procuraduria-destacan-en-violacion-a-derechos-humanos/>

¹⁰⁰ GAMBOA, Paola, “Violentan policías derechos humanos”, nota informativa publicada en el sitio digital del diario *El Heraldo de Juárez*, el 10 de diciembre de 2019, Chihuahua, 2019, en sitio web <https://www.elheraldodejuarez.com.mx/local/violentan-policias-derechos-humanos-4568699.html>

¹⁰¹ LASTRA, Gilberto, “En Durango, proponen que policías reparen daños por violentar derechos humanos”, nota informativa publicada en el sitio digital de *Milenio Diario*, el 21 de octubre de 2020, México, 2020, en sitio web <https://www.milenio.com/estados/durango-piden-policias-reparen-danos-violar-derechos>

d) En Veracruz (2020): La Comisión Estatal de Derechos Humanos informó que la Secretaría de Seguridad Pública local fue una de las dependencias gubernamentales que más quejas y recomendaciones recibió por violaciones a derechos humanos durante el 2019.

Esto en el marco del inicio de una investigación en torno a lo sucedido en Atzalan, Veracruz, donde policías estatales presuntamente asesinaron a un hombre de 70 años y una niña de 11. Una vez que concluyan las investigaciones, la CEDH realizará las recomendaciones pertinentes, en caso de que se demuestre que la Policía Estatal estuvo involucrada en los homicidios, los robos y otras violaciones a los derechos humanos.¹⁰²

e) En la República mexicana (2019): De diciembre de 2018, cuando el nuevo gobierno asumió el poder, a octubre de 2019 la CNDH abrió mil 41 expedientes de quejas contra el Ejército, la Guardia Nacional, la Policías Federal y la SSPC por presunta violación de los derechos humanos.

Ahora, contra el Ejército, se presentaron 430 casos frente a 283 del año anterior, 147 más; contra la Marina 202 frente a 257 del año anterior, 55 menos; contra la Policía Federal 248 frente a 507 del año anterior, 259 menos de acuerdo a la CNDH.¹⁰³

f) De Tijuana a Oaxaca: Los casos de Alexander Gómez en Oaxaca; Carlos Navarro en Veracruz; Giovanni López en Jalisco y Jair López en Tijuana, Baja California, muertos a manos de policías, así como las denuncias de abuso policial en Ciudad de México, Estado de México, Jalisco y Oaxaca, evidencian que las graves violaciones a derechos humanos, como tortura, desaparición forzada y ejecución extraoficial, persisten como prácticas sistemáticas y generalizadas en México, de acuerdo con especialistas.

¹⁰² SÁNCHEZ, Iván, “CEDH de Veracruz inicia investigación por asesinato de anciana y niña”, nota informativa publicada en el sitio digital del periódico *El Financiero*, el 14 de enero de 2020, México, 2020, en sitio web <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/comision-estatal-de-derechos-humanos-de-veracruz-inicia-investigacion-por-asesinato-de-anciano-y-nina>

¹⁰³ AGUILAR, Rubén, “Violación de los derechos humanos”, artículo publicado en portal electrónico del diario *El Economista*, el 29 de diciembre de 2019, México, 2019, en sitio web <https://www.economista.com.mx/opinion/Violacion-de-los-derechos-humanos-20191226-0076.html>

Desde Tijuana hasta Oaxaca los abusos policíacos han cobrado relevancia y se han visibilizado a raíz de lo ocurrido en Estados Unidos, con el asesinato del George Floyd; sin embargo, en México el exceso y la brutalidad policíaca ha sido una práctica que se repite desde hace varios años.

El más reciente informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sobre tortura y malos tratos establece que en el país “existen condiciones institucionales y estructurales de “larga raigambre histórica” que han potencializado la tortura.¹⁰⁴

3.3.3. Tlaxco y la criminalidad

Así la realidad en el país, ¿por qué las cosas tendrían que ser diferentes en Tlaxcala, y en cada uno de sus municipios?

Máxime cuando en el estado la percepción de la actividad criminal en la población tiene amplios márgenes de expresión, situación que conlleva también a una mayor presencia policial en los espacios públicos, y sin descartar por supuesto las condiciones que la pandemia de Covid-19 ha condicionado para una mayor fricción entre los gobernados y las fuerzas policiales y de procuración de justicia.

Porque no debemos pasar por alto en el análisis, que el engranaje institucional vincula de manera estrecha a los cuerpos policiales con el aparato de procuración de justicia.

Así, en Tlaxcala, de acuerdo a los datos que nos arroja la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE, 2020),¹⁰⁵ se tienen los siguientes datos que llaman a preocuparnos por el aparato estatal de seguridad pública en el combate a la criminalidad:

- a) Se estima que se cometieron 285 mil 740 delitos en el estado de Tlaxcala en 2019, en los que el 53 por ciento la víctima estuvo presente, lo que representa en términos absolutos 151 mil 334 siniestros cometidos.

¹⁰⁴ GÁNDARA, Sugeyry Romina, “De BC a Jalisco y de Oaxaca a CdMx el abuso revela que la impunidad policial no se ataca: especialista”, nota informativa publicada en el sitio digital *Sin Embargo*, el 13 de junio de 2020, México, 2020, en sitio web <https://www.sinembargo.mx/13-06-2020/3804128>

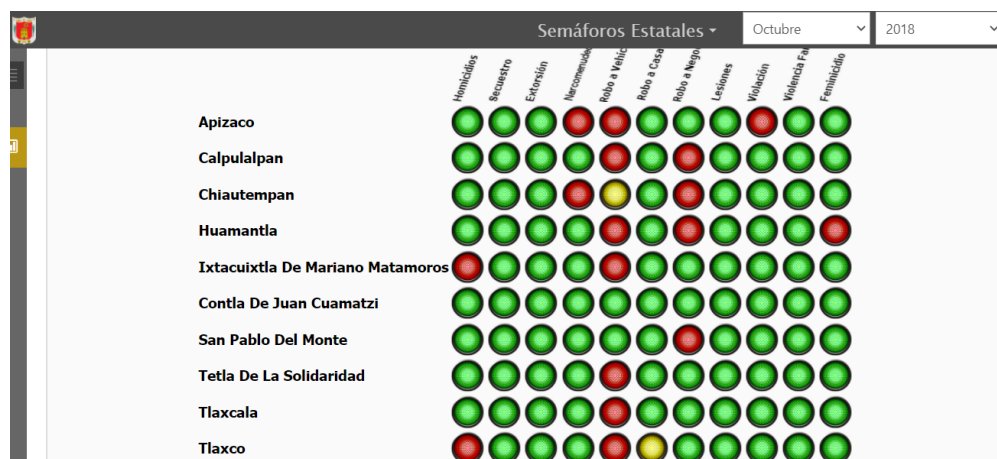
¹⁰⁵ *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, edición 2020, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Aguascalientes, 2020.

- b) Además, de esta cifra estimada de delitos, en 81.4 por ciento de los casos, la víctima manifestó haber sufrido un daño, ya sea de tipo económico, físico, laboral o emocional.
- c) La cifra negra de delitos, que refiere a ilícitos no denunciados o denunciados que no derivaron en carpeta de investigación, fue de 93.6 por ciento en 2019.
- d) Entre las razones de las víctimas para no denunciar destacan la pérdida de tiempo con 28.9 por ciento y la desconfianza en la autoridad con 14.9 por ciento.¹⁰⁶ (Avendaño, 2020).

Estas consideraciones estadísticas nos plantean que el delito en Tlaxco no es un asunto ajeno a los números que representa Tlaxcala en las cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática, a través de la señalada ENVIPE.

De acuerdo a la información que proporciona la asociación civil Semáforo Delictivo A.C., el comportamiento delictivo en Tlaxcala ha mantenido una línea contante alrededor de ilícitos como homicidio, secuestro, narcomenudeo, robo a vehículos, robo a casa, robo a negocio, entre 2018 y 2021, como se puede ver en las siguientes imágenes.

