



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y HUMANIDADES

**Acciones del Estado mexicano en materia de los
Derechos Humanos: *el sistema ombudsman*
(1992-2018)**

Tesis

Para obtener el grado de

Licenciada en Relaciones Internacionales

PRESENTA

Abigail Parada Gómez

DIRECTORA DE LA TESIS

Dra. Jazmín Benítez López



Chetumal, Quintana Roo, México, Junio de 2019





UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y HUMANIDADES

**Acciones del Estado mexicano en materia de los Derechos Humanos:
*el sistema ombudsman (1992-2018)***

Presenta: **Abigail Parada Gómez**

Tesis para obtener el grado de Licenciada en Relaciones Internacionales

COMITÉ DE SUPERVISIÓN DE TESIS

Directora:


Dra. Jazmin Benítez López


Asesor:


Dra. Nuria Catalina Arranz Lara

Asesor:


Dr. Leonardo H. Rioja Peregrina

Suplente:


Mtro. José G. Arroyo Campohermoso

Suplente:


Dra. Natalia Armijo Canto



Chetumal, Quintana Roo, México, Junio de 2019

Agradecimientos

Este logro académico no hubiese sido posible sin el apoyo incondicional de la persona más importante de mi vida. Deseo agradecer públicamente a mi madre, quien ha sido mi ejemplo a seguir y quien siempre me motivó a seguir estudiando. Por darme la oportunidad de pertenecer a una universidad y conocer el mundo académico. Por su sacrificio, su paciencia, su tiempo y sus consejos. Madre, Carmela Gómez Romero.

Ofrezco un agradecimiento a la Doctora Jazmín Benítez López por dirigir el proceso de investigación de la presente tesis. Por compartir puntos de análisis y experiencia profesional. Por motivarme a finalizar la investigación.

Quiero agradecer por su dedicación y por infundir en mí un anhelo de conocimiento a mis profesores de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Quintana Roo, Adela Vázquez Trejo, Nuria Aranz Lara, Natalia Armijo Canto, Enrique Baltar Rodríguez, Onésimo Moreira y Leonardo Rioja Peregrina. Hago un reconocimiento especial al maestro José Arroyo Campohermoso por ser mi maestro, tutor y amigo durante mi tiempo en la Universidad.

Por supuesto agradezco a la Universidad de Quintana Roo por formarme profesionalmente y por brindarme los espacios para mi preparación. A mis amigas y colegas universitarias, a Paola, Matilde y Kathia, les agradezco haber sido mi familia durante mi tiempo en Chetumal.

Acciones del Estado mexicano en materia de los Derechos Humanos: *el sistema ombudsman(1992-2018)*

| | |
|--|----|
| Resumen..... | 7 |
| Introducción..... | 8 |
| I. Marco teórico conceptual. El Derecho Internacional en el debate dualista-monista: el Estado mexicano y los organismos internacionales | 11 |
| 1.1 Fuentes del Derecho Internacional..... | 13 |
| 1.2 Debate dualismo-monismo..... | 19 |
| 1.3 El derecho internacional en el derecho interno mexicano..... | 25 |
| Capítulo 2. Evolución del sistema ombudsman mexicano 1992-2009 | 32 |
| 2.1 México en el medio internacional previo a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: el surgimiento de las garantías individuales 1917-2018..... | 32 |
| 2.2 Compromisos internacionales adoptados por México en materia de Derechos Humanos 1949-2002..... | 39 |
| 2.3 Constitución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como sistema Ombudsman 1992-2009..... | 46 |
| Capítulo 3 Respuesta del Estado mexicano ante la recomendación recibida en materia de Derechos Humanos en 2009 | 56 |
| 3.1 Condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a México: El caso Campo Algodonero 2009..... | 56 |
| 3.2 Respuesta del Estado mexicano ante la condena emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2009..... | 63 |
| 3.3 Escenario de los Derechos Humanos en México y la eficacia del sistema ombudsman 2009-2018..... | 70 |
| Conclusiones..... | 80 |
| Referencias..... | 83 |

Resumen

La presente tesis tiene como objetivo principal evaluar las acciones emprendidas por el Estado mexicano en materia de Derechos Humanos entre el periodo 1992-2018 considerando el aporte del Derecho Internacional. Para ello, en el primer capítulo se recurre al debate dualista-monista con el fin de explicar la incorporación de los tratados en el derecho interno y, sucesivamente se describe el tipo de incorporación en el caso de México. En el segundo capítulo, se analiza el contexto internacional y nacional que propiciaron el surgimiento del sistema ombudsman mexicano. Por último, el tercer capítulo analiza la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a México por el *Caso Campo Algodonero* en conjunto con la respuesta de México. Asimismo, se analiza el escenario nacional de derechos humanos después de la condena de la Corte.

Palabras clave: *Derecho Internacional, Derechos Humanos, Ombudsman, Estado Mexicano*

Introducción

Proteger y preservar los derechos humanos en el mundo, se ha convertido en uno de los objetivos principales de la sociedad moderna. El interés por su protección surgió como resultado de la Segunda Guerra Mundial, en donde fueron transgredidos los derechos humanos de la sociedad europea. Asimismo, emanada de la Carta de las Naciones Unidas, se redactó en 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos, reconociéndose por primera vez la necesidad de protegerlos.

Es en esta comunidad internacional, donde es importante analizar la actuación y participación del Estado mexicano respecto a la preservación de los derechos humanos, en concordancia con lo que se ha firmado y ratificado en distintos tratados internacionales.

Durante la década de 1910, se reconocieron en México las garantías individuales de los ciudadanos, siendo el primer país con una Constitución de carácter social. Los años postrevolucionarios, el medio internacional y los cambios en la sociedad mexicana, fueron primordiales para la creación de un organismo que observara los derechos humanos en el país. A principios de 1990, México creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos y posteriormente, se fueron creando comisiones estatales a la par del organismo, configurándose de esta forma, el sistema ombudsman mexicano.

El interés por el presente tema surgió a través de una revisión periodística diaria, sobre acontecimientos sociales y de derechos humanos en el Estado mexicano, durante el tercer trimestre del año 2017. Por lo tanto, el objetivo general de esta investigación es evaluar las acciones emprendidas por el Estado mexicano en materia de derechos humanos entre el periodo 1992-2018, considerando el aporte del Derecho Internacional. De tal forma, los objetivos particulares son: a) identificar las aportaciones más importantes del Derecho Internacional, a través del debate dualista-monista como base de las interacciones del Estado mexicano y organismos internacionales b) analizar la evolución del sistema ombudsman mexicano desde 1990 hasta el año 2009 y, c) evaluar la respuesta del Estado mexicano ante las recomendaciones recibidas en materia de derechos, entre el periodo 2009-2018.

Por lo tanto, en el primer capítulo, titulado “El Derecho Internacional en el debate dualista-monista como base de las interacciones del Estado mexicano y los organismos

internacionales” se analizan detalladamente los fundamentos del Derecho Internacional, como una herramienta para explicar la obligatoriedad de los tratados internacionales. En un primer apartado, se examinan las fuentes del Derecho Internacional, entre las que se destacan los tratados o convenciones internacionales en conjunto con los principios que los rigen y que le otorgan cierta obligatoriedad, considerando la buena voluntad de los Estados contratantes.

En el segundo apartado del mismo capítulo, se analiza el debate dualismo-monismo, con respecto a la interpretación interna de los tratados, ya que la primera teoría sostiene que el derecho internacional y el derecho interno son sistemas jurídicos independientes, mientras que, la segunda teoría sostiene que son un solo sistema jurídico. Cada una de las teorías, describe la forma de adoptar los tratados internacionales dentro de la reglamentación interna de cada país.

Posteriormente, se analiza la adecuación del Derecho Internacional en el derecho interno mexicano. De igual manera, se examina la responsabilidad internacional del Estado, una vez que haya firmado un tratado. Asimismo, se estudia la forma de incorporación de los tratados al sistema jurídico mexicano y se describen las modificaciones que tienen que llevarse a cabo antes de firmar el documento vinculante para que éste no sea contrario a los principios del país.

En el segundo capítulo, titulado “ Evolución del sistema ombudsman mexicano 1992-2009” se observan los factores políticos, económicos y sociales que detonaron la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1992, así como las primeras acciones del sistema ombudsman mexicano. En el primer apartado, se estudian las condiciones económicas, la influencia política y los cambios en la sociedad mexicana que procuraron la necesidad de un organismo que observara, protegiera y preservara los Derechos Humanos en el país.

En el segundo apartado, se indagan los compromisos internacionales adquiridos por México y la obligatoriedad de cada uno. Asimismo, se describen los mecanismos que determinan la responsabilidad del Estado. Sucesivamente en el tercer apartado, se analiza la creación del sistema ombudsman y las modificaciones que fueron necesarias tanto en la Comisión como en el orden interno mexicano, para otorgarle legitimidad. De igual manera, se describe la estructura del sistema y su funcionamiento, así como también las primeras acciones de la Comisión hasta el año 2009.

En el tercer capítulo denominado “Respuesta del Estado mexicano ante la recomendación recibida en materia de derechos humanos en 2009” se analiza la primera

condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos hacia el Estado mexicano por el caso campo aldonero en el año 2009. Igualmente, se estudia la respuesta del Estado mexicano ante la condena y ante las recomendaciones de la Corte. Además, se hace un análisis de la situación de los Derechos Humanos examinando la línea de acción de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, durante los años posteriores a la condena de la Corte hasta el año 2018.

En el primer apartado de este capítulo, se estudian los factores que llevaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a emitir una condena contra el Estado mexicano, haciendo hincapié en el intercambio de información entre los litigantes antes del veredicto final. Asimismo, se describen los pactos y convenciones con los que se ampara la Corte para declarar responsable al Estado mexicano sobre el *caso Campo Algodonero* y de esta forma, emitir las debidas recomendaciones.

En el segundo apartado, se analiza la respuesta de México ante la condena de la Corte. Además se describen las acciones realizadas por el Estado mexicano para dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas. En el tercer apartado, se examinan las acciones del sistema ombudman mexicano respecto a dos acontecimientos ocurridos en el año 2014. Los cuales, provocaron una reacción internacional señalando a México como un Estado que no daba cumplimiento a la protección de los Derechos Humanos. Este capítulo finaliza con una revisión general de la situación de los Derechos Humanos en el país, considerando los informes del sistema ombudsman mexicano e informes internacionales.

En un último apartado de la presente investigación, se presentan las conclusiones que aluden a la hipótesis. A través de programas de actividades, visitas escolares, actividades de difusión y cursos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encarga de promover la preservación de los derechos. Sin embargo, no goza de plena facultad para sancionar a los responsables de transgredir los derechos humanos, lo cual genera una falta de credibilidad en la institución.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL. EL DERECHO INTERNACIONAL EN EL DEBATE DUALISTA-MONISTA: EL ESTADO MEXICANO Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

El capítulo repasa los fundamentos del Derecho Internacional como marco teórico de apoyo para explicar el papel responsable de los Estados dentro de la sociedad internacional, mismos Estados que son miembros de las Naciones Unidas y que forman parte de declaraciones y pactos con cierta obligatoriedad. Este capítulo, nos permite dar una revisión al Derecho Internacional desde sus fuentes, las diversas teorías que explican su incorporación en el derecho interno de los Estados y la incorporación de éste al derecho interno mexicano.

Dado que la dirección de la presente investigación está encaminada hacia el análisis del sistema ombudsman en México, en una actuación conjunta con el Estado para armonizar políticas internas y formular declaraciones ante organismos internacionales, es necesaria la utilización de algunos parámetros que sirvan de apoyo para la definición del problema de investigación. En un primer apartado introductorio, se explica el origen y fundamentos del Derecho Internacional, en un segundo apartado se repasaron las fuentes de la disciplina, así como también las fuentes de la disciplina dentro de los Derechos Humanos, en un tercer apartado se analiza el debate dualismo-monismo como apoyo en la comprensión sobre la adaptación del Derecho Internacional en el derecho interno de los Estados; por último en un cuarto apartado se explica la adaptación del Derecho Internacional dentro del derecho interno jurídico mexicano.

El Derecho Internacional Público puede ser comprendido como "... el complejo de normas que regulan la conducta recíproca de los Estados, los sujetos específicos del derecho internacional..." (Kelsen, 1986, p.323), que en un principio eran referidos como sólo los Estados, empero tiempo después las organizaciones internacionales también fueron referidas como sujetos del derecho internacional. De acuerdo con lo anterior se puede afirmar que por encima de los Estados hay una comunidad internacional en la cual debe observarse una

conducta determinada que conlleve a una coexistencia pacífica. Los Estados deben demostrar cierta voluntad para hacer cumplir las normas del derecho internacional, puesto que éstas no son obligatorias por sobre su soberanía; esto hace referencia a la teoría de la coordinación y la voluntad colectiva que sostiene que es necesario que prevalezca un principio de coordinación establecido en normas o tratados. El Derecho Internacional Público es un producto de la realidad social que fue constituido para regirla y cuyo objetivo es reglamentar las relaciones intergubernamentales.

Los antecedentes del Derecho Internacional público, datan desde que las primeras sociedades llegaban a acuerdos entre ellas sobre hechos que implicaran un respeto mutuo. Sin embargo, la sociedad moderna ha estudiado al derecho internacional desde la Paz de Westfalia y sus acuerdos en 1648. No obstante, fue hasta el siglo XIX donde el derecho internacional fue concebido como el instrumento para reglamentar las relaciones entre los Estados. A la par de este hecho se añadieron categorías como la seguridad y la cooperación internacional que más tarde se convirtieron en características fundamentales de la materia.

Fue hasta 1922, cuando se implantó una jurisdicción internacional permanente y, al mismo tiempo se detectó que su punto débil sería el hecho de que carecen de un juez al que los Estados puedan someter sus litigios, es por dicha razón que la Sociedad de Naciones ejecutaba juicios fallados. Sin embargo, en 1945 con la creación de las Naciones Unidas se facultó al Consejo de Seguridad para que éste actuara sobre un Estado que no obedezca el fallo de la Corte Internacional de Justicia ya que todo miembro de la Organización de Naciones Unidas automáticamente formó parte del estatuto de la Corte. Dicha institución fue creada con el objetivo de resolver por medio de sentencias las disputas que le sometan los Estados, a su vez está facultada para emitir dictámenes u opiniones consultivas generando una respuesta a cualquier cuestión jurídica que le sea planteada por la Asamblea General o el Consejo de Seguridad. Aún con la creación de las Naciones Unidas y sus órganos principales, el Derecho Internacional carece de la obligatoriedad hacia los Estados, incluso los tratados se limitaron a solucionar solo las relaciones entre dos o más Estados, empero las asistencias de la mayoría de los Estados miembros a las conferencias internacionales fueron dotando de legitimidad los tratados contraídos a la par que se constituían las reglas del Derecho Internacional. (Fuentes)

El Derecho Internacional se funda sobre dos doctrinas, la primera es la doctrina positivista en la cual se considera la existencia de una fuente, en este caso se hace referencia al

acuerdo de voluntades entre los Estados, dicho se manifiesta a través de los tratados o bien, en la costumbre. Por otro lado, la doctrina objetivista afirma la existencia de dos tipos de fuentes, la primera es la formal, es decir aquella que formula el derecho a través de tratados y costumbre, y la segunda es la voluntad de los Estados, es decir la fuente creadora. (Fuentes)

Desde los albores del siglo XXI se ha sostenido que el Derecho Internacional, sufre una crisis debido a que fue construido en una sociedad que se ha ido modificando, hasta el punto de ser totalmente distinta. Es por ello que se entiende la existencia de una crisis de adaptación en la que es necesaria la elaboración de nuevas normas que vayan de acuerdo a las exigencias de la sociedad internacional actual. A continuación, en el siguiente apartado se enunciaron las fuentes del Derecho Internacional como fundamentos de base para la comprensión del requerimiento de la disciplina como elemento de análisis.

1.1 Fuentes del Derecho Internacional

El estatuto de la Corte Internacional de Justicia creado en 1945 y que es de carácter obligatorio para todos los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas, establece a las convenciones internacionales, la costumbre internacional como prueba de una práctica aceptada como derecho, los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas y, las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, como las fuentes del Derecho Internacional.