Imagen 1. Delitos en Tlaxco a octubre de 2018, de acuerdo a Semáforo Delictivo



¹⁰⁶ AVENDAÑO, José Carlos, “La cifra negra de delitos fue de 93.6 por ciento en Tlaxcala en 2019; la inseguridad tuvo un costo de 3 mil 19 millones de pesos: INEGI”, nota informativa publicada en la edición digital de *La Jornada de Oriente*, el 10 de diciembre de 2020, Puebla, 2020, en URL <https://www.lajornada-deoriente.com.mx/tlaxcala/la-cifra-negra-de-delitos-fue-de-93-6-por-ciento-en-tlaxcala-en-2019-la-inseguridad-tuvo-un-costo-de-3-mil-19-mdp-inegi/>

Imagen 2. Delitos en Tlaxco a diciembre de 2019, de acuerdo a Semáforo Delictivo

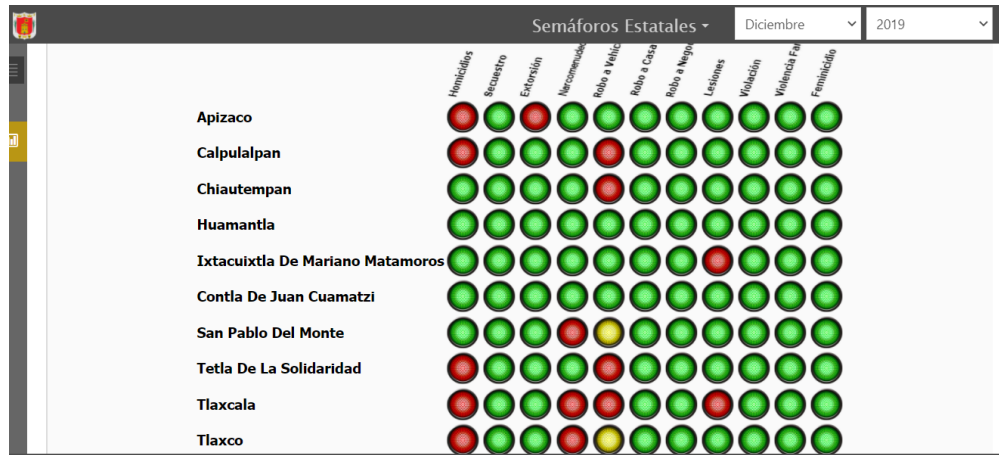


Imagen 3. Delitos en Tlaxco a marzo de 2020, de acuerdo a Semáforo Delictivo

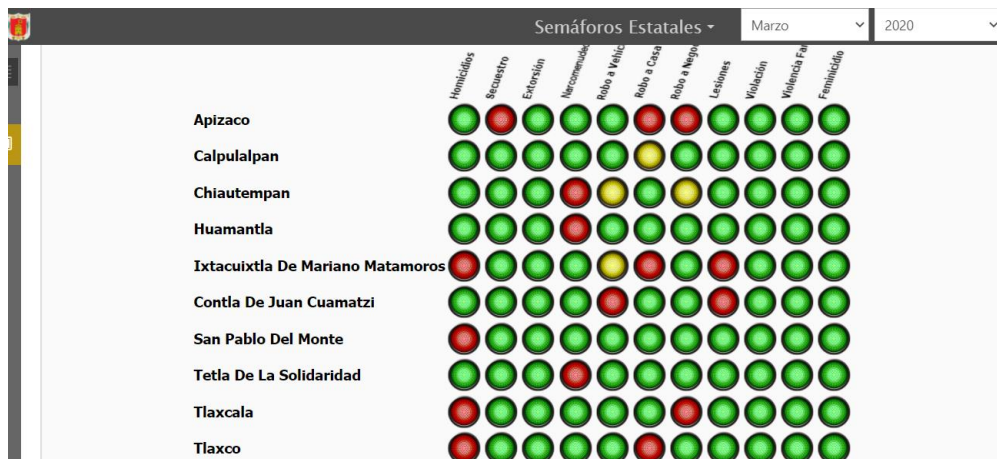


Imagen 4. Delitos en Tlaxco a julio de 2020, de acuerdo a Semáforo Delictivo

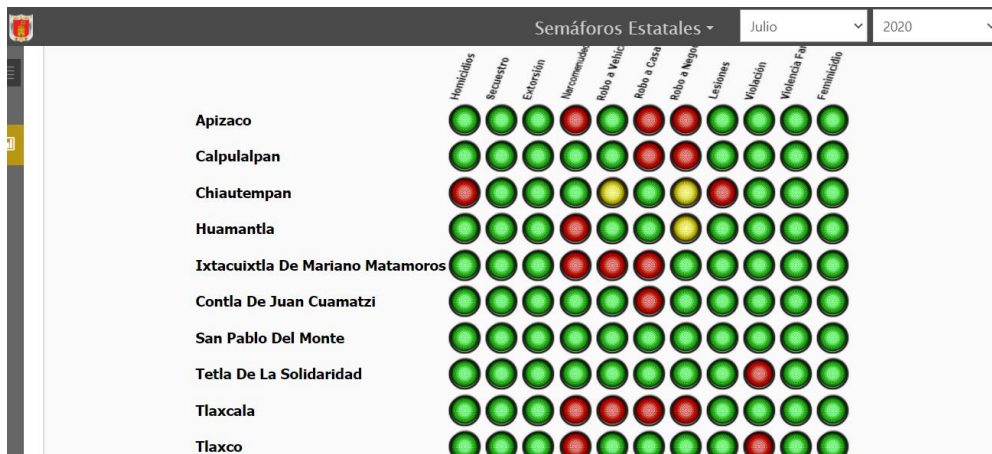


Imagen 5. Delitos en Tlaxco a diciembre de 2020, de acuerdo a Semáforo Delictivo

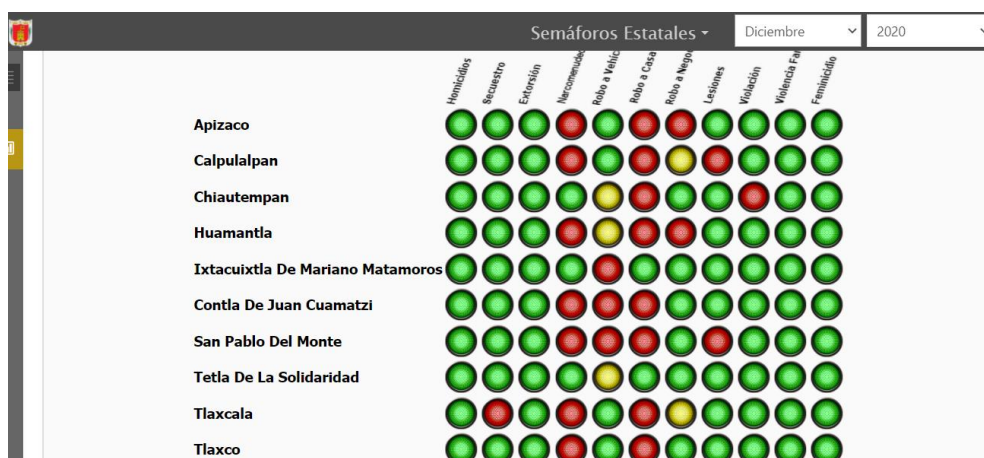
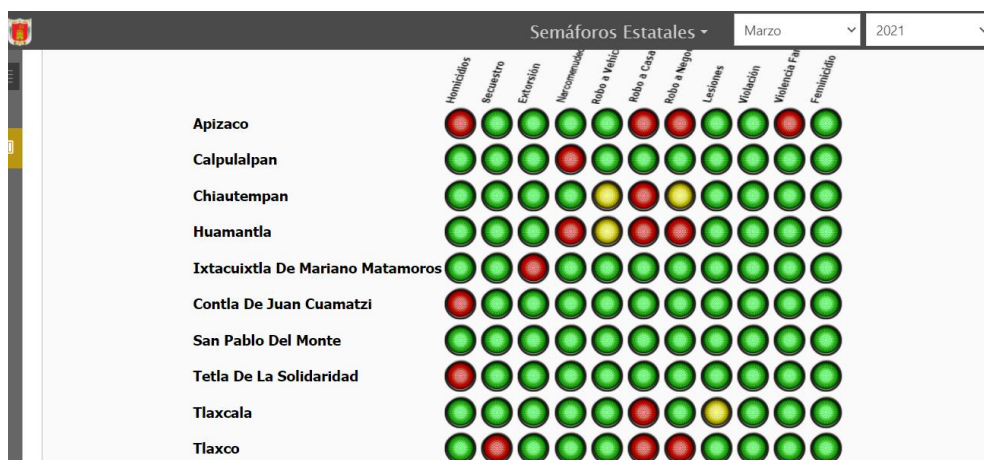


Imagen 6. Delitos en Tlaxco a marzo de 2021, de acuerdo a Semáforo Delictivo



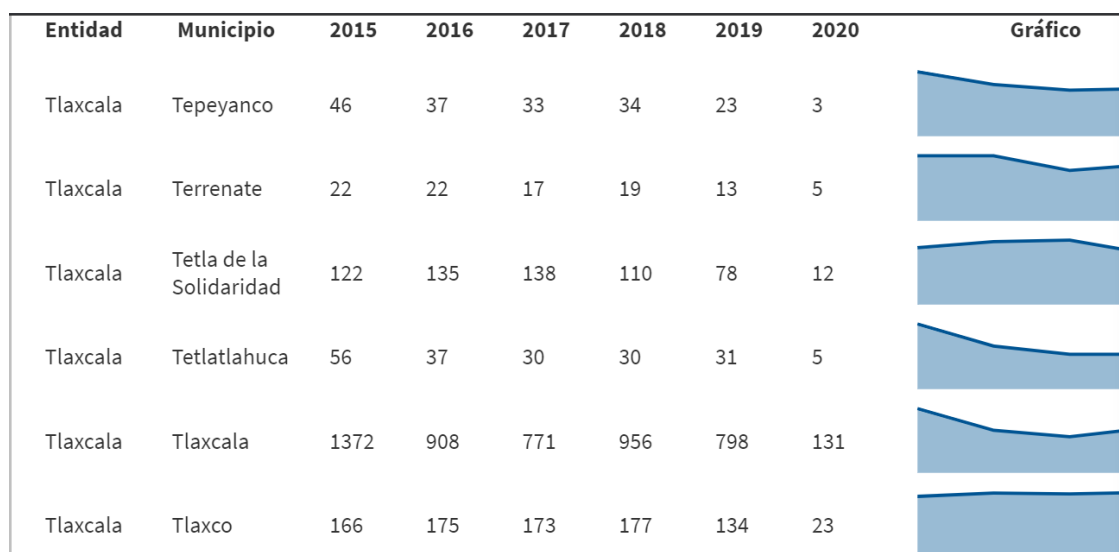
Fuente de todas las gráficas: Organización civil *Semáforo Delictivo*, en *semaforo.mx*, México, 2020, en URL <http://tlaxcala.semaforo.com.mx/Semaforo/SemaforoPresentacion>

En términos numéricos, los delitos en Tlaxco denunciados de 2015 hasta 2020 (considerando que este año no se obtuvo el total de los datos, merced a la prohibición de las actividades presenciales a partir de abril de 2020), son del orden de 834; y si consideramos que la cifra negra ronda el 94%, entonces en Tlaxco se cometieron alrededor de 8 mil delitos entre 2015 y 2020.

Esta cifra es preocupante en razón de que el municipio no llega a los 15 mil habitantes, como se vio *ut supra* en la descripción demográfica de esta población, por lo que el índice

de delitos en la población rebasa proporcionalmente el estimado por cada 100 mil habitantes en nuestro país, que es de alrededor de 33 mil 650 delitos, con un estimado de 25 mil víctimas.

Imagen 7. Delitos en Tlaxco de 2015 a 2020 (sin incluir completo ese último año)



Fuente: *Los delitos en Tlaxcala*, en sitio digital *Municipios de México*, en URL <https://www.los-municipios.mx/>

Si todos esos números se multiplican a nivel nacional, entonces veremos que desde hace diez años, en México existen alrededor de 20 millones de víctimas por año, cifras que colocan en riesgo cualquier política de atención a los derechos humanos de las personas.

Se ha descubierto en el plano fenomenológico que a mayor recrudescimiento de la lucha contra la criminalidad, mayor violación a los derechos humanos de las personas:

Las distintas amenazas a la seguridad ciudadana deben ser atendidas mediante respuestas diferenciadas que tomen en cuenta su nivel de organización y los espacios en los que estas operan: el hogar, la escuela o el ámbito público [...] las políticas de seguridad deben ser evaluadas periódicamente en términos de su efectividad e impactos, asegurando que éstas no generen mayores niveles de violencia y que funcionen con pleno respeto a los derechos humanos.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina*, ONU, Nueva York, 2013, p. 7.

Para la Universidad Iberoamericana, nuestro país se encuentra envuelto en un contexto marcado por la militarización de la seguridad pública y un considerable incremento en los niveles de violencia, dado que en México se ha favorecido la reproducción generalizada y sistemática de graves violaciones a los derechos humanos, que en su mayoría quedan sin castigo, y se suma a la histórica impunidad de los crímenes cometidos durante la guerra sucia en los 70 y 80.¹⁰⁸

Y en un informe pormenorizado sobre la actuación de las fuerzas armadas del Estado contra el crimen, *Human Rights Watch* (HRW), destacó que durante el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, miembros de las fuerzas de seguridad han estado implicados en graves y reiteradas violaciones de derechos humanos —incluidas ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, y tortura— en el marco de acciones contra el crimen organizado. El gobierno ha conseguido pocos avances en el juzgamiento de los responsables de abusos recientes, y menos aún en la gran cantidad de abusos cometidos por soldados y policías desde que el expresidente Felipe Calderón comenzó en 2006 la “guerra contra el narcotráfico” en México.¹⁰⁹

En tal virtud, las cosas no tendrían por qué ser diferentes en el municipio de Tlaxco, máxime si hemos acreditado esa empatía institucional entre funcionarios del organismo protector de los derechos humanos en la entidad, y las autoridades responsables de la seguridad pública y la justicia administrativa en ese ayuntamiento.

3.4. El control de convencionalidad como forma de prevención de la violación a DH's

A lo largo del capítulo dos de este documento, hablamos de la forma en la cual el derecho internacional —a partir de la teoría dualista y de las políticas del Estado mexicano para integrar la normativa convencional a la estructura jurídica nacional— desde la aceptación de la

¹⁰⁸ *México está inmerso en un contexto de impunidad y violaciones a los dh*, informe especial publicado en sitio web de la Universidad Iberoamericana, el 11 de mayo de 2018, México, 2018, en URL <https://ibero.mx/prensa/mexico-esta-inmerso-en-un-contexto-de-impunidad-y-violaciones-los-dh-ibero>

¹⁰⁹ *México eventos 2017*, reporte mundial de Human Rights Watch, publicado el 11 de marzo de 2018, en sitio web del organismo internacional, en URL <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313045>

jurisdicción en 1998 de la Corte-IDH, de la reforma constitucional de 2011, y de las obligaciones surgidas para el Estado mexicano que se abordaron y trataron en el expediente Varios 912/2010, donde se estableció la obligación de las autoridades mexicanas de ejercer el control de convencionalidad a favor del gobernado.

Para efecto de mejor proveer una explicación sobre los fines del control de convencionalidad en el Estado mexicano y las consecuencias de las determinaciones de la Corte-IDH para el Estado mexicano, exponemos los momentos histórico-jurídicos que dan contexto a nuestra condición de receptores del derecho internacional de los derechos humanos, en el marco doctrinal del monismo y dualismo jurídicos.