De acuerdo con Roberto Núñez, los Tratados o Convenciones Internacionales son expresiones de voluntad por parte de los Estados para establecer normas, las cuales deben sujetarse al ejercicio de sus derechos y obligaciones. Ambos, forman la fuente más importante del Derecho Internacional, ya que a través de ellos se regula con toda precisión el alcance de una norma (Núñez, 1970, p.149). La Convención de Viena sobre los Derechos de los Tratados los define como "... un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regidos por el Derecho Internacional Público, ya conste en un instrumento único o en dos o más

instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.” (Convención, 1969, art. 2)

Sin embargo, para la presente investigación se adoptó la definición de tratado de Modesto Seara Vázquez debido a que es más completa al referirse a éstos como “... acuerdo concluido entre dos o más sujetos de derecho internacional.” (2000, p. 59) refiriéndose como sujetos a las partes contratantes para incluir a las organizaciones internacionales. Ahora bien, al tratado lo secundan las convenciones, cuyo objetivo es establecer las reglas de aplicación y los protocolos y, cuyo fin es establecer los derechos y obligaciones específicos en una materia.

De acuerdo con Modesto Seara Vázquez, los tratados son regidos por cuatro principios de derecho, el primero es el principio *pacta sunt servanda* que hace referencia a la obligatoriedad de los tratados de acuerdo a la buena fe de las partes contratantes. El segundo principio es “*res inter alios acta*” refiriéndose al límite que tienen los tratados de sólo ser obligatorios para los contratantes; los sujetos que no hayan participado en el no pueden ser obligados a cumplirlos; el tercer principio es “*ex consensu advenit vinculum*” en el que queda establecido el consentimiento de las partes para el surgimiento de las partes jurídicas; por último el cuarto principio es “*jus cogens*” entendido como el conjunto de normas imperativas del derecho internacional, las cuales no pueden ser derogadas a excepción de que sea por otra norma del mismo rango. Este último principio se entiende como un limitante de la soberanía, es completamente opuesta a la concepción del Derecho Internacional en el que a la soberanía no se le imponía ningún limitante cuando un Estado se relaciona con otro. Los Estados no pueden negarse a contraer el principio *jus cogens* ni tampoco pueden desconocerlo, es aplicable a todo los Estados independientes sin posibilidad jurídica de sustraerse de él. A las expresiones de voluntad se les conoce como Derecho Internacional Convencional. (2000, pp. 61-65)

Otra de las fuentes del Derecho Internacional es la costumbre internacional, apoyada por el derecho consuetudinario, el cual se entiende como el conjunto de costumbres reconocidas y compartidas por una colectividad, es decir dicho derecho es propio de sociedades que operan sin Estado. La costumbre internacional es definida por la Corte Internacional de Justicia como la prueba de una práctica generalmente aceptada como de derecho, los Estados deben estar convencidos de que la conducta que hayan presentado en el pasado la deberán mantener o retomar en el futuro, puesto que es obligatoria para los términos del Derecho Internacional, en caso de que los Estados realicen una práctica sin el convencimiento jurídico

ésta será reconocida como una muestra de cortesía. La costumbre internacional puede surgir a través de un tratado y mediante una declaración o una abstención.

La costumbre está compuesta de dos elementos, el elemento material entendido como la práctica constante y uniforme y constituido de actos u abstenciones; por otro lado, el elemento espiritual consiste en la conciencia que tienen los Estados al actuar de forma jurídica y obligada. Dicha fuente debe ser general refiriéndose a la actuación tácita y expresa de una mayoría de Estados, a su vez debe ser flexible puesto que, carece de rigidez lo cual coadyuva a evolucionar y adaptarse a nuevas situaciones (Astié-Burgos, 2017 p. 169). La costumbre al igual que los tratados, se encuentra apoyada por los principios generales del derecho, como lo son el principio de la *buena fe*, la prohibición del abuso del derecho y el principio de *la cosa juzgada*, estos principios son de vital importancia para su correcta aplicación, todo lo anterior se resume cuando se entiende a la costumbre como una práctica generalmente aceptada como derecho.

Por último, la tercera fuente del derecho internacional es el Tribunal Internacional de Justicia, el cual está destinado a resolver las diferencias de acuerdo con el Derecho Internacional Público y, el que también sirve de apoyo hacia la costumbre y los principios generales del derecho.

Entre otras fuentes del Derecho Internacional se encuentran los principios generales de derecho que han sido reconocidos por las naciones y las decisiones judiciales y doctrinas como auxiliares para la determinación de las reglas de derecho. Dentro de las leyes internacionales se reconocen como principios a la responsabilidad internacional, la indemnización, el enriquecimiento sin causa y la buena fe. Las decisiones de los tribunales y las opiniones de doctrina forman parte también de las fuentes, éstos en su caso son los medios para interpretar las normas y conocer las prácticas vinculantes y obligatorias para los Estados. Sin embargo, las principales fuentes son los tratados y la costumbre, las otras dos fuentes antes mencionadas son subsidiarias.

Desde el punto de vista del derecho internacional los Derechos Humanos se clasifican en tres generaciones, los de primera generación son los derechos civiles y políticos, la segunda generación son los derechos económicos, sociales y culturales y la tercera generación son los derechos solidarios como el derecho a la paz y el derecho a libre determinación de los pueblos. Los Derechos Humanos son constituidos dentro de los tratados modernos con el objetivo de

proteger los derechos fundamentales ante su Estado como frente a otros. Debido a dicho fundamento: “Al aprobar estos tratados sobre Derechos Humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones no en relación con otros Estados sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.” (Ortiz, 2004, p. 421) No obstante, la diferencia entre tratados y tratados de Derechos Humanos recae en la importancia que se le asigne a la interpretación teleológica.

Después de los resultados de la Primera y Segunda Guerra Mundial, respectivamente, los cambios en la sociedad internacional y la evolución de la concepción sobre los derechos universales del ser humano, surgieron periódicamente las fuentes principales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos entre las que se destacan la doctrina, los convenios y/o tratados internacionales, la relatoría sobre países y casos específicos, la costumbre internacional, los principios generales del Derecho Internacional reconocidos por las naciones civilizadas, las decisiones judiciales y enseñanzas de los académicos y especialistas más calificados, la Corte Internacional de Justicia, los instrumentos regionales sobre Derechos Humanos, los Tribunales Penales Internacionales, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Organización Internacional del Trabajo (O’Donnell, 2004). Dichas fuentes fueron creadas en la concientización de que los Derechos Humanos se extendían más allá de la jurisdicción interna de los Estados.

El Derecho Internacional dentro de la materia contiene normas específicas destinadas a aplicarse a una crisis de gravedad. Aunque los tratados y convenios internacionales en materia de Derechos Humanos son establecidos automáticamente dentro de las leyes internas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró en 1993 que respetar y garantizar los derechos civiles y políticos es una obligación *erga omnes*. En base a lo anteriormente mencionado cabe destacar que la misma institución es la que reconoce el *locus standi* al individuo, es decir, el derecho de recurrir a órganos internacionales para la debida protección de sus derechos. Es decir que el Derecho Internacional solo es aplicable en un Estado cuando el derecho interno no resuelve alguna transgresión de los Derechos Humanos. Empero esta visión limita la codificación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, toda vez que se asume que está subordinado al Derecho Interno (Astié- Burgos, 2017, p. 350).

Ahora bien, una vez que el individuo haya recurrido a organismos internacionales para hacer valer sus derechos, se generan una serie de recomendaciones emitidas hacia el Estado,

por lo que se espera que el ente actúe conforme a la responsabilidad internacional, como indica Loretta Ortiz (2004), la cual establece que:

Las recomendaciones, observaciones generales, declaraciones y opiniones *per se* no constituye fuente de obligaciones, solo en caso de que se apoyen o soporten en una norma convencional o consuetudinaria. Un ejemplo lo constituyen las Declaraciones, Universal y Americana, de Derechos Humanos, cuyo valor y fuerza jurídica se sustentan en la Carta de la ONU y la OEA (p.429).

Es decir, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 como resolución internacional, es considerada con cierta obligatoriedad para los Estados que firmaron el acta Final de la Conferencia Internacional de los Derechos Humanos en 1968, dicha Declaración es el soporte para condenar las transgresiones en la materia. Ya que, en ella se proclaman los derechos civiles y políticos y, los derechos económicos sociales y culturales. Diversos Estados se mostraron renuentes ante la idea de un documento que les impusiera obligaciones en materia de Derechos Humanos, su principal argumento en contra fue el principio de no intromisión en sus asuntos domésticos. Sin embargo, el 10 de diciembre de 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y 48 países miembros. Dicha Declaración constó de un preámbulo y 30 artículos que abordan, de manera general, los derechos civiles (artículos 3 a 17), políticos (artículos 18 a 21), sociales, económicos y culturales (artículos 22 a 30) (Astié-Burgos, 2017, p.349).

Dicha Declaración sostiene en su artículo 2 párrafo 2 que

[...] 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 (Declaración, 1948, p.6).

La Declaración es sustentada por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado el 16 de diciembre de 1966, en el cual se desarrolla explícitamente el contenido de los derechos. Además, contiene en su artículo 28 la existencia de un Comité de Derechos Humanos cuya función es vigilar que los Estados cumplan con lo establecido en el Pacto, a su vez es el administrador de denuncias por violaciones a los Derechos Humanos. Su principal función es examinar los informes de progreso que los Estados emitieron al tiempo que se les extendió

recomendaciones. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 2 párrafo 2 sostiene que:

Cada Estado parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter (1966)

Asimismo, dentro del mismo Pacto en el artículo 40 párrafo primero se declara que los Estados Partes se comprometen a presentar informes sobre las disposiciones que haya adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso que hay realizado en cuanto al goce de esos derechos, dichos informes los presentaran ante el Secretario General de Naciones Unidas, el cual lo transmitirá a los organismos especializados para su análisis.

Por otro lado, se considera favorable mencionar la obligatoriedad de las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), organismo creada para observancia de los Derechos Humanos, la cual realiza una investigación de acuerdo con las reclamaciones presentadas, elabora un informe para después generar recomendaciones que deben ser acatadas en un determinado plazo. Los fallos emitidos por la CIDH son de carácter obligatorio, dado que así lo menciona la Convención Americana en su artículo 68.1 “Los Estados Partes de la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”. En el artículo antes mencionado se hace referencia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ésta es la instancia jurisdiccional que otorga justicia a la víctima, observa la reparación de las consecuencias y sigue de cerca el pago de las indemnizaciones.

Ahora bien, en México se reconoció la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 24 de febrero de 1999 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación lo siguiente:

[...] 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 (Diario Oficial, 1999).

Sin embargo, el reconocimiento es causa de conflictividad debido a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce la competencia de tribunales supranacionales. Las fuentes del Derecho Internacional son de utilidad para explicar sobre qué bases se realizan los tratados de los cuales los Estados de la comunidad internacional son participantes y porqué en ciertos aspectos se encuentran medianamente obligados.

1.2 Debate dualismo-monismo

La firma de los tratados y su obligatoriedad ha sido tema de discusión por parte de los especialistas en la materia que debaten sobre la relación entre el Derecho Internacional y el derecho interno, este último se caracteriza porque sus normas emanan de instituciones y se imponen a los destinatarios de forma coactiva, mientras que el Derecho Internacional regula las relaciones entre Estados u otros sujetos del medio internacional. Las diferencias entre ambos han generado un debate apoyado por diversas teorías, dicho debate se apoya en las clasificaciones de

[...] dos grandes grupos: a) las teorías dualistas, para las que ambos sistemas jurídicos son independientes y separados y, b) las teorías monistas que afirman que el Derecho internacional y el Derecho interno forman un solo sistema jurídico, y que adoptan dos modalidades, defendiendo una de ellas la supremacía del Derecho internacional sobre el interno, y consagrando la otra la superioridad del Derecho interno (Seara, 2000, p. 41).

Ahora bien, en el siglo XIX teóricos dualistas como Gaetano Morelli, Henrich Triepel y Dionisio Anzilotti sostuvieron que el Derecho Internacional y el derecho interno son diferentes por tres características, la primera son sus fuentes, el primero se fundamenta en la actividad colectiva de los Estados, mientras que el segundo, se basa en la constitución de los Estados; otra diferencia es lo que cada uno regula, por ejemplo el Derecho Internacional regula las relaciones entre dos o más Estados, por otro lado el derecho interno regula las relaciones entre

los individuos y entre órganos del Estado; la tercera y última diferencia es que el Derecho Internacional es débil ante el derecho interno.

Para los dualistas, el Derecho Internacional y el derecho interno son diferentes en cuanto a las relaciones sociales, puesto que el primero regula las relaciones entre Estados y, el segundo regula las relaciones entre ciudadanos y su legislador; son dos sistemas jurídicos independientes tanto en su origen como en su campo de aplicación. Como fuente jurídica también son diferentes, el Derecho Internacional es la voluntad de varios Estados, mientras que el derecho interno es la voluntad del Estado únicamente.

De acuerdo a lo anterior, Anzilotti (1964) menciona que “el derecho internacional presupone el Estado, es decir, el derecho interno, puesto que el Estado, al no identificarse con el orden jurídico no se concibe sin él”. Esto quiere decir que las normas internacionales tienen facultad de actuación en la medida en que están basadas en las normas internas. El mismo autor sostiene que no existen normas internacionales que emanen de las normas internas o viceversa y que una ley interna no es capaz de ejercer alguna influencia sobre una ley internacional de carácter obligatorio.

Los teóricos dualistas sostienen que todos los órdenes jurídicos son atribuibles a sus destinatarios y que es dicha razón la que sostiene que el orden jurídico es superior a los sujetos, lo que nos conduce a que el Derecho Internacional es concebido debido a que es superior a sus sujetos, es decir los Estados. Sin embargo, si se toma en cuenta que el orden internacional y el orden interno mantienen relaciones jurídicas diferentes a las basadas en la delegación del primero en el segundo, los dualistas se quedan sin fundamentos (Virally, 1990, p. 126).

La teoría dualista y la teoría monista intentan encontrar una explicación sobre la postura de los Estados entre la jurisdicción del ordenamiento jurídico del propio y las normas internacionales. La primera teoría considera que existe el orden jurídico internacional y un orden jurídico interno. Los teóricos dualistas señalan “... que las normas del Derecho Internacional no tienen fuerza obligatoria en el interior de un Estado sino en virtud de su recepción por medio de un acto legislativo que las transforma en reglas del derecho interno” (Podestá, 1985, p. 41). Para los dualistas el Derecho Internacional y el derecho interno son distintos, el único punto en común es que son representados por el jefe de Estado. Sin embargo, ambos son válidos en funcionamiento, importancia y aplicación, mientras no exista influencia de unas sobre otras en cuanto a su obligatoriedad.

Por lo tanto, se puede entender que, para los teóricos dualistas, el derecho interno es la voluntad del Estado y el derecho internacional es la legislación que no es aplicable dentro de un Estado ya que cuando éste es contraído por medio de las normas de un tratado el derecho interno se ve transformado debido al derecho de gentes que reglamenta la relación entre ambos. El Derecho Internacional y el derecho interno no se desarrollan en un vaivén de superioridad jerárquica; por el contrario, se desarrollan en una relación de coordinación y si ocurriese una discordancia entre ambos, esto se solucionaría mediante normas de conflicto. Existen dos ordenamientos jurídicos el nacional y el internacional, el primero regula las relaciones entre las personas o entre las personas y el Estado, mientras que el segundo las relaciones entre Estados, por lo tanto, como el Estado tiene soberanía la validez de su orden constitucional es completamente independiente del Derecho Internacional. Como consecuencia de un incumplimiento el Estado es señalado responsable internacionalmente (Monroy, 2007, p.111).

La teoría está basada en que cada derecho tiene sus bases y que son tan válidas como cualquier otras, "... si el Derecho Internacional contenido en tratados quiere aplicarse a nivel interno, debe, según esta teoría, transformarse en Derecho Interno para someterse a la norma fundante de dicho Derecho y ser una norma obligatoria para aquel, sin entrar en contradicciones" (Gattas, 2002, p. 448). Ahora bien, hay que considerar que una norma internacional es obligatoria para los Estados que así la toman voluntariamente, por ello para que un tratado sea aplicado en el orden interno debió haber sido transformado previamente en una norma de carácter interno a través de un acto legislador, una vez que esto ocurre la norma posterior puede derogar o modificar la norma anterior. Es preciso reconocer que la incorporación dualista es factible a que las normas interiores no le den la debida importancia al tratado por considerarla una norma interna más.