3.4.1. Reconocimiento de la jurisdicción de la Corte-IDH

Ante la imposibilidad de seguir manteniendo los estándares propios del Estado nacional en pleno proceso de implantación del proceso globalizador, el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), reconoció la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998, a través de un documento denominado *Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, que en su parte medular, expresa lo siguiente:

1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹⁰

¹¹⁰ *Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, documento de reconocimiento del Estado mexicano por mandato del presidente de la república, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, p. 1, 1998, disponible en URL <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/16121998.pdf>

Con esta disposición presidencial, el Estado mexicano quedaba expuesto al escrutinio vinculante y coactivo de la Corte-IDH por las sentencias que pudiese emitir por violaciones a derechos humanos de los funcionarios y operadores de las instituciones nacionales, evolucionando la relación de México ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, más allá de la presencia moral de las recomendaciones e informes especiales que de modo usual realiza la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

3.4.2. Reforma constitucional que eleva a rango fundamental los derechos humanos

En 2011, y merced a los trabajos de colaboración —y presión diplomática, por supuesto— iniciados diez años atrás por parte de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, el Congreso de la Unión a través de la LXI Legislatura, emitió el Decreto de reforma de diversos numerales en materia de derechos humanos,¹¹¹ que, en esencia, eleva a rango constitucional el catálogo de derechos humanos contemplados en instrumentos internacionales, a la vez de establecer el denominado control de convencionalidad, merced al interesante principio *pro personae*, y la obligación de las autoridades de atender los derechos humanos:

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

Las normas relativas a los derechos humanos se 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.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con

¹¹¹ “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de junio de 2011, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, 2011, disponible en URL http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley [...]¹¹²

En el párrafo segundo está identificada la esencia del control de convencionalidad que definimos *ut supra* en el capítulo anterior, y de donde se colige que *todas las autoridades* deben observar la vigencia de los instrumentos internacionales en la materia, y cuya interpretación en el marco de la actuación de las autoridades administrativas —esto es, no sólo jurisdiccionales— analizaremos *ut infra*.

3.4.3. Caso Radilla Pacheco vs. México y expediente Varios 912/2010

Como sabemos, el emblemático asunto del *Caso Radilla Pacheco vs. México*, implicó un nuevo paradigma para los derechos humanos desde un plano más allá de lo axiológico, situándose en la dimensión ontológica y fenomenológica.

Recordemos que el 15 de diciembre de 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos notificó la Sentencia en la que condenó al Estado mexicano por la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco por parte de militares en 1974. La Corte-IDH halló al Estado mexicano responsable de la violación de los derechos a la libertad, a la integridad personal, a la vida y al reconocimiento a la personalidad jurídica del señor Radilla Pacheco, así como los derechos a la integridad física y mental, a las garantías judiciales y a la protección judicial de sus familiares. Igualmente, la Corte consideró que el proceso llevado ante la jurisdicción militar no respetó los estándares en materia de debido proceso en el derecho internacional.¹¹³

De entre las múltiples responsabilidades que se le señalaron al Estado mexicano, una de ellas estribó en destacar que nuestro país había incumplido con el cumplimiento de las Recomendaciones y Sentencias de la Comisión-IDH y la Corte-IDH respectivamente, lo que

¹¹² *Constitución Política de...*, *op. cit.*

¹¹³ GUTIÉRREZ, Juan Carlos, “Introducción”, en *La sentencia de la Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México, 2010, p. 13.

implicaba a su vez un problema de carácter técnico jurídico, pues la normativa constitucional —y por ende la normativa secundaria— no estaba ajustada a las disposiciones convencionales que hiciesen posible la ejecución de la jurisdicción interamericana.

Finalmente, cabe señalar que en lo tocante al cumplimiento de sentencias, recomendaciones u otras resoluciones de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos (tanto universales como interamericanos), el Estado mexicano ha incumplido en su obligación de legislar para contar con una adecuada recepción del derecho internacional de derechos humanos, lo cual se ve reflejado en la ausencia de un mecanismo especial para que los tres niveles (federal, local y municipal) y los tres poderes del Estado cumplan con sus respectivas obligaciones frente a los particulares nacionales y la comunidad internacional. Debido a lo anterior, la jurisprudencia emitida por organismos como la Corte IDH corre el riesgo de ser puesta en segundo término en el ordenamiento jurídico interno, entre una interpretación cerrada de la jerarquía normativa de los tratados internacionales de derechos humanos y su reconocimiento como normas con plenos efectos jurídicos universalmente valederos. De no haber modificaciones legislativas sobre este particular a la brevedad posible, el riesgo persistirá y con ello la impunidad que le va aparejada.¹¹⁴

Ese fue el objetivo que se trazó el Poder Legislativo con la reforma constitucional de 2011, y sólo faltaba la disposición de carácter jurisdiccional en sede judicial, desde las potestades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en tanto tribunal constitucional y parte sustantiva del Poder Judicial de la Federación (PJF).

En ese tenor, y para cumplir lo dispuesto en el párrafo 324 de la sentencia aludida, para que el Estado mexicano adecúe su legislación interna a las obligaciones internacionales, y a su vez, se establezcan los estándares jurisdiccionales alrededor de esa adecuación —que im-

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 19.

plica necesariamente observar el control de convencionalidad por parte de todas las autoridades mexicanas—, la SCJN integró el histórico expediente Varios 912/2010, que en concreto, establece lo que sigue:

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se determinó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación *sí puede analizar si le resultan obligaciones de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Radilla Pacheco en contra del Estado Mexicano, a pesar de que no existe notificación formal al Poder Judicial de la Federación...* [las cursivas son resaltado nuestro]¹¹⁵

Para efecto de comprender el nuevo escenario que planteaba el Pleno de la SCJN respecto del control de convencionalidad, vale remitirse al contenido del párrafo 339 de la sentencia del Caso Radilla Pacheco emitida por la Corte-IDH:

339. En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, *lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos* [las cursivas son resaltado nuestro]. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del

¹¹⁵ Expediente Varios 912/2010, tramitado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 11 de julio de 2011, Poder Judicial de la Federación, México, 2010, p. 2.

mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.¹¹⁶

Así las cosas, la Corte mexicana determinó, entre una serie de consideraciones de carácter técnico, que las autoridades mexicanas tanto jurisdiccionales como administrativas, tendrían que observar la vigencia del control de convencionalidad (junto con el de regularidad constitucional, como se expuso *ut supra* en el capítulo anterior), enlazando el reconocimiento de la jurisdicción regional de la Corte-IDH, la reforma constitucional de 2011, y los efectos de la sentencia del Caso Radilla Pacheco vs. México, y para ello, se establece el siguiente modelo en el que se identifican las responsabilidades de las diferentes autoridades que forman parte del Estado mexicano, desde las autoridades jurisdiccionales, hasta las autoridades administrativas, como lo son las fuerzas de seguridad y judiciales del municipio de Tlaxco:

Cuadro 8. Modelo general de control de convencionalidad y constitucionalidad

Tipo de control	Órgano y medios de control	Fundamento constitucional	Posible Resultado	Forma
Concentrado:	Poder Judicial de la Federación (tribunales de amparo): a) Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad. b) Amparo Indirecto c) Amparo Directo	105, fracciones I y II 103, 107, fracción VII 103, 107, fracción IX	Declaración de inconstitucionalidad con efectos generales o interpartes No hay declaratoria de inconstitucionalidad	Directa
Control por determinación constitucional específica:	a) Tribunal Electoral en Juicio de revisión constitucional electoral de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales en organización y calificación de comicios o controversias en los mismos b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Art. 41, fracción VI, 99, párrafo 6° 99, párrafo 6°	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Directa incidental*
Difuso:	a) Resto de los tribunales a. Federales: Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos b. Locales: Judiciales, administrativos y electorales	1°, 133, 104 y derechos humanos en tratados 1°, 133, 116 y derechos humanos en tratados	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Incidental*
Interpretación más favorable:	Todas las autoridades del Estado mexicano	Artículo 1° y derechos humanos en tratados	Solamente interpretación aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad	Fundamentación y motivación.

Fuente: Expediente Varios 912/2010, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹¹⁶ *Caso Radilla Pacheco vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 23 de noviembre de 2009, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 2009, disponible en URL <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/radillapacheco.pdf>

3.5. Control de convencionalidad y autoridades administrativas

Como hemos visto, la simple suscripción de los tratados en la materia no garantiza *per se* la protección de los derechos humanos, es decir, para que se dé una efectiva protección internacional de los derechos humanos; y para que ésta no quede inconclusa, de acuerdo a Martín Abregú *et al* (2007), es necesario que se ejecuten a nivel local las decisiones de los órganos de protección internacional, las cuales, normalmente, en muchas ocasiones, no se aplican por ser desconocidas por los integrantes gubernamentales de los Estados-actores involucrados en ese proceso de convencionalidad internacional, e inclusive por la falta de la normatividad jurídica apropiadas para su implementación interna, pero sobre todo, la mayoría de las veces, por falta de voluntad política para acatarlas, y tal vez esto último, se deriva de la ausencia real de coercibilidad de los órganos supranacionales de los que nuestro país es miembro.