Esta teoría afirma que no existe un único sistema jurídico, sino que existen dos completamente separados e independientes y tanto el uno como el otro rigen distintos ámbitos y distintos sujetos. Ahora bien, para los teóricos dualistas el integrar una norma internacional al orden interno requiere dos leyes, la primera la ley de aprobación y la segunda una ley reglamentaria de implementación. En el caso mexicano "...las normas de Derecho Internacional son producidas mediante un procedimiento internacional y solamente obligan a comunidades soberanas, mientras que el Derecho Interno tiene su fundamento de creación y

validez en la Constitución del Estado, que es el único ordenamiento que puede originar derechos y obligaciones para los individuos” (Trejo, 2006, p. 14).

Por otro lado, teóricos monistas como Hans Kelsen, Josef Kunz y George Scelle, son contrarios a la teoría dualista, ya que ellos sostienen “... que tanto el Derecho Internacional y el derecho interno son dos elementos de un solo concepto de derecho que se dirige al individuo.” (Becerra, 2002, p. 143) Kelsen apoya esta teoría en el “sistema piramidal de normas” en el que todas las normas basadas en el derecho conllevan a una unidad del sistema del derecho. El Estado adquiere la cualidad de persona debido a las normas jurídicas, por lo que el derecho interno se encontrará subordinado al Derecho Internacional (Seara, 2000, p. 42).

Para los teóricos monistas hay solo un orden jurídico en el que ambos derechos forman parte. El monismo confirma la unidad del orden jurídico internacional y del orden jurídico interno, empero sostiene que ambos órdenes jurídicos se encuentran en una relación de subordinación recíproca, ya que se carece de argumentos que les puedan otorgar un nivel de superioridad, ya sea el Derecho Internacional sobre el derecho interno o el derecho interno sobre el Derecho Internacional. Ambos, se desarrollan conforme a su propia dinámica que son completamente independientes sin encontrar una similitud que conlleve a la unidad, se puede decir entonces que solo por razones de orden histórico colaboran entre ellos.

Sin embargo, dentro de la teoría perspectiva de Kelsen

Si una norma encuentra su razón de validez en la norma de jerarquía inmediatamente superior, y existe solo una norma última que es la razón de validez y justificación de la obligatoriedad tanto del Derecho Interno como del Derecho Internacional, entonces entre ambos ordenamientos existirá una relación de jerarquía que muestra que están necesariamente unidos. (Gattas, 2006 p.446)

La teoría monista reconoce que los conflictos entre las normas del Derecho Internacional y las del derecho interno no limitan a las normas nacionales de su validez jurídica, ya que su sistema de incorporación sostiene la aplicación de las normas en el orden interno sin que sea requerido algún acto de conversión en norma jurídica interna y de esta forma consolidar su entrada en vigor. De esta manera el efecto en el orden jurídico interno de normas convencionales se hace a título de vigencia plena y no a título de transformación material en derecho interno.

En este sentido, la norma internacional es adoptada en la norma interna, empero en calidad de una norma paralela de norma interna. La teoría monista contiene dos ramas: la nacionalista y la internacionalista “Esto es que a pesar de que algunos Estados reconozcan la importancia del derecho internacional, en varias ocasiones optan por la postura de acatar el derecho interno “(Arredondo, 2008, p.23). Tal es el caso de Verdross quien pone al Derecho Internacional sobre el derecho interno con el argumento de que los sistemas de transformación de normas internacionales a internas generan la ejecución de una norma superior por una inferior (Verdross, p.99).

La teoría monista nacionalista expone que la norma interna debe prevalecer, en caso de que existiera un conflicto con la norma internacional, empero esto significa que los Estados tienen la opción de desacatar los compromisos internacionales que adquirieron. Los convenios y los tratados son regulados por la Convención de Viena de 1980, en la cual se encuentra el artículo 26 que hace mención del principio *pacta sunt servanda*, es decir que todo lo pactado tiene obligatoriedad, lo cual coloca al derecho internacional con una postura monista; en la que ambos derechos son recíprocos dado que el derecho interno puede crear obligaciones internacionales y el derecho internacional establece limitaciones al derecho interno. De acuerdo con lo anterior, se entiende que el ordenamiento jurídico hace prevalecer al Derecho Internacional delegando a los órganos nacionales las facultades para determinar el ordenamiento nacional.

Es preciso aclarar, que la concepción monista defiende la idea de un sistema normativo universal, por lo que interpreta un monismo con primacía en el Derecho Internacional el cual es expuesto como un orden superior del cual dependen los Estados en conjunto con sus sistemas jurídicos, empero de igual forma interpreta un monismo con primacía en el derecho interno como un resultado de la soberanía estatal y que como consecuencia contrae la negación del Derecho Internacional. Para los teóricos monistas nacionalistas el integrar una norma internacional al derecho interno requiere necesariamente una ley de aprobación, los teóricos monistas con primacía en el Derecho Internacional sostienen que la norma internacional se integra de pleno derecho al derecho interno.

Tanto la corriente dualista como la monista son de apoyo al estudiar los tratados y su injerencia interna en la comunidad internacional, por lo que se puede percatar que

[...] estamos en presencia de dos órdenes separados, rigurosamente encerrados en sí mismos, entre los cuales es inconcebible ningún tipo de relación (se entiende que el ámbito del derecho) y es la tesis del dualismo; o bien nos encontramos frente a un orden jurídico único que engloba a todos los demás. Es lo que sustenta el monismo. Esta segunda tesis conlleva a su vez tres variantes, según si se admite como orden global confiriendo su unidad al conjunto: el orden internacional, el orden estatal, o un tercer orden hipotético que integra a los dos primeros (Virally, 1990, p. 121).

El Derecho Internacional es válido para un Estado cuando éste lo ha reconocido como obligatorio, efectuando tal reconocimiento a través de la firma de tratados internacionales. Sin embargo,

El derecho internacional sólo puede ser definido por el modo y manera en que se producen sus normas. Se trata de un sistema de normas jurídicas, producido por la costumbre entre los Estados, por tratados entre Estados y por órganos internacionales constituidos por tratados entre Estados (Kelsen, 1986, p. 337).

Esto no quiere decir que cuando un Estado se integre a la sociedad internacional adquiriendo las obligaciones que ésta impone, va a modificar los fundamentos de su derecho interno. Por lo tanto, volvemos a la disyuntiva sobre que el Derecho Internacional es un derecho de segundo grado constituido para ordenar las relaciones entre sociedades políticas. No obstante, es el derecho interno el que elige a las autoridades que representarán al Estado en el exterior a la vez que diseña las condiciones de cooperación, el Derecho Internacional está incompleto y necesita del derecho interno para funcionar, ambos mantienen una colaboración y reconocen su existencia. Ambos derechos mantienen relaciones regidas por el principio de superioridad del Derecho Internacional.

Ahora bien, cabe hacer notar que una vez que se incorpora el Derecho Internacional al Derecho Interno es necesario que se le conceda una jerarquía normativa, la cual es referida como la relación de subordinación entre las normas internacionales y las normas internas, para que de esta forma se permita la coexistencia entre ambos, considerando el rango de los tratados dentro de los ordenamientos nacionales, es decir si el tratado tiene rango supraconstitucional, rango constitucional, rango suprallegal, rango legal o rango infralegal.

La diferencia entre la teoría monista y la teoría dualista se centra en la transformación de la norma internacional por medio de un acto interno para que la norma internacional pueda

obtener validez en el ámbito interno de cada Estado. El Derecho Internacional Público en conjunto con el debate dualismo-monismo, será utilizado como base de análisis sobre el papel del Estado mexicano al formular declaraciones sobre la situación de Derechos Humanos ante organismos internacionales. De igual forma se describirá la obligatoriedad del Estado mexicano para responder ante organismos internacionales.

1.3 El Derecho Internacional en el derecho interno del Estado mexicano

En el libro Derecho Internacional Público (2000), Loretta Ortiz Ahlf expresa que al firmar un tratado el Estado adquiere responsabilidad internacional, constituida por dos elementos; el elemento subjetivo que consiste en el comportamiento del Estado y el elemento objetivo que consiste en la violación de una obligación internacional del Estado.

A su vez, la responsabilidad del Estado se encuentra clasificada primeramente en *directa o inmediata*, la cual se interpreta como un acto del Estado a través de sus órganos. Aquí se toman en cuenta los actos producidos por el órgano legislativo, ya sea por acción al promulgar una ley contraria a sus compromisos adquiridos con la responsabilidad internacional o por omisión, cuando en caso contrario no se formulan las leyes necesarias para cumplir con sus funciones. De segundo modo la responsabilidad del Estado se clasifica en indirecta o mediata cuando el Estado es responsable por los daños causados en violación a las normas internacionales. (Ortiz, 2004, p. 148)

También se consideran *los actos del órgano ejecutivo*, entendidos como cualquier acción contraria al derecho internacional proveniente del Jefe de Estado, funcionario diplomático, cónsules y ministros. Por último, también se consideran los actos provenientes del órgano judicial cuando no se aplica de forma correcta un tratado internacional, cuando una ley contraria al derecho internacional es aplicada, cuando ocurre denegación de justicia refiriéndose a la negativa de dictar sentencia y retraso o entorpecimiento del proceso. Por otro

lado, la responsabilidad del Estado es indirecta o mediata, cuando toma responsabilidad de daños causados por otros Estados dependientes de él (Ortiz, 2004, p. 151).

Los Estados incorporan los tratados a sus sistemas jurídicos internos en dos formas, la primera es de recepción especial en la que se realiza una ley, un decreto e incluso una orden; la segunda forma es la recepción automática que no necesita de ningún acto normativo, éste último es el caso de México, el cual después de haber firmado y ratificado un tratado, la última acción es publicarlo. El responsable de llevar a cabo la celebración de un tratado es el Jefe de Estado, cuyas facultades están plasmadas en el artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se señalan las facultades y obligaciones del presidente “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado” (Constitución, 2006, p.83)

Ahora bien, el Sistema Jurídico mexicano incorpora el Derecho Internacional público por medio de un mandato que determine las normas que se integraron a las normas nacionales, se debe considerar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es antigua en comparación con las constituciones de otros países, por lo que enfrenta un entorpecimiento en la rearticulación interna de sus pirámides jurídicas. Para que un tratado pueda ser válido dentro del territorio mexicano, es necesario que éste no entre en conflicto con la Constitución y debe ser debidamente aprobado por el Senado. En el caso de México, éste realiza modificaciones o reformas en sus leyes nacionales con cierto periodo de tiempo previo a la firma del tratado, para que éste una vez firmado no encuentre un choque de intereses con la Constitución Mexicana. Sin embargo, no son requeridas acciones de implementación legislativa cuando se abordan los principios del derecho internacional, derechos humanos, espacio aéreo, delimitación del territorio y zonas marítimas.

La jerarquía de un tratado en México es condicionada por el artículo 133 constitucional, en el que se sostiene

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las

disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de las entidades federativas. (Constitución, 2016, p.141)

El artículo genera un conflicto en su interpretación para los constitucionalistas e internacionalistas, por ejemplo el constitucionalista Felipe Tena Ramírez argumenta que el texto del artículo 133 es impreciso, ya que está referido a las leyes y tratados constitucionales, por lo que cuando las leyes y los tratados estén de acuerdo con la Constitución prevalecerán sobre las leyes constitucionales de los Estados, ya que tienen una superioridad conforme a la Constitución pero no serán normas constitucionales; el artículo 133 constitucional comprende de forma fundamental la idea de legalidad y la idea de estabilidad jurídica. Otros sostienen que si bien los tratados internacionales son considerados superiores no son de mayor superioridad que la ley fundamental, además pueden generar controversia al considerarse leyes contrarias.

El mismo artículo genera conflicto cuando se consulta el artículo 124 constitucional de las prevenciones generales puesto que en él se afirma que las facultades que no son concedidas a las autoridades federales por la Constitución son extendidas a las entidades federativas.

La legalidad entendida a la manera kelseniana, que ningún acto es válido si no haya apoyo y sostén en el Código Supremo, y la estabilidad jurídica estriba en que la norma de normas es la unidad del orden y absolutamente ningún acto puede ir contra ella, a menos que el pueblo decida cambiar el orden que caduca, la idea vieja de derecho - según expresión de Burdeau-, por una nueva idea del mismo que satisfaga mejor sus aspiraciones y sus necesidades (Carpizo, 1969, p.7).

Por otro lado, el abogado y jurista mexicano Jorge Carpizo sostuvo que los tratados tienen la jerarquía de las leyes del Congreso de la Unión, para el abogado los tratados son jerárquicamente superiores a las leyes ordinarias pero iguales jerárquicamente a las constitucionales. Con respecto a lo antes descrito se entiende que hay una existencia de un vacío legal que permite subordinar leyes federales y tratados en la Constitución. Sin embargo, se implementó de manera correcta las diferencias entre acuerdo, convenio y tratado, refiriéndose al primero como el que tiene por objetivo fortalecer las relaciones internacionales sin modificar el orden jurídico interno, el segundo si establece modificaciones legislativas y el tercero también conlleva modificaciones y se añaden alteraciones a la normatividad internacional.

Es preciso aclarar que cuando un tratado internacional es jerárquicamente igual a una ley constitucional...

[...] los tratados se encuentran en escaño inferior a la Constitución [...] Un país al celebrar un tratado debe examinar que no exista para ello traba en el derecho constitucional del otro, y esto respondería a la idea de que cuando uno contrata, necesita conocer la situación jurídica de la otra parte (Carpizo, Estudios Constitucionales, p.33)

Lo anterior quiere decir que el Derecho Internacional, no acepta que un Estado pueda recurrir a invalidar su consentimiento al verse obligado por un tratado manifestando la transgresión de una disposición de su derecho interno. No obstante, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados una posición intermedia en caso de que la violación afecte una norma fundamental de su derecho interno. Sin embargo, de ocurrir lo anteriormente mencionado no es justificación para que un Estado incumpla con sus compromisos internacionales, esto genera a su vez que las autoridades competentes se encuentren en la disyuntiva de violar el tratado o de violar el derecho interno. En el caso de México, si ocurriese que el tratado está en desacuerdo con la Constitución conllevaría al amparo por proceder en contra de cualquier acto que viole una garantía constitucional.

Debido al conflicto derecho internacional-derecho interno, tratado- constitución, las órdenes normativas internas han desarrollado tres formas de solución, la primera va de acuerdo en que la ley nacional emitida con posterioridad no será causa de impedimento de la aplicación del Derecho Internacional aún si ésta contradice la normatividad interna. La segunda solución va de acuerdo en que, si la ley nacional emitida con posterioridad contradice las leyes internacionales, la primera suspendería la aplicación de las segundas, considerando el veredicto de un Tribunal Supremo sobre la anulación ya sea del derecho interno o el Derecho Internacional. Por último, la tercera solución va de acuerdo en que si se emite una ley nacional posteriormente a lo ya aplicable por el derecho internacional es preciso que se detenga la aplicación de este último.

En la sociedad internacional México se ha caracterizado por celebrar numerosas cantidades de compromisos internacionales, lo cual ha generado una *costumbre constitucional* que, aunque son contraídos legalmente y conformes con el ordenamiento jurídico mexicano, no puede ser considerado dentro del sistema normativo ya que

Una costumbre internacional [en México] no puede derogar un precepto de la Constitución o una tesis jurisprudencial por dos razones: la primera que es la importante, la norma constitucional solo puede ser alterada o abrogada a través del procedimiento que la propia ley fundamental señala para su reforma. Este principio se deriva del artículo 135 constitucional, y del aspecto rígido y formal de la propia constitución... la segunda razón se encuentra en que incluso en el derecho privado mexicano no existe la costumbre derogatoria (Carpizo, 1983, p. 350).