Aunado a lo anterior se ha encontrado una dificultad adicional en la ejecución de las decisiones de esos organismos internacionales, nos referimos a la estructura del Estado Federal, debido a que en dichos Estados los peticionarios deben articularse en dos frentes, el del gobierno federal por un lado y por el otro el del gobierno local de la entidad federativa involucrado, en atención a que éstas no siempre se encuentran articulados y suelen justificar su inacción argumentando para ello el incumplimiento de la otra parte, es decir, tanto el gobierno federal y el gobierno estadual se culpan entre sí, para no dar cumplimiento a las referidas decisiones dependiendo de quién esgrima la justificación.

Empero, es importante mencionar que la ejecución de las decisiones de los órganos de supervisión internacional, no es la única forma de lograr una protección efectiva de los derechos humanos, se ha podido comprobar en diversas ocasiones que la solución amistosa es una buena alternativa para reparar la violación de éstos.¹¹⁷

¹¹⁷ ABREGÚ, Martín y ESPINOZA, Olga, “La eficacia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la aplicación de sus decisiones por los Estados Parte”, en Abramovich, Víctor (Comp.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en ámbito local. Experiencia de una década*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2007, pp. 191-194.

En esta pauta, cabe apuntar ahora una consideración más alrededor del control de convencionalidad; ¿es viable su ejercicio por parte de las autoridades administrativas?

Al respecto, tenemos la siguiente tesis aislada de la SCJN, correspondiente a la recién concluida Décima Época, 2ª CIV/2014, de rubro: CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben cumplir con una serie de obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, en términos de la tesis P. LXIX/2011 (9a.) (*), del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las autoridades administrativas no están facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso; es decir, no pueden declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos, ya que ello implicaría desatender los requisitos de procedencia señalados por las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben cumplirse de manera previa a un pronunciamiento de fondo del asunto. En todo caso, han de interpretar las disposiciones jurídicas en el sentido más favorable a las personas, pero sin que ello llegue a descuidar las facultades y funciones que deben desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales. Aceptar lo contrario, generaría incertidumbre jurídica en franca contravención a otros derechos humanos como los de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.¹¹⁸

En esta situación, las autoridades policiacas y jurisdiccionales de paz o cívicas y de agentes auxiliares del Ministerio Público dentro del organigrama del municipio, podrían ejercer la convencionalidad, únicamente desde el plano de la interpretación más favorable, como lo establece el modelo referido *ut supra*:

¹¹⁸ Tesis 2ª. CIV/2014 (10ª), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Segunda Sala, 31 de octubre de 2014, Tesis Aislada, p. 1097, de rubro CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.

Interpretación más favorable:	Todas las autoridades del Estado mexicano	Artículo 1° y derechos humanos en tratados	Solamente interpretación aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad	Fundamentación y motivación.
--------------------------------------	---	--	---	------------------------------

Complementa esta pretensión la opinión contenida en el voto razonado que desarrolló Eduardo Ferrer Mac-Gregor, en la resolución de la Corte-IDH de 20 de marzo de 2013,¹¹⁹ en el sentido de que justifica de forma desglosada por qué el control de convencionalidad se extiende a todas las autoridades del Estado:

En el párrafo 83 del voto en cuestión, se establece que todas las autoridades, con independencia de sus funciones, están obligadas por el contenido de la jurisprudencia interamericana:

83. Cuando en una sentencia de la Corte IDH se ha determinado la responsabilidad internacional de un Estado, la autoridad de la cosa juzgada produce, necesariamente, vinculación absoluta en la manera en que las autoridades nacionales del Estado condenado deben interpretar la norma convencional y, en general, el *corpus juris* interamericano aplicado en la sentencia que decide el caso. *Esto significa que todos los órganos, poderes y autoridades del Estado concernido —legislativas, administrativas y jurisdiccionales en todos los niveles—, se encuentran obligadas por la sentencia internacional en sus términos, incluyendo los fundamentos, consideraciones, resolutivos y efectos que produce.*

En el párrafo 84, se hace referencia a la función que posee toda autoridad, para hacer prevalecer la Convención Americana y los fallos de la Corte:

[...] en tanto que todas las autoridades y con mayor razón las que realizan funciones jurisdiccionales —en todos los niveles— “tienen la función de hacer prevalecer la Convención Americana y los fallos de esta Corte sobre la normatividad interna, interpretaciones y prácticas que obstruyan el cumplimiento de lo dispuesto en un determinado caso”.

¹¹⁹ RODRÍGUEZ, Marcos del Rosario, “La aplicación por parte de las autoridades administrativas del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad”, en *Cuestiones Constitucionales*, No. 33, julio-dic 2015, IIJ-UNAM, Ciudad de México, 2015, disponible en URL <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/6101/8042>

Esta obligación se reitera en los párrafos 92, 93, 97, 98 y 100, con lo cual queda de manifiesto que el control de convencionalidad debe primar en todo momento, ya que es función de cualquier autoridad pública, y no sólo de la judicial, el garantizarlo:

92. [...] el “control de convencionalidad” constituye “una obligación” de toda autoridad de los Estados Parte de la Convención de garantizar el respeto y garantía de los derechos humanos, dentro de las competencias y regulaciones procesales correspondientes [...]

93. Así, la segunda manifestación del ejercicio del “control de convencionalidad”, en situaciones y casos en que el Estado concernido no ha sido parte en el proceso internacional en que fue establecida determinada jurisprudencia, por el solo hecho de ser Parte en la Convención Americana, toda autoridad pública y todos sus órganos, incluidas las instancias democráticas, jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, están obligados por el tratado, lo cual les obliga a ejercer *ex officio* un control de convencionalidad [...]

97. [...] toda vez que con claridad explicitó que este tipo de control debe realizarse *ex officio* por todas las autoridades nacionales —incluyendo las instancias democráticas— “en las cuales también debe primar un ‘control de convencionalidad’, que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial” [...]

98. Así, se ha generado un “control dinámico y complementario” de las obligaciones convencionales de los Estados de respetar y garantizar derechos humanos, conjuntamente entre las autoridades nacionales (que tienen la obligación primaria y fundamental en la garantía de los derechos y de ejercer “control de convencionalidad”) y las instancias internacionales —en forma subsidiaria y complementaria—; de modo que los criterios de decisión pueden ser conformados y adecuados entre sí, mediante el ejercicio de un control “primario” de convencionalidad por parte de todas las autoridades nacionales y, eventualmente, a través del control “complementario” de convencionalidad en sede internacional. En todo caso, no debe perderse de

vista que el Estado “es el principal garante de los derechos de las personas” y tiene la obligación de respetarlos y garantizarlos.

100. En definitiva, transitamos hacia un “Sistema Interamericano Integrado” —con un “control de convencionalidad” dinámico y complementario—, lo que está forjando progresivamente un auténtico *Ius Constitutionale Commune Americanum* como un núcleo sustancial e indisoluble para preservar y garantizar la dignidad humana de los habitantes de la región.¹²⁰

3.6. Tlaxco y el control “primario” de convencionalidad

En sede municipal, la protección y defensa de los derechos humanos por parte de las autoridades municipales debe afincarse, entonces, como refiere Mac-Gregor, *mediante el ejercicio de un control “primario” de convencionalidad*, a través de la *interpretación más favorable* para la persona humana, en cualquier condición: “por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.¹²¹

En ese tenor, la capacitación y la formación en derechos humanos, es un imperativo para todas las autoridades del municipio, pero en especial, para aquellas cuya actuación implique poner en riesgo la integridad física, la libertad o la seguridad jurídica de los gobernados, esto es, las policías municipal y estatal, los juzgadores cívicos y los agentes auxiliares del Ministerio Público que actúen en auxilio de la fiscalía de la entidad, pero que dependen orgánicamente del municipio.

La afectación de esos derechos fundamentales, implica poner en riesgo el ejercicio de otros derechos como la salud, la libertad de tránsito, la posesión de bienes, entre otros aspectos relacionados con el día a día de los gobernados.

En consecuencia, resulta imperioso para las autoridades de ese ayuntamiento:

¹²⁰ *Ibíd.*

¹²¹ *Constitución Política de..., op. cit.*

- a) Adoptar, en un plazo razonable, las reformas normativas pertinentes para compatibilizar el *Bando de Policía y Buen Gobierno* y el *Plan de Desarrollo Municipal* con las disposiciones convencionales que estén dentro de la competencia de estas autoridades, tal y como se ha establecido en la propia doctrina, en la jurisdicción de la Corte-IDH, y en el Modelo general de control de convencionalidad y constitucionalidad.
- b) Establecer un proceso de capacitación y formación permanente de las fuerzas policiales y administrativas jurisdiccionales y de auxilio al Ministerio Público en el municipio, a efecto de que se comprendan los alcances del nuevo proceso de armonización del orden constitucional y legal del Estado mexicano con los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- c) Estimular la participación ciudadana para socializar el contexto de la protección y defensa de los derechos humanos, desde el plano coactivo (a través de los tribunales del estado), desde el contexto constitucional (mediante el control de regularidad constitucional) y desde la dimensión convencional (a partir del conocimiento de las funciones y alternativas que representa el Sistema Interamericano de Derechos Humanos).

No olvidemos que la evolución de los derechos humanos y los diferentes procesos históricos por los que ha atravesado la humanidad para contener, controlar y normar las potestades del Estado en todos los tiempos, ha requerido de un esfuerzo sostenido, de largo aliento, para que todas las personas vivan conforme a la condición de su dignidad humana, que hoy se ha convertido en un principio de reserva constitucional que implica la vigencia de los derechos humanos en todos los planos de desarrollo de los gobernados.

Omitir nuestra responsabilidad en el seguimiento de esta lucha, implicaría comenzar el camino de regreso hacia etapas oscuras de la humanidad, donde el estado natural implicó la vigencia de los más fuertes sobre los más débiles, sin ninguna condición axiológica que identificara en un plano de igualdad los intereses de los humanos subyugados a los deseos e intemperancias de los subyugadores.

El derecho, finalmente, es uno de los progresos más notables de la humanidad, y los derechos humanos, se han convertido en el referente moral de la ciencia jurídica; y es posible, entonces, que el derecho exista a pesar de la humanidad, pero no la humanidad sin el derecho,

no si pretendemos, por siempre, un estadio de tranquilidad y estabilidad social para el desarrollo humano y colectivo.

CONCLUSIONES

En esta parte final, más allá de que nuestro estudio con finalidades exploratorias resultase en un conjunto de reflexiones que apunten hacia un punto concluyente, la naturaleza de este tipo de estudios —como se expuso en la introducción de este trabajo—, implica fijarnos en sus resultados en tanto expediente de estudio inacabado, que nos indica el camino hacia un abordaje del fenómeno de estudio en el mediano plazo, como lo es la aplicación del control de convencionalidad en el ámbito de las autoridades administrativas.

Así, la temática central de este documento, en el estudio de los precedentes del control de convencionalidad, localiza elementos de carácter jurídico-político que evidencian la evolución tanto del modelo de Estado en Occidente, como de los derechos humanos desde el plano histórico-jurídico e histórico político, y donde uno explica al otro, lo que nos hace entender que el escenario de materialización de los derechos humanos transita de la simple enunciación al reconocimiento y aplicación desde el espacio público.

Porque no debemos olvidar que la *res publica* es un factor que interrelaciona al gobernado con el gobernante, dando legitimidad a esa relación contractual que, como hemos visto, ha transitado del estado del súbdito-monarca —desde la Antigüedad, el Medievo y hasta la Modernidad— al gobernado-gobernante —en el espacio de las grandes revoluciones y luchas independentistas dieciochescas y decimonónicas—, teniendo como argumento moral y jurídico a los derechos humanos, que solidificó su condición ética condicionante en la humanidad a partir de la segunda posguerra occidental, y con mayor precisión, a la luz de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

En tal virtud, la forma en que es Declaración en tanto referente del orden mundial a que se obliga la comunidad internacional a cumplir —en la actualización del *pacta sunt servanda*—, es la conformación de diversos mecanismos regionales para la protección y defensa de la dignidad humana del sujeto ante las instituciones del Estado.

El *pacta sunt servanda* manifiesta su materialización cuando el Estado Parte en determinada normativa internacional —como nuestra Convención Americana sobre Derechos Humanos—, articula en su orden constitucional y secundario, los derechos y sus garantías para colocar a los derechos humanos del plano axiológico, al plano ontológico, con sus esperadas consecuencias en el plano fenomenológico, el plano de los hechos.

Para el caso mexicano, se observó a lo largo de este documento en las partes correspondientes, que no ha sido fácil integrar la normativa convencional tanto a nuestro orden constitucional como al derecho subsiguiente, representado por las leyes, reglamentos, códigos entre otros artilugios legales que están articulados para implementar los fines del derecho en las relaciones entre las personas o entre ellas y las instituciones estatales.

Es así que la llegada de los aires de renovación en la interpretación de la norma internacional por parte del poder jurisdiccional mexicano, vienen a dotar de nuevos argumentos jurídicos a la defensa y protección de la dignidad humana —merced a la aceptación de la jurisdicción del Sistema Interamericano de Derechos Humanos con la Corte-IDH, de la reforma constitucional en la materia en 2011, y de los criterios que ha debido instaurar el Poder Judicial de la Federación desde la tramitación del emblemático expediente Varios 912/2010, que marcó el inicio y la formalización del modelo de control constitucional y convencional en México.

Lo novedoso de este documento de tesis estriba en abordar un aspecto poco estudiado hasta el momento —y que invita a futuros estudios— alrededor de lo que implica ese modelo de control cuyo origen se remite a la doctrina y la jurisdicción del máximo tribunal constitucional mexicano. Nos referimos en concreto a la afirmación del control de convencionalidad por parte de las autoridades administrativas como una de las más elementales formas de proteger y defender la dignidad humana de las personas desde el ámbito de aquellos operadores del Estado, y en especial los que conforman el nivel municipal, como lo vimos en el caso de Tlaxco, Tlaxcala.

Nos interesa dejar claro que la categoría de autoridad administrativa relaciona —si miramos con un criterio cuantitativo a nuestra Constitución Política y los ordenamientos que de ellas emanan, junto con las Constituciones de las entidades federativas y la Ciudad de México— la actuación de un número significativo de las instituciones del Estado mexicano con los gobernados, y es allí en ese alto porcentaje —que podríamos considerar de un 85 por ciento— donde se generan las fricciones entre las personas y las instituciones —a través de la acción u omisión de los funcionarios y servidores públicos—, y para el caso de las entidades federativas, los ayuntamientos es el tipo de autoridad *prima facie* que tiene el primer contacto con los gobernados, y por ende, es la raíz donde surgen las problemáticas que derivan en la vulneración a la dignidad humana, y de modo especial, las violaciones más agudas se identifican en los cuerpos policiales y en los responsables de la justicia administrativa, esto es, los jueces de paz o jueces municipales, y eventualmente, donde aún existan en las comunidades, los agentes auxiliares del Ministerio Público, que en la concurrencia de las tareas que les encomienda la normativa tanto municipal como estatal, se convierten en potenciales vulneradores de la dignidad humana.

La prevención de esas vulneraciones, parte de la observancia de la norma convencional por parte de esos operadores del Estado, desde la categoría de la denominada *interpretación más favorable* que corresponde realizar a *todas las autoridades del Estado mexicano*, conforme al artículo 1º de nuestra Carta Fundamenta y los tratados en derechos humanos, lo que significa que es solamente una interpretación que busca la aplicación de la norma que resulte más favorable a las personas, sin que se considere en momento alguno la inaplicación o declaración de inconstitucionalidad, fundando y motivando en su actuación esa interpretación.

Es un hecho que debemos ponderar en el futuro, que las autoridades municipales formalicen, uniformen y normalicen este tipo de control, porque de ese modo estaremos en condiciones de hablar de un verdadero ejercicio de ponderación de la dignidad humana desde las instancias administrativas, que es la dimensión institucional en la cual se originan los números preocupantes alrededor de la violación a la dignidad humana.