Esto conduce de nuevo al choque entre las leyes internacionales y las leyes internas, ya que no se le puede dar validez a una figura jurídica que no es contemplada dentro del marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La validez de los tratados varía dependiendo de cada Estado, algunos están en desacuerdo con que una ley externa tenga injerencia interna adoptando una postura dualista; otros por su parte aceptan la igualdad de los dos órdenes jurídicos inclinándose hacia la corriente monista. El centro del conflicto está en cómo adhieren los tratados cada Estado a sus leyes internas.

Sin embargo, en el Estado mexicano desde el 13 de febrero de 2007, el Alto Tribunal dio a conocer el amparo en revisión 120/2002 en el que se establece que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales. El objetivo del Alto Tribunal fue deponer que la Constitución, los tratados internacionales y las leyes nacionales estarán sujetas a las leyes restantes.

El artículo 133 constitucional que da pie a la interpretación de los tratados en el orden jurídico interno, a su vez señala el principio de supremacía constitucional entendido como una regla o norma que se encuentra por encima de otras y que no tiene normativa superior en su línea. Jorge Carpizo afirma que la es representada por toda una unidad de un sistema normativo en el que se sabe que ninguna ley o acto debe restringir la serie de derechos que la Constitución les otorga y que si ocurriese se puede recurrir a la existencia de un medio reparador de la arbitrariedad (Carpizo, 2003). Es decir, la supremacía constitucional se toma como un principio del sistema jurídico-político mexicano en el que se entiende la soberanía de la Constitución.

De igual forma, se estatuye que la jerarquía normativa en el derecho interno mexicano pone en primer lugar a la Constitución Federal, en segundo lugar, a las leyes constitucionales y

los tratados internacionales y en tercer lugar quedan dispuestas las leyes federales y locales. Lo cierto es que el artículo 133 constitucional defiende y protege la Constitución y apela por una mayor participación en cuanto al respeto a la misma y su aplicación, aun cuando una norma jurídica sea inconstitucional generando cierto control por parte de los jueces locales, cuestión que es similar cuando se habla de la protección de los derechos fundamentales, de su importancia y protección; ya que ambas se han desarrollado desde la carta magna de 1917.

Por último, es importante mencionar que el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el mismo nivel de importancia a los derechos fundamentales reconocidos por nuestra carta magna y los que mencionan los tratados internacionales. Desde la reforma del mes de junio de 2011 los tratados internacionales de derechos humanos adquirieron un rango constitucional. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia interpreta los tratados internacionales de la siguiente forma:

[...] la Convención señala que aquel se integra por: a) el texto del instrumento respectivo, así como su preámbulo y anexos; y, b) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre las partes con motivo de su celebración o todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado; y, como otros elementos [...] a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de su interpretación; y, b) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes; siendo conveniente precisar que en términos de lo dispuesto en el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados [...] no debe acudirse, en principio, a los trabajos preparatorios de éste ni a las circunstancias que rodearon su celebración, pues de éstos el intérprete únicamente puede valerse para confirmar el resultado al que se haya arribado con base en los elementos antes narrados o bien cuando la conclusión derivada de la aplicación de éstos sea ambigua, oscura o manifiestamente absurda (2011).

Cada tratado es incorporado al orden jurídico mexicano de acuerdo a lo mencionado anteriormente. Cabe mencionar que antes de la adopción de un tratado el Estado mexicano realiza una serie de modificaciones dentro de su ley suprema con la finalidad de que la adopción del tratado y sus normas sean adaptadas de forma más sencilla, por lo que se puede entender que antes de la firma de un tratado se revisa la Constitución para que la ley interna no choque con la ley internacional.

A pesar de que el Derecho Internacional está conformado por normas jurídicas carece de obligatoriedad ante los Estados, puesto que éstos obedecen a la disciplina bajo su propia

voluntad al firmar distintos tratados internacionales, notas diplomáticas, las enmiendas y protocolos. A su vez, los distintos debates dualista- monista sobre cómo deben incorporarse las leyes internacionales a las nacionales en conjunto con las dificultades que encuentra al adaptarse dentro del derecho interno de los Estados, son un referente a la existencia de una crisis de adaptación en la comunidad internacional actual.

CAPÍTULO 2

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA OMBUDSMAN MEXICANO 1992- 2009

El presente capítulo examina la historia del surgimiento de las garantías individuales en México, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, documento en el que se reconocen por primera vez los derechos de los ciudadanos. Se analiza la participación internacional del Estado mexicano al firmar y ratificar distintos compromisos en materia de Derechos Humanos. A su vez, se estudian los aspectos económicos, políticos y sociales que detonaron en la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1992. Este capítulo nos permite hacer una revisión cronológica desde el reconocimiento de las garantías individuales, la creación del sistema ombudsman y las primeras acciones de éste hasta su primera condena por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2009.

2.1 México en el medio internacional previo a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: el surgimiento de las garantías individuales 1917-1988

A principios del siglo XX, la sociedad internacional era partícipe de distintos fenómenos sociales. Mientras algunos Estados alcanzaron su independencia, tales como Noruega en 1902 y Panamá en 1903, en otras partes de la comunidad internacional se suscitaban fenómenos sociales de índole laboral en los que la sociedad civil exigió a través de huelgas y motines, mejores condiciones laborales en Colombia, Chile y Argentina, por mencionar algunos. Empero, uno de los movimientos sociales que resaltó fue la protesta contra la opresión del

imperio del Zar Nicolás II en Rusia y la exigencia de mejores condiciones de trabajo, la cual fue reprimida de forma violenta generando que más obreros se sumaran a la causa.

Mientras tanto en México, la sociedad mexicana atravesaba un periodo de represión durante los últimos años del Porfiriato. Existía una marcada desigualdad acompañada de la distinción de clases sociales que se dividían en la oligarquía, el proletariado y el campesinado, las pésimas condiciones laborales produjeron huelgas a lo largo de la República, tales como la huelga de los ferrocarriles en 1905, la huelga de los mineros de Cananea en 1906 y la huelga de Río Blanco en Veracruz, todas fuertemente reprimidas. Aunado a lo anterior, el descontento social y la desaprobación al presidente Porfirio Díaz provocó que surgieran distintas facciones que se oponían a la dictadura. Una de ellas fue el Partido Liberal Mexicano, el cual tuvo en su ideario el derecho colectivo de trabajo, el derecho a la educación laica, el derecho de los pueblos indígenas y el derecho a la protección a la justicia, constituyéndose de esta forma la línea de dirección de la Revolución Mexicana en 1910 (Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, 1 de julio de 1906).

Tres años después, el Ejército Constitucionalista liderado por Venustiano Carranza recogió los idearios expidiendo el Plan de Guadalupe en 1913 para desconocer al gobierno de Victoriano Huerta. El 5 de febrero de 1917, Venustiano Carranza promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la primera con carácter social en la que se reconocieron las garantías individuales de los mexicanos; seguida de la Revolución Rusa en el mismo año, siendo ambos los primeros Estados en tener una Constitución de carácter social.

Sin embargo, las transgresiones a los derechos de los mexicanos continuaron con severas represiones en conflictos como la Guerra Cristera en 1929. Debido a que los gobiernos predecesores de Venustiano Carranza fueron de carácter militar por lo que durante la primera mitad del siglo XX, se reconocieron las garantías individuales, pero no se ejerció su defensa.

A consecuencia de los grandes costos sociales de la Primera y Segunda Guerra Mundial, las grandes potencias imperialistas y el resto de la comunidad internacional, se proclamaron hacia una iniciativa que protegiera los derechos fundamentales de los individuos. A tres años de la creación de la Organización de Naciones Unidas, los Estados decidieron complementar la Carta de Naciones Unidas con la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General en París en 1948, con 48 votos a favor -entre los que se encontraba México- y 8 abstenciones. Con la adhesión a dicho documento se estableció de manera internacional la

protección y preservación de los Derechos Humanos en la sociedad internacional. La Declaración es de tipo *orientativa*, es decir que los Estados no están obligados a cumplirla. Los derechos se postularon como una responsabilidad del Estado para realizar su procuración, empero “[...] no fueron reconocidos como derechos fundamentales pues representaban un costo para los países, por lo que su adopción se preveía explícitamente en la Declaración al mencionar que serían garantizados ‘conforme’ a los recursos de cada Estado [...]” (Galindo, 2011, p.34).

Dentro de la línea de acción en la preservación y promoción de los Derechos Humanos, la Organización de los Estados Americanos (OEA), fundada en 1948, aprobó el mismo año la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el primer documento internacional de Derechos Humanos de carácter general. Como resultado de lo anterior, en 1959 se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), cuya función es recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos en los cuales se registran violaciones a los Derechos Humanos. Todo lo anterior, fue promovido como parte de las cuatro líneas de acción del organismo, en las que se encuentra promover los Derechos Humanos y favorecer el respeto al Derecho Internacional (OEA, 2019).

A partir de la década de 1950, la sociedad internacional se dividió en el mundo bipolar. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se disputaba esferas de influencia con Estados Unidos, lo que generó una serie intervenciones estadounidenses en Latinoamérica, las cuales produjeron altas denuncias de violaciones a los Derechos Humanos. Los hechos observados en la sociedad latinoamericana ocasionaron que organismos como Naciones Unidas y la OEA endurecieran sus esfuerzos de protección a los Derechos Humanos.

Durante el sexenio presidencial de Gustavo Díaz Ordaz, los Derechos Humanos pueden interpretarse en una línea de acción nacionalista, pero influenciada por el discurso anticomunista para terminar con cualquier intento de insurrección. Así lo externó el Secretario de gobernación Luis Echeverría Álvarez, al afirmar que México “[...] no sería otro centro de subversión en Latinoamérica y que se contaba con lo necesario para evitar un levantamiento de cualquier tipo en el territorio mexicano” (Galindo, 2011, p.45). Cabe mencionar, que a partir de la década de 1960, empezó el estudio del *ombudsman* por académicos interesados en cuestiones sociales y preocupados por la situación de los Derechos Humanos. En 1960, la institución ombudsman empezó a ser estudiada en congresos y foros internacionales; además fue

incorporada en países como Francia, Gran Bretaña y Canadá; posteriormente en las décadas de 1970 y 1980, Portugal, España y Costa Rica adoptaron de igual forma la institución.

En 1968, estudiantes mexicanos realizaron distintas marchas en las que exigían un alto a la violencia policial. Como resultado de esto, los manifestantes fueron reprimidos agresivamente, lo cual generó que distintas unidades académicas, como la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional, se sumaran a la causa en conjunto con obreros y amas de casa. Todo lo anterior desembocó en la *matanza de Tlatelolco* el 2 de octubre del mismo año, donde los derechos humanos de los asistentes a la Plaza de las Tres Culturas fueron violentados a la vista de la opinión nacional e internacional. La embajada estadounidense reportó 325 muertos; alrededor de 6,000 detenciones y más de 2,000 encarcelamientos. El hecho fue señalado por la comunidad internacional como un crimen de lesa humanidad (Redacción, Proceso, 2000), provocando una observancia por parte de la Federación Internacional de Derechos Humanos, organismo que se ocupó de estudiar los casos de los detenidos.

A finales de 1960 y principios de 1970 la situación económica en México sufrió un declive, el desarrollo estabilizador llegó a su fin, trayendo consigo un fuerte impacto social que contribuyó de igual forma a la pérdida de legitimidad del régimen. Cabe mencionar, que en la práctica internacional hubo acercamientos a lo firmado y ratificado en los distintos acuerdos y tratados internacionales, pero al realizar una comparación sobre los Derechos Humanos en lo nacional y en las declaraciones presentadas en organismos internacionales, es correcto afirmar que el gobierno manejó un doble discurso.

En los primeros años de la década de 1970, la comunidad internacional atravesaba el fin de los Acuerdos de Bretton Woods, mientras que en México el desarrollo estabilizador había finalizado y las cuestiones sociales hacían más partícipe a la sociedad en cuanto a la toma de decisiones. Durante el desarrollo estabilizador, se desarrolló la participación del llamado Estado Benefactor, en el cual se hacían inversiones públicas a la industria y se crearon organismos de apoyo al crecimiento de las empresas estatales (Huerta, 2005). Con la finalización del modelo económico de sustitución de importaciones, el Jefe de Estado tuvo la necesidad de recurrir a ajustes económicos para enfrentar el aumento de la deuda externa y equilibrar el déficit en el comercio exterior.

En diciembre de 1970, llegó a la Presidencia de México Luis Echeverría Álvarez, quien en el sexenio anterior había sido Secretario de Gobernación. Tan sólo un año después del comienzo de su gobierno, el presidente tuvo que lidiar con dos problemáticas, la primera fue la Masacre del *Jueves de Corpus* o también llamada *El Halconazo*, denominada así por la participación de un grupo militar de nombre Halcones, ocurrida el 10 de junio de 1971 (Ortíz, 2014, p. 20). Esta masacre estudiantil provocó que la mirada internacional se dirigiera a México en cuanto a las acciones del Jefe de Estado, los hechos fueron negados oficialmente y no hubo responsables.

La segunda problemática hace referencia al fin del sistema Bretton Woods en agosto de 1971, cuando se dio por finalizada la unión dólar al oro al mismo tiempo que Estados Unidos decidió devaluar su moneda en un 10% y aumentar la tasa de importación un 10%, dichas acciones generaron un desajuste monetario y económico (Lelart, 1991). Ante la tensión social y económica se intentaron restablecer las relaciones entre la sociedad y el gobierno, a la vez que se intentó consolidar el proyecto económico y político de la nueva administración sin perder la influencia estadounidense en el mundo bipolar.

La política exterior durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez fue básicamente “[...] legalista, basada en los principios de no intervención y autodeterminación, que se dirigía a Estados Unidos y, en menor medida a América Latina” (Covarrubias, 2008, p. 17). Por dicha razón, Luis Echeverría Álvarez optó por incrementar la participación de México en el medio internacional, recurriendo a organismos internacionales financieros y acercándose a acuerdos internacionales. Sin embargo, el escenario nacional presentaba una sociedad inconforme que no legitimaba del todo al régimen.

En su esfuerzo por demostrar que México tenía una disposición por participar en la esfera internacional y de esta forma cuidar su imagen, propuso la elaboración de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados en 1974, misma que fue presentada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en donde fue aprobada el 12 de diciembre de 1974, como la Resolución número 3281. En su contenido la Carta hace referencia a la cancelación o interferencia gubernamental indebida en un contrato celebrado con un extranjero, mismo que redacta en 34 artículos (Székely, 1989, p. 1108).

Para 1976, el último año de gobierno de Luis Echeverría Álvarez, la deuda externa ascendió a 25,000 millones de dólares y la deuda privada representaba el 30% del total, siendo

los principales deudores la CFE, PEMEX, BANRURAL, NAFINSA, FINASA y TELMEX. México atravesaba una situación económica difícil, por lo cual tuvo que recurrir a la solicitud de préstamos a organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) por la cantidad de 2,500 millones de dólares. Para su aprobación, se pusieron ciertas condiciones al gobierno mexicano, como la adopción de medidas específicas de disciplina fiscal y gasto público (Galindo, 2011, p.102).

Los condicionamientos por parte de los organismos fueron de tipo económico y administrativo, en los que se pedía el mantenimiento del tipo de cambio, la disminución de aranceles y el control de salarios. Estos préstamos se otorgaron en calidad de programas con políticas macroeconómicas y estructurales, como herramientas para supervisar los avances hacia las metas del país con la ayuda del FMI (Fondo Monetario Internacional, 2016, párr. 2). Dichos programas constan de compromisos de política económica, entre los que se encuentran los criterios de ejecución estructurales que hacen referencia a afianzar las redes de protección social o reforzar la gestión financiera pública.

En diciembre de 1976, tomó el poder José López Portillo, el cual asumió la presidencia de México con un discurso sobre dar una salida pacífica a la guerrilla rural y urbana que se había suscitado a lo largo de la década de 1970. La idea de finalizar con dichos grupos fue una violación a los Derechos Humanos, ya que en ese momento no existía una amenaza a la seguridad nacional. Por otra parte, en 1977, llegó a la presidencia de Estados Unidos James Carter con un discurso favorecedor hacia la protección de los Derechos Humanos en su política exterior, la cual fue una influencia en la ideología de México respecto a la materia. Carter, solicitó un informe sobre la relación de México con Estados Unidos. El documento fue para uso exclusivo de los Estados Unidos, en este se incluyó un apartado sobre la situación de los Derechos Humanos en México, en donde se reportaron violaciones de las autoridades mexicanas por parte del grupo paramilitar Brigada Blanca. Esto, fue un factor que propició el debate legislativo para la creación de lo que en 1992 sería la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Galindo, 2011, p. 53).