Y a su vez, que este paradigma de control convencional tenga esos mismos efectos en el demás cúmulo de funcionarios con ese carácter, lo mismo en quienes están integrados al sistema educativo nacional, al sistema de seguridad pública y justicia, al sistema de salud

pública, el sistema de administración tributaria, y todos aquellos sistemas que involucren la correlación inmediata entre gobernados y autoridades administrativas.

El no realizar una política pública en este sentido, comenzado como ya vimos con las autoridades municipales, nos hará caer una y otra vez en un ejercicio de simulación que si bien manifiesta beneficios políticos y de corto plazo para los servidores públicos, no será así para el grueso de los gobernados, ensanchándose cada vez más la brecha colaborativa entre ambas facciones, y sin cuya participación coordinada, es difícil que se llegue a mejores estadios de desarrollo.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

ABREGÚ, Martín y ESPINOZA, Olga, “La eficacia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la aplicación de sus decisiones por los Estados Parte”, en Abramovich, Víctor (Comp.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en ámbito local. Experiencia de una década*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2007.

AGUILAR, Rubén, “Violación de los derechos humanos”, artículo publicado en portal electrónico del diario *El Economista*, el 29 de diciembre de 2019, México, 2019, en sitio web <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Violacion-de-los-derechos-humanos-20191226-0076.html>

ARANGO OLAYA, Mónica, “El Bloque de Constitucionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana”, en *Precedente, Anuario Jurídico 2004*, Centro de Investigaciones Socio-jurídicas, Universidad ICESI, Cali, 2004.

AVENDAÑO, José Carlos, “La cifra negra de delitos fue de 93.6 por ciento en Tlaxcala en 2019; la inseguridad tuvo un costo de 3 mil 19 millones de pesos: INEGI”, nota informativa publicada en la edición digital de *La Jornada de Oriente*, el 10 de diciembre de 2020, Puebla, 2020, en URL <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/tlaxcala/la-cifra-negra-de-delitos-fue-de-93-6-por-ciento-en-tlaxcala-en-2019-la-inseguridad-tuvo-un-costo-de-3-mil-19-mdp-inegi/>

BERNAL ARELLANO, Jheny Judith, “Algunas consideraciones sobre los derechos humanos en México”, en *Cultura Jurídica*, revista del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, julio-diciembre de 2006, Poder Judicial del Estado de México, Toluca, 2006.

_____, “El control difuso ex officio de la convencionalidad”, en *Revista Humanares*, núm. 19, marzo-abril 2013, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Sinaloa, 2013.

BEUCHOT, Mauricio y SALDAÑA, Javier, *Derechos humanos y naturaleza humana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ciudad de México, 2017.

BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, Tomo I, Ediar Editores, Buenos Aires, 2003.

CARBONELL, Miguel, “Notas sobre el origen de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789”, en González Martín, Nuria (Coord.) (2006), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau. Tomo II. Sistemas jurídicos contemporáneos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006.

CARPIZO MCGREGOR, Jorge, “El Sistema Nacional No-Jurisdiccional de Defensa de los Derechos Humanos en México: algunas preocupaciones”, en *Anuario de Derechos Humanos*, Nueva época, Vol. 10, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2009.

_____, “La Constitución mexicana y el derecho internacional de los Derechos Humanos”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XII, 2012, IIJ-UNAM, México, 2012.

CEBADA ROMERO, Alicia, “Los conceptos de obligación *erga omnes*, *ius cogens* y *violación grave* a la luz del nuevo proyecto de la CDI sobre responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid, 2002, disponible en sitio web www.reei.org/index.php/revista/num4/archivos/Cebada.PDF

CONTRERAS CAMERO, Arturo, “Policía y procuraduría destacan en violación a derechos humanos”, nota informativa publicada en portal periodístico independiente *Pie de Página*, el 21 de agosto de 2019, México, 2019, en sitio web <https://piedepagina.mx/policia-y-procuraduria-destacan-en-violacion-a-derechos-humanos/>

COSSÍO DÍAS, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, UNAM, México, 2011.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, y LARA CHAGOYÁN, Roberto, “¿Derechos humanos o jurisprudencia infalible?”, en *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 32, Año 2015, IIJ-UNAM, Ciudad de México, 2015.

DE AQUINO, Tomás, *Summa theologiae*, Tomo II, BAC, Madrid, 1990.

FAÚNEZ LEDESMA, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1999.

FIX ZAMUDIO, Héctor, “Protección jurídico constitucional de los derechos humanos de fuente internacional en los ordenamientos de Latinoamérica”, en *Derecho Constitucional para el siglo XXI. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Javier Pérez Royo (Coord.), Thompson Aranzadi, Pamplona, 2006.

FOUCAULT, Michel, *Tecnologías del yo*, Editorial Paidós, Barcelona, 1990.

GAMBOA, Paola, “Violentan policías derechos humanos”, nota informativa publicada en el sitio digital del diario *El Herald de Juárez*, el 10 de diciembre de 2019, Chihuahua, 2019, en sitio web <https://www.elheraldodejuarez.com.mx/local/violentan-policias-derechos-humanos-4568699.html>

GÁNDARA, Sugeyry Romina, “De BC a Jalisco y de Oaxaca a CdMx el abuso revela que la impunidad policial no se ataca: especialista”, nota informativa publicada en el sitio digital *Sin Embargo*, el 13 de junio de 2020, México, 2020, en sitio web <https://www.sinembargo.mx/13-06-2020/3804128>

GONZÁLEZ DOMÍNGUEZ, Pablo, “Reconfiguración de la relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho nacional sobre la base del principio de subsidiariedad”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XVII, 2017, IIJ-UNAM, Ciudad de México, 2017.

GONZÁLEZ, Alcides, *Tlaxco, Tlaxcala: Guía definitiva*, 2020, en sitio web <https://tipsparatuviaje.com/tlaxco/>

GONZÁLEZ, Alicia; GORENC, Klaus-Dieter, y SÁNCHEZ, Augusto, *Control social en México*, D.F., ENEP-Acatlán, UNAM, México, 1998.

GONZÁLEZ, María del Refugio, y CASTAÑEDA, Mireya, *La evolución histórica de los derechos humanos en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011.

GUTIÉRREZ, Juan Carlos, “Introducción”, en *La sentencia de la Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México, 2010.

HENDERSON, Humberto, “Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio *pro homine*”, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, número 79, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2004.

HOBBS, Thomas, *El Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

HUERTA OCHOA, Carla, “La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie año XXXVI, número 108, Septiembre-Diciembre de 2003, UNAM, México, 2003, disponible en el sitio web <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/108/art/art6.htm>

JELLINEK, Georg, *La Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

KELSEN, Hans, *¿Qué es la teoría pura del derecho?*, Editorial Fontamara, México, 1998.

KUNZ, Josep (1954), *Teoría del derecho internacional*, La Habana: Academia de Derecho Comparado e internacional.

La Sagrada Biblia de la Familia Católica, Libro del Éxodo, Ediciones Euroméxico, México, 1983.

LANDA, César, “La aplicación de los tratados internacionales en el derecho interno y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Derecho Internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, IJ-UNAM, México, 2002.

LASTRA, Gilberto, “En Durango, proponen que policías reparen daños por violentar derechos humanos”, nota informativa publicada en el sitio digital de *Milenio Diario*, el 21 de octubre de 2020, México, 2020, en sitio web <https://www.milenio.com/estados/durango-piden-policias-reparen-danos-violar-derechos>

LOZANO TOVAR, Eduardo, *Política criminal en la sociedad moderna. Un acercamiento al pensamiento de Franz von Liszt y su incipiente política criminológica*, Editorial Porrúa, Ciudad de México, 2015.

MARTÍNEZ DE HOYOS, Francisco, “Rebelión contra la Gran Bretaña. El camino a la independencia”, en página digital del diario *La Vanguardia*, edición de 5 de marzo de 2020, disponible en <https://www.lavanguardia.com/historiayvida/edad-moderna/20200305/473954567092/independencia-eeuu-boston-gran-bretana-declaracion-washington-thomas-jefferson.html>

McPHEE, Peter, *The French Revolution, 1789-1799*, Oxford University Press, London, 2020.