En los primeros años del mandato de José López Portillo, empezaron a crearse distintas instancias para la protección de los Derechos Humanos en México, tal fue el caso de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León en 1979,

creada mediante el Decreto Número 120, en el que se expidió la Ley que creó la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Nuevo León (Grupo Legislativo, 2016).

Esto fue de vital importancia ante la observancia internacional que promovía la protección de los Derechos Humanos, ya que al igual que su antecesor, José López Portillo necesitó de financiamiento externo debido a la crisis económica que México atravesaba en 1982. Sin embargo, esta vez los condicionamientos para conseguir apoyo financiero hicieron referencia a la democracia y a los Derechos Humanos, lo cual se materializó en las administraciones posteriores.

Una de las primeras asociaciones fue el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, el cual en sus primeros años, se ocupó de los Derechos Humanos en Centroamérica, particularmente en El Salvador y Guatemala, pero fue hasta 1988 que comenzó a ocuparse de lleno de la situación de los Derechos Humanos en México (CDHVitoria). En 1985, surgió la Defensoría de los Derechos Universitarios promovida por juristas como Jorge Carpizo y Héctor Fix-Zamudio. Con un carácter autónomo, la defensoría tiene dentro de sus facultades promover y proteger los derechos de la comunidad universitaria. Asimismo, está dirigida por un defensor con funciones similares a las de un ombudsman, aunque este, tiene jurisdicción solamente dentro de la universidad.

En el contexto internacional, la guerra fría llegaba a su fin y con ella emergía un nuevo escenario internacional, en el que los Estados podían diversificar a sus socios económicos y constituyendo compromisos como acuerdos comerciales. En este nuevo escenario de integración se encuentran altos indicadores en las cuestiones por el respeto de los Derechos Humanos, la democracia y la igualdad (PNUD, 2006, p. 47). Sin embargo, el interés por estos se traduce en las diversas iniciativas para su protección y preservación. Para poder contraer acuerdos comerciales, los países recurrieron a solicitar préstamos a organismos financieros internacionales, los cuales impusieron a los deudores, políticas dirigidas a proteger los Derechos Humanos.

El surgimiento de las distintas defensorías de los derechos humanos en el Estado mexicano, le fue de conveniencia al gobierno cuando se retomaron las reuniones y discusiones sobre la entrada de México al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) por sus siglas en inglés. Es necesario mencionar que el gobierno de José López Portillo había declinado

la entrada de México al GATT durante su sexenio. Sin embargo, la opinión de Miguel de la Madrid sobre la incorporación de México al GATT fue contraria a la del gobierno antecesor.

El convencimiento de Miguel de la Madrid de la necesidad de una apertura económica sería decisivo para el cambio de modelo económico, y su actitud de aceptación y promoción internacional de los principios integracionistas globales, le brindarían el apoyo del gobierno estadounidense para continuar gestionando el respaldo financiero con los organismos financieros internacionales (Galindo, 2011, p.106).

México firmó su adhesión al GATT el 25 de julio de 1986. A la par de los procesos y discusiones sobre la adhesión de México al GATT, la sociedad civil mexicana demostró su capacidad organizativa después del terremoto de 1985 que afectó la Ciudad de México. Con este hecho se observa que, era evidente que desde los años revolucionarios, la sociedad evolucionó primero, exigiendo mejores condiciones laborales y libertad de culto, para después manifestar su inconformidad ejerciendo su libertad de expresión y exigiendo mejores tratos de la autoridad hacia los ciudadanos, hasta estructurarse en organizaciones civiles que exigían el respeto a las garantías individuales que se encontraban plasmadas en la carta magna. Con este hecho fue notorio que se necesitaba un cambio de posición más firme en la cuestión por el respeto y la preservación de los Derechos Humanos.

2.2 Compromisos internacionales adoptados por México en materia de Derechos Humanos 1949- 2002

Al término de la Segunda Guerra Mundial, los países se vieron obligados a colaborar con líneas de acción encaminadas a mantener la paz internacional, hecho que se concretó el 26 de junio de 1945, cuando se firmó en San Francisco, Estados Unidos la Carta de las Naciones Unidas, con

la que posteriormente el 24 de octubre de 1945 surgió la Organización de Naciones Unidas. La Carta, tiene como objetivo principal trabajar para mantener la paz y la seguridad internacional y, promover mecanismos para el progreso económico y social de todos los pueblos. Asimismo, se reconocen a nivel internacional, la importancia de los Derechos Humanos refiriéndose a la preservación de éstos en su Artículo 1, fracción 3, en el que se establece

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y [...] (Naciones Unidas, 1945, p.3).

Esto significó que por primera vez, los países firmantes de la Carta reconocieron la importancia de respetar los Derechos Humanos. De igual modo, en el artículo 55 apartado C se hace mención al respeto universal a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos sin hacer algún tipo de distinción. Posteriormente, en el artículo 56 se expresa un compromiso a la adopción de medidas para la realización de los propósitos mencionados en el artículo 55 (Naciones Unidas, 1945). Lo anterior, forma parte de los tres pilares de acción sobre los que descansa la acción de Naciones Unidas que son Seguridad, Desarrollo y Derechos Humanos.

Sin embargo, la Carta es un documento que parte de un mecanismo no convencional. Esto quiere decir, que no goza de ningún valor jurídico normativo, a diferencia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales firmado en 1966, el cual forma si parte de mecanismos convencionales. Estos mecanismos fueron creados con el objetivo de proteger a las personas contra los abusos de los Estados y controlar la instrumentación correcta de los tratados internacionales en cada país.

Existen dos tipos de mecanismos los convencionales y los extraconvencionales. Para el Derecho Internacional, los mecanismos convencionales tienen un *estatus alto*, debido a que fueron creados como parte de los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos. Se dividen en tres tipos dependiendo de la función del órgano internacional al que se dirige la queja.

Por lo tanto, el primer tipo son los mecanismos contenciosos, en los que se produce una controversia como consecuencia de violaciones a Derechos Humanos y, que es dirigida a un organismo jurisdiccional de carácter internacional. En este sentido, se considera la acción de la

Corte Internacional de Justicia hacia los Estados que no utilicen la reserva de exclusión a la jurisdicción de la Corte. El segundo tipo, son los mecanismos no contenciosos, los cuales tienen como función fundamental conocer la opinión de un órgano internacional, sobre el grado de aplicación de los derechos plasmados en un tratado en el derecho interno a través de informes periódicos o investigaciones, con los que, a su vez se promueve el desarrollo del diálogo entre el órgano que examina y los representantes estatales. Si existe una información fiable sobre prácticas de violaciones a los Derechos Humanos, el Estado debe otorgar un permiso para la realización de la investigación. Por último, están los mecanismos cuasi-contenciosos caracterizados por ser una controversia que, puede ser sometida a un órgano internacional no jurisdiccional, el cual solo puede emitir una opinión (Berraondo, 2004, pp.52-55).

Por otro lado, los mecanismos extraconvencionales surgen mediante instrumentos jurídicos distintos, puesto que no son creados con base en un tratado. Por ejemplo, el procedimiento público 1235 en el que los diálogos individuales pasan a ser de conocimiento público, los cuales dan a conocer las violaciones de Derechos Humanos. Esto ha dado pie al mecanismo de acciones urgentes, en el cual los Estados son avisados sobre la necesidad de la adopción de medidas para frenar las violaciones y garantizar los derechos de los denunciantes de forma rápida. El procedimiento oficial 1503 por su parte mantiene la confiabilidad del diálogo individual, lo cual resulta favorable para los Estados que prefieren cooperar de manera confidencial a tener un procedimiento público (Berraondo, 2004, pp. 58-66). La finalidad de las características de cada uno de los mecanismos conlleva al cumplimiento de los principios antes mencionados.

Con la creación de la Asamblea General de Naciones Unidas, surgieron distintas comisiones con diversos propósitos, encaminados en abarcar todos los ejes de la organización: Seguridad, Desarrollo y Derechos Humanos. Con referencia a este último, se creó la Tercera Comisión de la Asamblea General de la ONU, la cual analiza y discute temas relacionados con asuntos sociales, humanitarios y de Derechos Humanos.

Por otro lado, en 1948 fue creado el Sistema Interamericano de Derechos Humanos - derivado de la OEA-, el cual constituye el marco para la promoción y protección de los Derechos Humanos en la región. Se compone de dos pilares que fueron creados en 1959 e instalados en 1979: el primero es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual se

estableció como un órgano cuya actividad fundamental es promover la observancia y la defensa de los Derechos Humanos y servir como órgano consultivo de la OEA (OEA, 1967, Art. 106), a través del Sistema de Petición Individual. Éste es un instrumento de acceso de las presuntas víctimas a la Comisión y de monitoreo a la situación de los Derechos Humanos en los Estados miembros, mediante informes, audiencias y observaciones *in loco*.

El segundo pilar, es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, instalada el 3 de septiembre de 1979 como órgano jurídico, cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos a través de su función jurisdiccional, en la que la Comisión está autorizada a emitir una decisión sobre un caso de un Estado miembro que haya reconocido su competencia. La segunda función es la consultiva, en la que cualquier Estado miembro puede pedir consultas a la Corte sobre la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados en materia de Derechos Humanos (OEA, 2015, párr. 56).

En abril de 1948, la IX Conferencia Internacional Americana aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la cual contiene en su Artículo 18 el derecho de justicia de los ciudadanos que han sido víctimas de transgresiones a sus derechos por parte de las autoridades.

Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente (Declaración Americana, 1948).

Este artículo es un precedente de la evidente necesidad de una institución nacional que observe y defienda los Derechos Humanos. En el mismo año, se proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos estableciéndose de esta forma la protección de éstos en el mundo. En el Artículo 1 se menciona que todos los seres humanos son libres e iguales; por consiguiente, en el artículo 2 se sostiene que todas las personas pueden gozar de los derechos y libertades que se describen en la declaración sin distinción alguna (Declaración Universal, 1948, pp. 4-6). Sin embargo, uno de los primeros precedentes de la necesidad de una institución a nivel nacional, lo sentó en su entendimiento el Artículo 8 en el cual se sostiene que “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley” (Declaración Universal, 1948, p.18).

El 16 de diciembre de 1966, por iniciativa y seguimiento a lo suscrito en la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos y, con la necesidad de reforzar el ideal de persona libre se firmó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el que los Estados firmantes se comprometieron en el artículo 2

[..] adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (Naciones Unidas, 3 de enero de 1976).

En este nuevo documento, particularmente en el Artículo 16 se incluyó la presentación de informes en los que se describan las medidas adoptadas y los progresos de los Estados. Se acordó que, dichos informes fueran presentados ante el Secretario General de las Naciones Unidas, el cual enviará el informe al Consejo Económico y Social para su examinación. En el Artículo 19, se menciona que la facultad del Consejo Económico y Social de transmitir los informes a la Comisión de Derechos Humanos para su estudio y recomendación de forma general. Por último, en el Artículo 20 se les facultó a los Estados presentar observaciones sobre las recomendaciones que consten de un informe de la Comisión de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 3 de enero de 1976).

En 1969 se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual entró en vigor en 1978 y que ha sido ratificada por 24 países, entre los que se encuentra México. En ella se suscriben los Derechos Humanos que los Estados ratificantes se comprometen a dar garantías para que sean respetados. Además, la Convención creó la viabilidad para la instalación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual mantiene facultades como la de procesar peticiones individuales relativas a Estados que aún no son parte de la Convención.

Otro de los primeros compromisos de México, fue suscribirse a la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer el 17 de julio de 1980, aprobada por el Senado el 18 de diciembre de 1980, cuya entrada en vigor fue hasta el 3 de septiembre de 1981. En esta Convención los Estados se comprometieron en el Artículo 3 a tomar las medidas apropiadas en el sector político, social, económico y cultural para asegurar el goce de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 18 de diciembre de 1979). Asimismo, el 20

de noviembre de 1989 fue adoptada la Convención sobre los Derechos del Niño en la que los Estados se comprometieron a adoptar medidas administrativas y legislativas, así como hacer uso de recursos disponibles y recurrir a la cooperación internacional para hacer efectivos los derechos mencionados en la Convención (Naciones Unidas, 1989, art. 4).

El 5 de marzo de 1995, entró en vigor la Convención Belem Do Para que fue adoptada por la Asamblea General de la OEA en 1994. Esta Convención, tiene como objetivo prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra la mujer, definiendo a la violencia en su Artículo 1 como “[..] cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público o privado” (OEA, 5 de marzo de 1995).

Por otro lado, en el Artículo 7, la Convención sostiene que los Estados deben establecer procedimientos legales, justos y eficaces. Tales como medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso a los mencionados procedimientos, para la mujer que haya sido víctima de violencia. En el Artículo 8, se promueve la cooperación internacional para la ejecución de programas encaminados a proteger a la mujer. Además, en su capítulo IV establece que los Estados pueden recurrir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para la interpretación de la Convención. Esto se refiere a que cualquier persona legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a presentar denuncias y quejas de acuerdo con el Artículo 7 de la Convención.

Cada uno de los compromisos internacionales que adquirió México, constan de distintas connotaciones en cuanto a su aplicación. Por un lado, una Declaración es un documento en el cual existe un acto jurídico comunitario, con el que se pretende dar a conocer cierta materia que no implica un compromiso por parte de los Estados y, que generalmente es el paso previo a la elaboración de un convenio o una convención (Enciclopedia jurídica, 2014). Este documento no es jurídicamente vinculante, es identificado como “Soft law” lo cual quiere decir que son directrices de conducta, pero no son normas estrictas vinculantes, las declaraciones reflejan principios que los Estados acuerdan puesto que son obligaciones morales, otros de los instrumentos no vinculantes son las recomendaciones y las resoluciones (UNESCO, 2017, párr. 9).

Asimismo, una convención es un acuerdo entre Estados que dispone de una fuerza jurídica de obligado cumplimiento por parte los Estados que la ratificaron. (Amnistía, Documentos) Por último, un Pacto es un acuerdo, convenio entre dos o más entidades a cuya observancia se obliga unos a otros, en el documento se encuentran las condiciones en las cuales deberá cumplirse (Hernández, 2002, p.821). Estos dos últimos instrumentos si son de carácter vinculante o bien instrumentos “hard law”, ya que establecen normas reconocidas por las partes contratantes y los Estados dan su consentimiento bajo los términos de un tratado (UNESCO, 2017, párr. 4).

Hasta diciembre de 2018, México ha firmado y ratificado doce documentos internacionales de carácter general en materia de Derechos Humanos y ha firmado un total de ciento treinta y cinco documentos internacionales sobre genocidio, esclavitud, desaparición forzada, personas con discapacidad, de defensa hacia las mujeres, sobre asilo y, derecho internacional. Como actor internacional, México destaca como participante en la comunidad global en el reconocimiento de derechos humanos, empero al cumplir con lo dispuesto en cada tratado, sus acciones son consideradas ineficientes.

Para supervisar el cumplimiento de los nueve tratados básicos de Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos, se han conformado órganos de vigilancia para observar el cumplimiento de los tratados, creados a partir de éstos, entre los que se encuentran el Comité de Derechos Humanos, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité de los Derechos del Niño, Comité contra la Desaparición Forzada y Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Los Estados por su parte, presentan informes a cada uno de los órganos de vigilancia según el tipo que se les solicite, en los informes los Estados deben describir las medidas adoptadas para dar efecto a lo mencionado en los tratados, deben mostrar los progresos, datos estadísticos y deben indicar si existe algún impedimento para la aplicación interna del tratado. Por otro lado, los órganos publican observaciones generales o recomendaciones del mismo tipo relacionadas con las obligaciones descritas en los tratados (Alto Comisionado, 2016, pp. 53-67).

2.3 Constitución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como sistema Ombudsman 1992-2009

Después de la destrucción del muro de Berlín en 1989 y de la caída de la Unión Soviética en 1991, el medio internacional comenzó una etapa de reestructuración en la que los intereses nacionales viraban el enfoque hacia la cooperación a través de tratados y alianzas regionales y, hacia una atención creciente a los Derechos Humanos. La apertura comercial representaba los intereses de los Estados, las relaciones económicas y comerciales mostraron un auge. Al terminar el mundo bipolar, la integración regional empezó a surgir en América Latina puesto que, los países contaban con la libertad de decidir y elegir socios económicos.

Las ideas sobre un Estado democrático, constaron de una revalorización de los derechos y obligaciones civiles y políticas del individuo para la correcta aplicación de los nuevos esquemas globales. Por otra parte, los organismos financieros también realizaron reformas apegadas al modelo neoliberal para asegurar el desarrollo sostenible, el Fondo Monetario Internacional por ejemplo, requirió la actuación del Consejo Judicial, la Corte de Justicia y el ombudsman, a través de reformas estructurales que generaran confianza en el sistema financiero y que mejoraran la gobernanza de los Estados (IMFSurvey, 1998, pp. 300-301). El cambio de modelo económico demostró la necesidad de una reforma del Estado que facilitara la transición del país en éste.

En este nuevo escenario internacional y dadas las situaciones económicas y políticas críticas de México, aunado a la presión social de organismos regionales y organizaciones no gubernamentales en Derechos Humanos, el Estado buscó la implementación de un modelo democrático moderno que fueran a fin con los principios neoliberales a favor del respeto a los Derechos Humanos. México necesitaba demostrar una estabilidad política, económica y social ante la comunidad internacional, es por ello que se recurrieron a reformas y creaciones de instituciones que respaldaran la responsabilidad internacional del Estado mexicano.

Sin embargo, en el escenario nacional, se observaba una tensión social resultado del llamado fraude electoral de 1988, debido a la caída del sistema que contabilizaba los votos de las elecciones federales, en las que Carlos Salinas de Gortari resultó victorioso. En los primeros

dos años de su mandato y de acuerdo con los antecedentes de México como un Estado que viola la integridad de los Derechos Humanos, los organismos Amnistía Internacional y Americas Watch y, el Departamento de Estado de la Unión Americana, hicieron del conocimiento de la opinión pública la situación crítica social en el país, ya que sus informes mostraron casos de tortura, presos políticos, indígenas encarcelados y un alto número de desaparecidos, lo cual afectaba la imagen de México en el exterior.

En su primer informe de gobierno, el presidente Carlos Salinas de Gortari afirmó que el Estado tiene la capacidad de hacer valer, en los hechos, el derecho; que no existen individuos o grupos que pudieran estar por encima de la ley, debido a lo anterior, los avances en cuanto a la creación de una institución que revisara la situación de los Derechos Humanos, siguió el ejemplo de la Defensoría de los Derechos Universitarios en la Universidad Autónoma de México encabezada por Héctor Fix- Zamudio Licenciado en Derecho, profesor, investigador y director del Instituto de Derecho Comparado y, también por Jorge Carpizo McGregor Doctor en Derecho, investigador emérito, profesor, Rector de la UNAM y Vicepresidente de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman.

Con el objetivo de reducir las presiones sociales, de mostrar un avance en la materia y de responder a la presión ejercida por organismos a través cartas recibidas diariamente de Amnistía Internacional, el jefe de Estado creó en 1989 la Dirección General de Derechos Humanos, la cual fue creada como dependiente de la Secretaría de Gobernación. Esto trajo consigo una ola de presión social debido a que la ciudadanía estaba en desacuerdo que una institución que tenía como objetivo revisar las violaciones de Derechos Humanos, dependiera de un ente de gobierno. Por otra parte, el Comité de Derechos Humanos Internacional de Abogados de Minnesota señaló la necesidad de ampliar el mandato de la Dirección. Asimismo, en mayo de 1990 el asesinato de la defensora sinaloense Norma Corona Sapién ocasionó que el gobierno le dedicara más atención al tema, puesto que el suceso fue uno de los casos más sonados sobre impunidad durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Ante la situación social en México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, declaró que en el país se violentaba la Convención Americana de Derechos Humanos de la OEA. Este hecho coincidió con una resolución expedida por el mismo organismo sobre una revisión a los sistemas electorales. Un mes más tarde, Human Rights Watch publicó el informe

Human Rights in Mexico: A policy of impunity, en este informe se sostenían una serie de violaciones durante la década de 1980. En el documento se encontraban casos de desapariciones de activistas, violencia policial y represión, tortura y asesinatos (Human Rights Watch, 1990).

La posición del entonces presidente fue cuestionada debido a la percepción del manejo de un doble discurso, uno a favor de los Derechos Humanos y el otro el que el informe mostró. La imagen social de México ante la comunidad internacional fue señalada por los demás miembros y organismos observadores en la materia, lo cual le produjo consecuencias como por ejemplo que

[...] a mitad de la negociación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), el Congreso de Washington sostuviera audiencias sobre la situación de los derechos humanos en México. El tema llegaría hasta la Cámara de Representantes de Estados Unidos, que recibiría también los reportes de instancias como Amnistía Internacional, generando con ellos una situación adversa para los objetivos del Presidente Salinas (Galindo, 2011, p. 67).

Los asuntos políticos y comerciales se vieron influenciados por la fuerte presión social ejercida, por lo que Carlos Salinas de Gortari se vio en la obligación de impulsar de forma correcta una protección hacia los Derechos Humanos.

Fue hasta el 6 de junio de 1990 que se emitió el decreto por el que se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación pero adscrito al titular de la dependencia, este órgano sería responsable de proponer y vigilar la política nacional en cuenta a la protección de los Derechos Humanos, el condecorado abogado Jorge Carpizo fue la figura que ocupó el puesto de Presidente fundador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En el decreto, se describieron las atribuciones de la Comisión, así como también se determinó que el presidente de la Comisión sería nombrado por el Titular del Ejecutivo Federal y, de igual forma se estableció la creación de un Consejo que definiera los lineamientos para la coordinación con organismos nacionales e internacionales en la materia. En el Artículo 4 transitorio, se estableció que los recursos de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación pasarían a formar parte del órgano desconcentrado (Diario Oficial, 1990).

El surgimiento del sistema *ombudsman* como un organismo en el que el titular es un funcionario público de alto nivel, que goza de independencia pero tiene responsabilidades ante el Poder Legislativo, permitió recibir quejas en contra de funcionarios y autoridades, que son investigadas para posteriormente emitir las debidas recomendaciones y así elaborar informes públicos sobre el cumplimiento o no de éstas. En las últimas dos décadas del siglo XX, el surgimiento del ombudsman fue requerido por parte de los Estados como una respuesta ante la emergencia de organismos oficiales, es decir como un medio de control de posibles problemáticas entre órganos de poder e individuos (Carpizo, 1993, p. 15-17).

No obstante, cada Estado adoptó de forma distinta el sistema ombudsman a su orden nacional, en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos, encuentra similitudes con el ombudsman en la forma directa de presentar una queja y en la forma en la que se articulan las investigaciones, también presentan similitudes en la facultad de pedir la documentación necesaria, en su actuación antiburocrática, en la gratuidad del servicio y en la elaboración de informes periódicos y públicos. Sin embargo, estos dos entes se diferencian en que, en México el Presidente de la República es quien designa al presidente de la Comisión, el presidente de la Comisión a diferencia del ombudsman de otros países, no tiene poder sancionador y, sobre todo cuenta con facultades que no se le atribuyen a un ombudsman, tales como representar al gobierno ante organismos internacionales de Derechos Humanos y tener facultades de prevención de violaciones, educativas y culturales respecto a la materia (Carpizo, 1993, p. 18).

Aunque la creación del órgano tuvo una buena aceptación por la comunidad internacional, era de conocimiento general que el acto fue parte de la iniciativa de participación de México en el nuevo modelo democrático neoliberal. Dentro del contexto nacional, el Diputado del Partido de la Revolución Democrática Humberto Zazueta Aguilar (1992) se pronunció ante el hecho sosteniendo que

[...] el nacimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentra enmarcado fundamentalmente dentro de la necesidad gubernamental de ganar crédito y legitimidad internacional que venía perdiendo. La hipersensibilidad del ejecutivo frente a cualquier reclamo que venga del exterior, encuentra en la Comisión Nacional de Derechos Humanos una de sus más claras expresiones.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un órgano de control externo que tiene como función principal la salvaguarda de los Derechos Humanos, a través de procedimientos

de queja y oficio que determinen si la actuación de distintos servidores públicos está dentro del marco de la Carta Magna. Entre sus funciones se encuentran, conocer e investigar las presuntas violaciones de Derechos Humanos, formular recomendaciones públicas no vinculatorias, procurar la conciliación entre los quejosos y autoridades señaladas como responsables, formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales firmados y ratificados por México y, proponer al ejecutivo la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en la materia (Comisión Nacional, 2010). Su capacidad y efectividad se mide mediante la aceptación de las recomendaciones emitidas a los servidores públicos y la respuesta de éstos ante ellas. En lo que se refiere a los órganos administrativos o jurisdiccionales, la comisión otorga asesoría jurídica para el procedimiento correspondiente.

El 19 de noviembre de 1991, Carlos Salinas de Gortari sometió a la Cámara de Diputados una iniciativa en la que se buscaba elevar a rango constitucional la Comisión y, a su vez crear un sistema no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos. Es decir que además de proteger los Derechos Humanos, el organismo tendría a su cargo actividades como divulgación, promoción y difusión de éstos. Asimismo, es responsable de la promoción de la recepción nacional del orden internacional (González, 2011).

En su tercer informe de gobierno, el Presidente Carlos Salinas de Gortari retomó la importancia de la protección a los Derechos Humanos, acompañando su discurso fatuo con la creación de la nueva institución mencionando que

La nueva Comisión Nacional de Derechos Humanos, respetada activa, vigila y atiende con creciente eficacia las quejas por presunta violación de derechos. Este año la comisión ha recibido tres mil trescientas setenta y cuatro denuncias. [...] Lo importante es nuestro compromiso contra la impunidad; más de la mitad de dichas denuncias han sido satisfactoriamente resueltas. He prometido una respuesta eficaz a las recomendaciones de la comisión, éste es un compromiso fundamental del gobierno de la República (Tercer Informe, 1991).

En los primeros años de funcionamiento, la Comisión mostró credibilidad ante la sociedad, sus recomendaciones fueron aceptadas y se promovieron de forma exitosa sus actividades. Sin embargo, era notoria la necesidad de elevar la Comisión a un rango

constitucional, por lo que el mandatario decidió expresar tal necesidad en su tercer informe de gobierno, afirmando que

[...] vamos a fortalecer la capacidad de los órganos de procuración de justicia, a promover la más pronta respuesta a las decisiones del Poder Judicial Federal y a poner a la consideración de ustedes, señores legisladores, elevar a rango constitucional la protección que brinda la Comisión Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos. (Tercer Informe, 1991)

La Comisión se elevó a un rango constitucional, trayendo consigo la expedición de una ley reglamentaria dotando de mayor fortaleza a las recomendaciones que se emiten. Para ello, se llevaron a cabo modificaciones en el artículo 102 constitucional dividiéndolo en los apartados denominados A y B. En el primero, se menciona la regulación del Ministerio Público Federal, en el segundo, se estableció la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En este aspecto, dentro de la Carta Magna el 28 de enero de 1992 se añadió el apartado B en el artículo 102 en el que se establecían

[...] organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos (Cámara de Diputados, 1993, p. 256).

En el mismo apartado, se sostiene que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, debe estar enterada de las inconformidades que se presenten derivadas de las recomendaciones. La Comisión notó la necesidad de atender puntos de atención especiales, lo cual conllevó a la creación de cinco Visitadurías Generales que atienden distintas áreas. La primera Visitaduría General se creó en 1990 y tiene a su cargo casos de desapariciones asociadas con una represión por parte del Estado, demandas de violaciones hacia los derechos fundamentales de la mujer, la niñez y la familia. En 1992, se creó la segunda Visitaduría General con el objetivo de atender las quejas relacionadas con entidades de administración pública, adultos de la tercera edad y personas con algún tipo de discapacidad. En 1996, se creó la Tercera Visitaduría General para atender quejas de abusos por parte de la autoridad federal y violaciones de Derechos Humanos en reclusorios y centros de internamientos para menores. En 1998, se creó la cuarta Visitaduría General especializada en la protección, defensa, promoción y difusión de los Derechos Humanos en los pueblos indígenas. Por último, la quinta Visitaduría General se creó en el 2005

con el objetivo de revisar y analizar temas de migración, trata de personas, agravio a periodistas y defensores civiles (Galindo, 2011, pp. 149-152). Una sexta Visitaduría General se encarga de revisar los asuntos en materia laboral, seguridad social y derechos ambientales.

El primero de enero de 1994 surgió en Chiapas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional como una oposición al gobierno. Esto, trajo consigo costos sociales como altas denuncias de violaciones de Derechos Humanos y hostigamiento por parte de los militares y grupos paramilitares que fueron surgiendo. El 22 de diciembre de 1997 se perpetuó un ataque por parte de bandas paramilitares que posteriormente fueron relacionadas con el gobierno de Ernesto Zedillo y con su Secretario de Gobernación Emilio Chuayffet; 45 indígenas tzotziles entre los que se encontraban hombres, mujeres embarazadas y niños fueron asesinados en el municipio de Chenalhó Chiapas en lo que se denominó la masacre de Acteal (Gilly, 2009, p.1).

La información sobre la masacre llegó a la Comisión, la cual determinó que lo sucedido violentaba los Derechos Humanos de las víctimas y afectados y, emitió una recomendación donde se establecía que hubo funcionarios de gobierno implicados, que se cometieron algunos errores al proporcionarle la documentación a la Comisión y que se necesitaba una investigación a fondo para eliminar la posible participación de elementos de seguridad pública. Sin embargo, los responsables no han sido castigados (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1998). Respecto a lo acontecido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió en 2005 una denuncia presentada por la Sociedad Civil Las Abejas, denunciando que no se han castigado a los culpables, posteriormente en febrero de 2006 el Estado mexicano fue notificado y de esta forma empezaron las observaciones.

En cuanto a la observancia internacional, la Organización de Naciones Unidas a través de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, efectuó una serie de recomendaciones para propiciar el efectivo funcionamiento de la institución, entre las recomendaciones se encontraba el favorecer una autonomía reconocida constitucionalmente. Esto se concretó con la reforma constitucional en junio de 1999 publicada en el Diario Oficial de la Federación, en ella la Comisión obtuvo la plena autonomía de gestión y presupuestaria, empero el estatus de las comisiones estatales no fue tema de discusión.

Dentro de las aportaciones de la reforma, está el establecimiento de la facultad del Senado de elegir al presidente de la Comisión y a los miembros del Consejo Consultivo. De igual forma se determinó que la duración en el cargo presidencial fuera de cinco años,

favorable a una reelección, además se le demanda al presidente de la Comisión la rendición de un informe anual ante los poderes de la unión (Valencia, 2015, p.509). Asimismo, se modificó la denominación Comisión Nacional de Derechos Humanos por Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En el año 2006, el Congreso aprobó modificar el Artículo 105 constitucional añadiendo el inciso G a la fracción II, mediante una reforma que permitiera que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ejercite acciones de inconstitucionalidad de las que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá conocimiento, en la que se determinará si una ley resulta violatoria para los Derechos Humanos, dotando de capacidad a la Comisión para recurrir a estar en contra de leyes federales o estatales y así como de tratados internacionales que puedan representar una amenaza a los derechos de los individuos (Secretaría de Gobernación, 2006).

En mayo del mismo año, se perpetuó la fuerte represión policial en San Salvador Atenco contra manifestantes que se pronunciaban en contra de la construcción de un nuevo aeropuerto. Tal hecho, derivó en torturas físicas, psicológicas y sexuales a decenas de mujeres. Distintos organismos de Derechos Humanos consideraron que se violaron los derechos de las víctimas y que, además el Estado incumplió con la obligación de investigar los hechos de manera correcta.