MÉNDEZ CORCUERA, Luis Alfonso, “El control de constitucionalidad y la globalización. Sus repercusiones en el Estado mexicano”, en revista *In Jure Anáhuac Mayab*, año 1, núm. 2, Primavera 2013, Universidad Anáhuac Mayab, Mérida, 2013.

MOLINA, Julián, *Los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Universidad Autónoma de Tlaxcala-Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Tlaxcala, 2003.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, “Constitución y derecho internacional de los derechos humanos”, en *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.

OJEDA VELÁZQUEZ, Jorge, *Teoría y ciencia de la justicia*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Ciudad de México, 2017.

OLIVECRONA, Karl, *Lenguaje jurídico y realidad*, Editorial Fontamara, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política, México, 2002.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Los derechos humanos y el nuevo artículo 1º constitucional”, en *Revista IUS*, Vol. 5, no. 28, julio-diciembre, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A.C., Puebla, 2011.

ORTIZ ORTIZ, Serafín, *Fundamentos de la teoría de la argumentación jurídica*, Editorial Porrúa, Ciudad de México, 2019.

PELAYO MOLLER, Carlos María, *Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011.

PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio (1984), “La República de Tlaxcala”, en Soberanes, José Luis (Coord.) (1984), *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1983)*, México: UNAM.

PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, y PEDRAZA LÓPEZ, Ángel, *Compendio de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*, T. 1, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011.

RIVERO, Pilar, “El Código de Hammurabi”, en sitio web *Proyecto Clío*, 1999, en URL <http://clio.rediris.es/fichas/hammurabi.htm>

RODRÍGUEZ, Marcos del Rosario, “La aplicación por parte de las autoridades administrativas del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad”, en *Cuestiones Constitucionales*, No. 33, julio-dic 2015, IJ-UNAM, Ciudad de México, 2015, disponible en URL <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/6101/8042>

ROUSSEAU, Jean Jaques, *El contrato social*, Colección Obras Clásicas, Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa, Ciudad de México, 2018.

SÁNCHEZ, Iván, “CEDH de Veracruz inicia investigación por asesinato de anciana y niña”, nota informativa publicada en el sitio digital del periódico *El Financiero*, el 14 de enero de 2020, México, 2020, en sitio web <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/comision-estatal-de-derechos-humanos-de-veracruz-inicia-investigacion-por-asesinato-de-anciano-y-nina>

SÓFOCLES, *Tragedias. Ajax, Las traquinias, Antígona, Edipo Rey, Electra, Filoctetes, Edipo en Colono*, Biblioteca Clásica Gredos, Barcelona, 2020.

SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, Editorial Porrúa, México, 2007.

TRIEPEL, Heinrich (1920), *Droit international et droit interne*, París: Oxford.

VERDROSS, Alfred (1952), “Droit international public et Droit interne”, en *Revue de droit international et des sciences diplomatiques et politiques*, París.

LEGISGRAFÍA, JURISPRUDENCIA E INFORMES INSTITUCIONALES

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sitio oficial del organismo multinacional de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2020, en sitio web <https://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>

Anuario estadístico y geográfico de Tlaxcala, documento informativo publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Aguascalientes, 2016.

Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003, disponible en el sitio web http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.pdf

Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006, disponible en el sitio web http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf

Caso Radilla Pacheco vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 23 de noviembre de 2009, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 2009, disponible en URL <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/radillapacheco.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de mayo de 2020, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Ciudad de México, 2020.

Control de convencionalidad. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca, San José, s/f.

Cuarto Informe de Actividades 2014-2015, Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2015, en sitio web <https://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/Pdf/Informe-2015/Informe2014-2015.pdf>

Declaración de derechos de Virginia, 12 de junio de 1776, en sitio oficial de Amnistía Internacional, 2020, en sitio web <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/docs/e-hist-Virginia.html>

“Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano de 1789”, en *Derechos Humanos: Documentos y Testimonios de cinco siglos*, CNDH, México, 1991.

Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, documento de reconocimiento del Estado mexicano por mandato del presidente de la república, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1998, disponible en URL <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/16121998.pdf>

Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948, en sitio oficial de la Organización de las Naciones Unidas, en sitio web <https://bit.ly/3eRI7iv>

“Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de junio de 2011, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, 2011, disponible en URL http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

Enciclopedia de los Municipios de Tlaxcala (2009) México: Secretaría de Gobernación.

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, edición 2020, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Aguascalientes, 2020.

Expediente Varios 912/2010, tramitado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 11 de julio de 2011, Poder Judicial de la Federación, México, 2010.

Informe de actividades Julio 2015-Septiembre 2016, Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2016 en sitio web <https://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/Pdf/Inf-2016/Inf-2015-2016n.pdf>

Informe de actividades Octubre 2016-Junio 2017, Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2017 en sitio web <https://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/Pdf/Informes/informe-2017.pdf>

Los delitos en Tlaxcala, en sitio digital *Municipios de México*, en URL <https://www.los-municipios.mx/>

México está inmerso en un contexto de impunidad y violaciones a los dh, informe especial publicado en sitio web de la Universidad Iberoamericana, el 11 de mayo de 2018, México, 2018, en URL <https://ibero.mx/prensa/mexico-esta-inmerso-en-un-contexto-de-impunidad-y-violaciones-los-dh-ibero>

México eventos 2017, reporte mundial de Human Rights Watch, publicado el 11 de marzo de 2018, en sitio web del organismo internacional, en URL <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313045>

National Archives, *La Constitución de los Estados Unidos de América 1787*, en sitio web del gobierno de los Estados Unidos de América, 2020, en URL <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>

Plan Municipal de Desarrollo Tlaxco, documento publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, No. 23, Sexta Sección, junio 6 de 2018, Oficialía Mayor de Gobierno, Tlaxcala de Xicohtécatl, 2018.

Población de Tlaxcala, en página oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016, en sitio web <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/Tlax/Poblacion/default.aspx?tema=ME&e=29>

Primer Informe de actividades 2017-2018, Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2018 en sitio web <https://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/Pdf/Informes/Inf-2017-2018.pdf>

Primer Informe Anual de Actividades 2011-2012, Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2012, en sitio web <https://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/Pdf/Informe2012.pdf>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina*, ONU, Nueva York, 2013.

“¿Qué son los derechos humanos?”, en sitio oficial de la CNDH, 2020, en URL <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>

Registro de expedientes, recomendaciones, autoridades y tipología de violaciones a derechos humanos. 1993-2016, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, Tlaxcala de Xicohtécatl, 2016.

“Segundo Informe Especial de la CNDH sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad en nuestro país”, en sitio oficial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2008, disponible en el sitio web http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2008_segpublica1.pdf

Segundo Informe de Actividades 2012-2013, Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2013, en sitio web <https://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/Pdf/Informe2013/Informe-2013.pdf>

Semáforo Delictivo 2020, datos de la criminalidad den Tlaxcala, por parte de la organización civil *Semáforo Delictivo*, en sitio digital [semaforo.mx](http://tlaxcala.semaforo.com.mx/Semaforo/SemaforoPresentacion), disponible en URL <http://tlaxcala.semaforo.com.mx/Semaforo/SemaforoPresentacion>

Tercer Informe de Actividades 2013-2014, Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2014, en sitio web <https://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/Pdf/Informe2014/Informe-2013-2014.pdf>

Tesis P/J, LXVIII/2011 (9ª), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 160-589, Libro III, Diciembre de 2011, Tesis Aislada (Constitucional), Tomo I, p. 535, de rubro: CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.

Tesis 2ª. CIV/2014 (10ª), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Segunda Sala, 31 de octubre de 2014, Tesis Aislada, p. 1097, de rubro CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.

Tesis P/J. 73/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro 193558, Pleno, X Agosto 1999, Jurisprudencia (Constitucional), p. 18, de rubro: CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

“Una guía básica a los sistemas regionales de derechos humanos” en página oficial del organismo internacional Universal Rights Group, 2020, en sitio web <https://www.universal-rights.org/lac/guias-basicas-de-derechos-humanos/una-guia-basica-a-los-sistema-regionales-de-derechos-humanos/>