Por su parte, la Comisión emitió la recomendación 38/2006, en la cual se exhortaba al Secretario de Seguridad Pública Federal a iniciar los procedimientos administrativos correspondientes, en contra de los servidores públicos de la Policía Federal Preventiva involucrados en el acto, capacitar elementos en la prevención del trato cruel y/o degradante y, se solicitó la instauración de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en contra de los servidores públicos que entorpecieron la investigación. Al Gobernador Constitucional del Estado de México Enrique Peña Nieto, le hizo una observación de trece recomendaciones entre las que se destacaron proceder administrativamente en contra de los involucrados, realizar los trámites necesarios para efectuar el pago de reparación de daño e indemnización y la creación de un grupo de trabajo que propicie las investigaciones (CNDH, 2006 pp. 1657-1661). Otras recomendaciones estuvieron dirigidas de forma conjunta a ambos funcionarios y al Comisionado del Instituto Nacional de Migración.

Un año después de los hechos, el gobierno del Estado de México afirmó que la recomendación emitida por parte del organismo estaba en proceso de cumplimiento. Sin

embargo, con una impunidad sobre lo acontecido, en abril del 2008 se presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual posteriormente fue presentada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el caso 12 846 “Mariana Selvas Gómez y otras”. En el 2013 el Estado reconoció su responsabilidad afirmando que impulsaría la investigación, sancionaría los responsables y adoptaría medidas de reparación. Hasta el 2016 había 30 personas detenidas, pero ni una condenada (BBC, 2016).

Durante el gobierno de Vicente Fox Quesada las violaciones a Derechos Humanos se mantuvieron en la opinión internacional, se registraron altos números en las denuncias de torturas, detenciones arbitrarias, malos tratos y, amenazas y agresiones a periodistas. No obstante, los hechos que lograron acaparar la atención internacional fueron las mujeres y niñas violadas, desaparecidas y asesinadas en Ciudad Juárez Chihuahua. A pesar de la presión internacional, los responsables de los crímenes no han sido llevados ante la justicia. Un informe de Amnistía Internacional en el año 2006, afirmó que existe una falta de interés en solucionar los casos de violaciones. Además, en el mismo informe se concluye que el gobierno creó un clima de impunidad contribuyendo a que se sigan cometiendo abusos, que no se han castigado a los culpables de violaciones a Derechos Humanos y tampoco se han sancionado a los responsables de los homicidios de mujeres (Amnistía, 2006).

En los primeros tres años de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, continuaron las denuncias por detenciones arbitrarias, tortura, desapariciones, desapariciones forzadas y uso excesivo de la fuerza, ejecuciones extrajudiciales, violencia policial, asesinatos a periodistas y detenciones arbitrarias de activistas y defensores. Además, las comunidades indígenas se vieron reprimidas cuando intentaron protestar contra proyectos de inversión y desarrollo. Como consecuencia del combate al narcotráfico, surgieron desplazados y se registraron denuncias de agresiones hacia migrantes centroamericanos que atravesaban el país con el objetivo de llegar a Estados Unidos.

México cuenta con el más extenso sistema ombudsman, con treinta y dos comisiones estatales y una comisión nacional, es el Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos más grande del mundo. Sin embargo, su efectividad es cuestionable, dado que no todas las comisiones estatales son autónomas, algunas dependen de la administración pública y las designaciones de sus titulares son discutibles, esto representa la crítica más importante de Naciones Unidas hacia la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

A pesar del correcto establecimiento del sistema ombudsman, las violaciones a los Derechos Humanos continuaron perpetuándose y en algunos estados de la República aumentaron en número y víctimas. Mientras el gobierno mexicano afirmaba en la esfera internacional que se aplicaba una correcta protección a los derechos, informes de organismos internacionales demostraron la grave realidad social sucedida durante el salinato y durante el sexenio de Ernesto Zedillo, las represiones durante el sexenio de Vicente Fox y los abusos a la población en la llamada guerra contra la delincuencia desarrollada por Felipe Calderón. La poca actuación del gobierno mexicano, las irregularidades en las investigaciones y los procesos tardíos, tuvieron como consecuencia la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado mexicano el 16 de noviembre de 2009 por el caso “campo algodnero”.

CAPÍTULO III

RESPUESTA DEL ESTADO MEXICANO ANTE LA RECOMENDACIÓN RECIBIDA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN 2009

El presente capítulo, analiza la primera condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos hacia México, responsabilizando al Estado por el caso Campo Algodonero ocurrido en 2001. De igual forma, se examina la respuesta de México hacia la sentencia de la Corte. En un último apartado, se observa la situación de los Derechos Humanos en México desde su primera condena por un organismo internacional hasta el año 2018. Este capítulo permite hacer un análisis de la línea de acción del Estado mexicano en conjunto con el sistema ombudsman nacional, respecto a los casos de violaciones de Derechos Humanos.

3.1 Condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a México: El caso campo algodouero 2009

Desde 1993, Ciudad Juárez ha sido el foco de atención nacional e internacional debido a la violencia hacia las mujeres que se ha perpetuado en el estado. Distintos organismos de Derechos Humanos tanto nacionales como internacionales, han observado la situación y han concluido que el Estado presenta una deficiente respuesta ante los crímenes. En 1998, la Comisión Nacional de Derechos Humanos informó que se habían examinado 24 casos de homicidios de mujeres en los que se presentaron violaciones de derechos a las víctimas y a sus familiares. A partir de esa fecha hasta el 2007 organismos defensores de los derechos de las

mujeres, Naciones Unidas, la Comisión Interamericana y sus relatores se pronunciaron ante los crímenes (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, p. 33).

Los informes de distintos organismos observadores de Derechos Humanos, evidenciaron las transgresiones a las garantías. Durante los primeros tres años del periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa, se registraron altas denuncias de desaparición forzada, tortura, amenazas y agresiones a defensores y periodistas. Por otro lado, las víctimas o bien sus familiares, solicitaron el actuar de organismos internacionales debido a que no se encontraron satisfechos con los procesos de justicia de cada individuo.

Dentro del territorio nacional, la guerra contra el narcotráfico generó un aumento en las denuncias por abusos sexuales y abuso de autoridad por parte del ejército, la policía federal, la policía estatal y la policía municipal; mientras que las denuncias por amenazas, tortura, desaparición forzada y detenciones arbitrarias continuaron. No obstante, en el estado de México y en el estado de Chihuahua la violencia contra las mujeres, desapariciones, secuestros, violaciones y asesinatos se mantuvieron como un fenómeno generalizado, “En 2009, según los informes, al menos 35 mujeres desaparecieron, y al final de año seguía sin tenerse noticia de su paradero” (Amnistía, 2010, p.294). Los actos violentos hacia la mujer se habían suscitado desde la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León y de Vicente Fox Quesada, siendo durante el mandato de este último, donde se encuentran los ocho cadáveres femeninos en un campo algodoneru ubicado en Chihuahua.

El 6 y 7 de noviembre de 2001, fueron encontrados ocho cuerpos de mujeres en un campo algodoneru de Ciudad Juárez, las víctimas fueron reportadas como desaparecidas en distintas fechas cercanas entre ellas. Tres de los ocho cuerpos, fueron identificados con los nombres de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez. Debido a las faltas de información, el periodo tardó de respuesta por parte de las autoridades y la poca eficacia del sistema de justicia, las familias de las víctimas en conjunto con la Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana, decidieron presentar tres denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 6 de marzo de 2002, alegando la responsabilidad del Estado mexicano por las irregularidades en los procesos de investigación.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, concluyó que los casos eran admisibles puesto que reunieron los requisitos conforme a los artículos 46 y 47 de la

Convención Americana, en dónde el primero se refiere al agotamiento de recursos de jurisdicción interna para poder presentar una petición ante la CIDH, el segundo por su parte es referente a la inadmisibilidad de las peticiones, el cual este no fue el caso. Las partes fueron notificadas sobre la realización de un análisis relativo a la supuesta violación de los artículos 2, 4, 5, 7, 8, 11 y 25 de la Convención, sobre el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, a la libertad personal, a las garantías individuales, a la protección de la honra y de la dignidad y, el derecho a la protección judicial.

Posterior al estudio sobre el trámite, la CIDH notificó al Estado mexicano sobre la petición el 29 de mayo del 2002, otorgándole un plazo de dos meses para que el Estado presentara sus observaciones. Después de una prórroga solicitada, el 30 de agosto de 2002 el Estado presentó sus observaciones sobre la petición (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 24 de febrero de 2005).

Los peticionarios señalaron responsable al Estado mexicano por irregularidades e inconsistencias, el ente por su parte, pidió que se considere el criterio establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en materia de previo agotamiento de recursos internos antes de enfrentarse a un proceso internacional, además pidió que la Comisión declarara inadmisibles la petición. El Artículo 46 de la Convención Americana, establece tres supuestos por los que no aplica la regla de agotamiento de los recursos internos, el primero es que en el Estado no exista la legislación interna para el debido proceso legal, el segundo es que no se le haya permitido a la víctima el acceso a los recursos de la jurisdicción interna o se le haya impedido agotarlos, por último, el tercer supuesto es que exista un retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Los peticionarios invocan la aplicabilidad de la excepción al segundo supuesto, ante esto el Estado debe señalar y demostrar su efectividad. Éste por su parte, presentó información sobre las acciones adoptadas para atender el problema de violencia hacia las mujeres, pero no presentó información específica que concluya que el recurso es efectivo conforme a lo requerido por los parámetros internacionales en materia de Derechos Humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 24 de febrero de 2005). La CIDH, concluyó que tiene competencia para conocer a fondo cada uno de los tres casos presentados considerándolos admisibles.

El 24 de febrero de 2005, la CIDH aprobó los informes 16/05, 17/05 y 18/05, hecho con el que se declararon admisibles las peticiones, posteriormente el 30 de enero de 2007 la Comisión notificó a las partes la decisión de acumular los tres casos. El 9 de marzo de 2007, se aprobó el informe de fondo número 28/07, en el que fueron señaladas recomendaciones al Estado mexicano notificándolo el 4 de abril de 2007. La Comisión consideró que México no adaptó las recomendaciones emitidas, por lo que decidió someter el caso a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El 4 de noviembre de 2007, la Comisión presentó de conformidad con los artículos 51 y 61 de la Convención una demanda contra los Estados Unidos Mexicanos, señalándolo como responsable de la desaparición y ulterior muerte de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

La Comisión le solicitó a la Corte que se declarara culpable al Estado mexicano por la violación del Artículo 4 respecto al derecho a la vida, el Artículo 5 sobre la integridad personal, el Artículo 8 sobre las garantías judiciales, el Artículo 19 sobre los derechos del niño, puesto que dos de las víctimas eran menores de edad y, el Artículo 25 sobre la protección judicial. El Estado fue notificado sobre la demanda el 21 de diciembre de 2007. En la demanda, se responsabiliza al Estado por “la falta de medidas de protección a las víctimas, la falta de prevención de éstos crímenes, pese al conocimiento de la existencia de un patrón de violencia de género, la falta de respuesta de las autoridades por la desaparición, la falta de la debida diligencia en la investigación de los asesinatos, la denegación de justicia y la falta de reparación adecuada (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009). Cabe mencionar que, la función del caso es determinar la responsabilidad del Estado por las violaciones alegadas y la no responsabilidad personal de Arturo Chávez Chávez Procurador General de la República.

La Corte tomó nota que desde el momento de denunciar a las autoridades la desaparición de las víctimas se propició una demora para iniciar la búsqueda, el Estado indicó que dentro de ese periodo de tiempo se registraron las desapariciones y los testimonios de quienes las interpusieron. La Corte por su parte, señala que no se puede dar por probado que las acciones de las autoridades hayan sido efectivas e inmediatas, además sostiene que los familiares emprendieron distintas acciones para buscar a las desaparecidas ante la nula actuación de las autoridades correspondientes. La Corte, concluye que existe una ineficiencia e indiferencia en la investigación de dichos crímenes y que es preocupante que se presenten altos

grados de violencia -incluyendo la del tipo sexual-, derivado de una cultura de discriminación contra la mujer tanto en la modalidad de los crímenes como en la respuesta de las autoridades frente a éstos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, p. 48).

La responsabilidad de las irregularidades cometidas en la etapa de investigaciones fue aceptada por el Estado, entre ellas figuraron la falta de líneas de investigación, la inexistencia de investigaciones contra funcionarios públicos y la alegada fabricación de culpables. Se señaló la existencia de impunidad debido al incumplimiento estatal de garantizar los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal, por lo mencionado anteriormente

[...] el tribunal concluye que el Estado incumplió con su deber de investigar –y con ello garantizar- los derechos consagrados en los artículos 4.1, 5.1 y 7.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y con el artículo 7.b y 7.c de la Convención Belém do Para en perjuicio de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, p. 100).

Por otra parte, el Tribunal también señaló que la cultura de discriminación de la mujer contribuyó a que las desapariciones no fueran catalogadas como un problema de magnitud importante y, se estableció una conexión entre la violencia contra la mujer y la discriminación ante la misma en Ciudad Juárez. Por otro lado, la Corte consideró que el Estado violó el Artículo 19 de la Convención y los Artículos 1.1 y 2 en perjuicio de Esmeralda Herrera y Laura Berenice Ramos, ambas menores de edad.

En cuanto a los familiares de las víctimas, la Corte concluyó que éstos habían sufrido acoso y amenazas por parte de las autoridades durante el proceso y, que además el Estado efectuó una mala diligencia en la determinación de la identidad de los restos, un retraso en la entrega de cadáveres y un mal trato a los familiares durante el proceso de búsqueda. En base a lo anteriormente mencionado el Tribunal configuró un trato degradante contrario a los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención Americana.

Como parte del Derecho Internacional, al que se someten los Estados al firmar y ratificar un tratado o convenio, hay un principio en el que se estipula que para toda violación de una obligación internacional debe haber una reparación adecuada. En este caso, por las violaciones cometidas por el Estado mexicano, la Corte recurrió al concepto *restitutio in integrum* es decir, reparación integral, en la que el Estado debe restablecer la situación anterior,

eliminar los efectos que la violación produjo y debe proporcionar una indemnización para compensar los daños causados. Entre las medidas de reparación, se encuentran que se reparen los daños materiales e inmateriales y se identifiquen y eliminen los factores causales de discriminación, estas reparaciones se refieren a las violaciones declaradas por el tribunal. La Comisión indicó que el Estado debe investigar de forma imparcial las desapariciones y los asesinatos a fin de esclarecer la verdad histórica de los hechos. La Corte, considera la presencia de impunidad dentro del territorio mexicano por lo que dispuso que se realizara el proceso mediante las siguientes directrices:

[...] deben removerse todos los obstáculos de jure o de facto que impidan la debida investigación de los hechos [...] la investigación debe incluir una perspectiva de género con líneas de investigación específicas respecto a violencia sexual [...] se debe proveer regularmente de información a los familiares de las víctimas y darles acceso a los expedientes [...] a su vez deberá asegurarse de que los órganos que participen en el procedimiento de investigación y los procesos judiciales cuenten con los recursos y materiales necesarios [...] los resultados de los procesos deberán ser públicamente divulgados para que la sociedad mexicana conozca los hechos objeto del presente caso (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, pp. 115-116).

Por otro lado, la Comisión manifestó que el Estado también debe emprender acciones de investigación contra los funcionarios y servidores públicos responsables de obstruir la justicia, encubrimiento e impunidad. Los involucrados concordaron que la sentencia de la Corte debía ser cubierta por medios de circulación estatal, nacional e internacional, además debe ser publicada en el Diario Oficial de la Federación. En cuanto al reconocimiento público de responsabilidad, se estableció que el Estado incluya a las tres órdenes de gobierno y que debía estar presente el jefe de Estado, al gobernador de Chihuahua, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia de Chihuahua y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por último se acordó que el día 6 de noviembre se conmemore como “Día nacional en memoria de las víctimas del feminicidio”. De igual manera, se solicitó una revisión al Operativo Alba en la que se reestructure el programa de investigación y documentación de respuesta inmediata.

La Corte ordenó como medida de rehabilitación que el Estado brinde atención médica, psicológica gratuita a los familiares de las víctimas. Ésta misma concluyó que el Estado debe otorgar como monto de indemnización US 420, 000 por las víctimas, correspondiéndole a

Esmeralda Herrera Monreal US \$145.500, 00 a Laura Berenice Ramos Monárrez US\$ 140.500,00 y a Claudia Ivette González US \$134.000,00. Las cantidades fueron repartidas conforme al derecho sucesorio vigente en el estado de Chihuahua (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, p. 146).

Como puntos resolutivos, la Corte decide que tiene competencia contenciosa para conocer las alegadas violaciones y dispone que la sentencia constituye *per se* una forma de reparación. Asimismo, pidió al Estado sancionar a los responsables de los hostigamientos de los que han sido parte los familiares de las víctimas, levantar un monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones género en el plazo de un año a partir de la notificación de la sentencia. En cuanto a la modificación del Protocolo Alba, se solicitó al Estado rendir un informe anual durante tres años de acuerdo con las siguientes directrices:

Implementar búsquedas de oficio cuando se presenten caso de desaparición [...] establecer un trabajo coordinado entre diferentes cuerpos de seguridad [...] eliminar cualquier obstáculo de hecho o de derecho que le reste efectividad a la búsqueda [...] asignar los recursos humanos, económicos, logísticos, científicos o de cualquier índole que sean necesarios para el éxito de la búsqueda [...] confrontar el reporte de desaparición con la base de datos de personas desaparecidas [...] priorizar las búsquedas en áreas donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida, todo lo anterior deberá ser aún más urgente y riguroso cuando la desaparecida sea una niña (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

El cumplimiento íntegro de la sentencia fue supervisado por la Corte, con la condición de que el caso se consideraría por concluido una vez que el Estado haya cumplido con lo dispuesto en la misma; con un año de diferencia el Estado deberá rendir ante el Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para darle cumplimiento.

3.2 Respuesta del Estado mexicano ante la condena emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2009

En este apartado, se profundiza en la respuesta del Estado mexicano cuando fue notificado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se encontraba como presunto responsable de no dar la atención debida a las denuncias de las desapariciones de las jóvenes González, Monárrez y Monreal, de no respetar los protocolos de investigación una vez que fueron realizadas las denuncias, de cometer irregularidades dentro del proceso de identificación de cadáveres y de calificar los sucesos de magnitud no importante debido a una cultura de discriminación hacia la mujer. México cumplió con el intercambio de información que le fue requerida. No obstante, fue condenado en 2009 como responsable internacional de los actos, por lo que en una segunda parte de este apartado, se analizan las disposiciones de cumplimiento a cada uno de los puntos resolutive de la sentencia.

Durante el intercambio de información, el Estado reconoció parcialmente que en la primera etapa de investigaciones se cometieron algunas irregularidades que afectaron la integridad y la dignidad de los familiares de las víctimas. Señaló que las autoridades de Ciudad Juárez calificaban las denuncias como no importantes al deducir que la desaparecida había salido y no tardaría en volver, también mencionó la falta de capacidad técnica y científica en los procedimientos, agregó que dentro del periodo de lo acontecido no fueron impulsadas políticas públicas hacia la Procuraduría, lo cual obstaculizó las investigaciones. De igual forma, reconoció una demora en el inicio de las investigaciones, negligencia en la recolección y realización de pruebas, pérdida de información y extravío de piezas de los cuerpos bajo custodia del Ministerio Público.

En su defensa, el Estado declaró que ha recurrido a recursos económicos, asistencia médica y psicológica y asesorías jurídicas como una reparación del daño causado hacia las familias afectadas, además afirmó que en ninguno de los tres homicidios participaron agentes del Estado. Manifestó su inconformidad con la declaración de violación al Artículo 19 de la Convención Americana y solicitó a la Corte que se declare la inexistencia de las violaciones a los Artículos 4.1, 5.1, 7, 11 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

México aceptó que debía reparar las violaciones indicando una serie de medidas reparatorias realizadas o pendientes por realizar. Por otro lado, el Estado reconoció que en la segunda etapa de investigaciones se arreglaron las irregularidades y se reiniciaron las investigaciones (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, p.7).

Como parte de las acciones emprendidas, el Estado señaló las reformas al Nuevo Código Penal del estado de Chihuahua vigente desde el 2007, en el que se impusieron condenas más severas, ya que las penas en prisión fueron elevadas cuando se trate de algún delito de homicidio en dónde la víctima es una mujer o una menor de edad. En el Código de Procedimientos Penales del estado de Chihuahua vigente desde el 2006, se estableció que la víctima de delitos sexuales y de violencia tenga acceso a una asistencia integral por parte de las autoridades especializadas, adjuntó como pruebas modelos de protocolo para cada delito, mostrando que, para los delitos de tipo sexual, criminalística de campo, medicina forense, homicidio y suicidio había un protocolo en específico.

Como respuesta al señalamiento de la necesidad de un mecanismo legal que intervenga, revise y corrija las irregularidades de los expedientes el Estado mexicano, se creó en agosto de 2003, la Agencia Mixta del Ministerio Público en Ciudad Juárez con la finalidad de perseguir los delitos en colaboración y coordinación con la procuraduría estatal y federal para realizar acciones conjuntas. Un año después, se creó la Fiscalía Especial a nivel Federal para Juárez con la misma finalidad, la fiscalía abordó cuatro temas, el primero fue la sistematización de la información, la atención a delitos relacionados con homicidios, la atención a denuncias de mujeres desaparecidas y la atención a víctimas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, p.130). La Fiscalía concluyó su actuación en el 2006 y no se reportó ningún avance significativo.

En cuanto al señalamiento sobre que en el estado de Chihuahua hay una cultura de discriminación hacia la mujer, el Estado le informó a la Corte la existencia de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres publicada en el 2006 la cual propone los mecanismos institucionales que orienten a México al cumplimiento de la igualdad, dicha Ley fue replicada en el estado de Chihuahua desde el 2007, también afirmó que los funcionarios públicos de los estados de la República, fueron capacitados con perspectiva de género. Otra respuesta del Estado mexicano, es referente al acceso a la atención médica de los familiares respecto a los sucesos ocurridos, en su defensa el Estado declara que “[...] brindó atención

médica y psicológica a los familiares de las víctimas a través de la Dirección de Atención a Víctimas de Delitos y del Instituto Chihuahuense de la Mujer [...]” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, p.130).

A pesar de la colaboración del Estado con documentos que demostraron que realizó distintas acciones para reparar los daños causados a las familias de las víctimas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la condena el 16 de noviembre de 2009. Una de las primeras instancias en pronunciarse fue la Procuraduría General de la República, argumentando que no tenía competencia porque no fue un delito federal, empero se analizó la facultad por considerarse un caso de impacto social.

La sentencia fue publicada el 8 de marzo del 2010 en la página electrónica de la Secretaría de Gobernación, el 7 de abril del mismo año se publicó en la página de transparencia del estado de Chihuahua y el 28 de abril se publicó en la Procuraduría General de la República, cumpliéndose de esta forma uno de los puntos resolutiveos de la sentencia.

Entre el 21 de junio y el 7 de julio, la Comisión Especial para el seguimiento de los feminicidios convocó a funcionarios y funcionarias de la Secretaría de Gobernación, de la Procuraduría General de la República, del Instituto Nacional de las Mujeres y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se convocó de igual forma a la Procuradora del Gobierno del estado de Chihuahua y al presidente municipal de Ciudad Juárez a reuniones para darle seguimiento al cumplimiento de la sentencia. En dichas reuniones, se crearon tres grupos, el primer grupo quedó a cargo de la publicación de la sentencia y de capacitar a policías ministeriales, el segundo grupo quedó a cargo de organizar el acto público de reconocimiento, la construcción del memorial y del pago de las indemnizaciones, por último, el tercer grupo quedó a cargo de la estandarización de protocolos y de la elaboración de la página web con datos de mujeres y niñas desaparecidas (Cámara de Diputados, 6 de septiembre de 2010).

Por indicaciones del Ejecutivo Federal se le atribuyó a la Secretaría de Gobernación coordinar el cumplimiento de la sentencia de Campo Algodonero, por lo que mediante un boletín de prensa emitido el 29 de julio de 2010, el Estado notificó el cumplimiento a las resoluciones de la condena. En el boletín de prensa, se detallaron los avances en la construcción del memorial y del acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, se informó sobre los acercamientos con la Unión Europea para la ayuda técnica en la estandarización de protocolos investigación, en cuestión de desapariciones, violencia sexual y homicidios de

mujeres. Asimismo, se indicó que se habían celebrado reuniones con mesas de trabajo para la adecuación del Protocolo Alba y que el pago de las indemnizaciones aún está en proceso (SEGOB, 29 de julio de 2010).

El 10 de diciembre de 2010, el Estado emitió su primer informe en el cual expresó su voluntad para dar cumplimiento a las medidas adoptadas de la sentencia. Dentro los puntos resolutiveos cumplidos, el Estado señaló la aplicación del sistema CODIS en el que se instaló una base de datos nacional con información genética tal y como lo ordenó la Corte. De igual forma, se acordó que el 8 de marzo de 2011 se llevaría a cabo el acto público de reconocimiento de responsabilidad y la develación del memorial. En cuanto a la atención médica y psicológica a los familiares, se determinó que la Secretaría de Salud del estado de Chihuahua fuera la dependencia encargada de cumplir esta medida de reparación de forma gratuita. También se acordó que la atención médica fuera de forma personalizada, que sean afiliadas al seguro popular y se les otorgó una tarjeta para trato preferente (SEGOB, 10 de diciembre de 2010, pp. 6-7).

En cuanto a los puntos resolutiveos sobre otorgar a los casos de desapariciones una magnitud importante, el Estado mexicano respondió que la Fiscalía General del estado de Chihuahua, tuvo bajo su responsabilidad poner a disposición una página web de difusión informativa sobre mujeres desaparecidas. Por otro lado, la Secretaría de Seguridad Pública consideró que con el Registro Nacional de Personas Extraviadas (RENPE) se crearía la base de datos sobre personas desaparecidas (SEGOB, 10 de diciembre de 2010, pp. 11). Otras de las medidas para maximizar los servicios de atención a víctimas del delito, fue la Plataforma México, la cual se implementó entre el 2006 y el 2010, en dicha plataforma se ubican informes policiales de las 32 entidades federativas.

El pago de indemnizaciones se realizó los días 4 y 7 de diciembre de 2010 a las familias González y Monreal, en lo que respecta a la familia Monárrez el pago de la indemnización se realizó el 9 de diciembre de 2010 en Albuquerque, Nuevo México, con el apoyo del Consulado mexicano, debido a que por amenazas y hostigamientos la familia Monárrez se vio obligada a pedir asilo en el país vecino. Las investigaciones para encontrar a los presuntos responsables de los homicidios continuaron, se ampliaron testimonios y declaraciones, pero los avances en la investigación no fueron concretos. Referente a las sanciones a funcionarios públicos, en el

informe se aseguró que hasta la fecha de su publicación se habían realizado treinta y seis casos sancionatorios de índole administrativa.

Tal y como se mencionó en el boletín de prensa, la Procuraduría General de la República recurrió a la Unión Europea por asistencia técnica para fortalecer al grupo de trabajo encargado del cumplimiento del resolutivo 18 de la sentencia. La asistencia consistió, en la contratación de un equipo de expertos para analizar y mejorar instrumentos en perspectiva de género e identificar elementos que debe contener un protocolo para la investigación de homicidios, de igual forma se organizó una mesa de diálogo para identificar buenas prácticas a nivel internacional que ayudaron al cumplimiento del resolutivo mencionado (SEGOB, 10 de diciembre de 2010, pp. 33).

El Estado mexicano también informó que se habían capacitado a funcionarios públicos en materia de Derechos Humanos y perspectiva de Género a través del Seminario Interinstitucional en Materia de Atención a Víctimas del Delito y del Seminario Internacional sobre el Femicidio. Dentro del informe, la Secretaría de Gobernación aseguró que “[...] se ha sensibilizado y capacitado a más de diez mil funcionarios y funcionarias, así como personal administrativo del Poder Judicial de la Federación” (SEGOB, 10 de diciembre de 2010, pp. 48). Además, el Instituto Nacional de las Mujeres capacitó en temas de la materia al Sistema Interamericano de Derechos Humanos y a las áreas jurídicas del estado de Chihuahua.

En cuanto a las acciones de tipo estatal, el estado de Chihuahua emprendió una política encaminada a la atención de los delitos relacionados con la violencia de género a través de instrumentos como la Ley Estatal de Protección a Testigos, la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, creada mediante una fusión entre la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública. Dicha Fiscalía tiene entre sus facultades, la prevención, investigación, y persecución del delito, atención a víctimas y ejecución de penas y medidas judiciales y, por último, el Acuerdo no. 279/10 en el que se establecen las medidas de atención en caso de embarazo por violación.

Por otro lado, el Instituto Chihuahuense de la Mujer realizó distintos programas educativos sobre los estereotipos de género. Se aseguró que el estado de Chihuahua invirtió hasta la fecha de publicación del informe, diez millones de pesos en la preparación de sus elementos (SEGOB, 10 de diciembre de 2010, pp. 41). En julio del año 2012, el Secretario de Gobernación Alejandro Poiré firmó un acuerdo de colaboración entre el Gobierno Federal, el

Gobierno del estado de Chihuahua y el municipio de Juárez con el cual se formalizó la realización del Protocolo Alba.

Si bien, el informe del Estado mexicano se recibió en 2010, fue hasta el 2013 que la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó en una resolución que México dio cumplimiento a 8 puntos resolutiveos de los 14 ordenados, dentro de los cuales se encuentran el resolutiveo 15 sobre la publicación de la sentencia, el resolutiveo 16 sobre el acto público de reconocimiento, el cual se llevó a cabo el 7 de noviembre de 2011 en Ciudad Juárez en presencia del Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la Secretaria General de Gobierno del Estado de Chihuahua y el Secretario de Ayuntamiento de Juárez. Por otro lado, también se reconoció el cumplimiento del resolutiveo 17 referente a la develación del memorial, el cual se realizó el mismo 7 de noviembre de 2011 y no el 8 de marzo del 2011 como se había acordado con los familiares de la víctima (SEGOB, 23 de agosto de 2013, p. 1).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también reconoció el cumplimiento del resolutiveo 18, en el cual se le solicitó a México que modificara protocolos, manuales y métodos o instrumentos e investigación de los delitos de desaparición, violencia sexual y homicidio de mujeres, el cumplimiento del resolutiveo 20, respecto a la creación de la página electrónica con información de mujeres desaparecidas, el cumplimiento del resolutiveo 22 sobre la implementación de programas de educación destinados a funcionarios en materia de Derechos Humanos y género, el cumplimiento del resolutiveo 23 referente a la participación de instituciones en pro de los derechos de las mujeres en los programas y talleres mencionados en el resolutiveo 22. Por último, también se reconoció el cumplimiento del resolutiveo 25 sobre los pagos correspondientes a la indemnización (SEGOB, 23 de agosto de 2013, pp. 2-3).

A pesar de que el Estado cumplió con 8 puntos resolutiveos de la sentencia otros 6 quedaron como pendientes, se señalaron diversas acciones por parte de México para darle continuidad al cumplimiento, pero no se obtuvieron los resultados solicitados. Así lo reconoció México en el Informe sobre el Estado que guarda el cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso González y Otras vs México en el año 2015.

Dentro de los puntos pendientes se encuentran, el resolutiveo 12 sobre el proceso penal para identificar, procesar y sancionar a los responsables de la desaparición y privación de las

jóvenes González, Herrera y Ramos. Se señaló que se realizó la contratación de un Equipo Internacional de Peritos para colaborar en la investigación, pero no se ha logrado identificar a los culpables. En lo que se refiere al resolutive 13, quedó como pendiente investigar y castigar a los funcionarios acusados de irregularidades, si bien, la Fiscalía Especializada en la Investigación de Homicidios de Mujeres en Juárez impuso hasta el 2015, 36 actos sancionatorios de tipo administrativo, 3 amonestaciones, 7 suspensiones, 5 destituciones y 23 inhabilitaciones no se cumplió eficazmente lo solicitado por la Corte. En cuanto al resolutive 14 referente a los casos de hostigamiento a los familiares, el Estado informó que se ampliaron las declaraciones de los que recibieron amenazas, pero no se informó sobre disposiciones finales (SEGOB, 15 de abril de 2015, p.11).

Asimismo, se estableció como pendiente el resolutive 19 respecto al Protocolo Alba, que, si bien fue modificado y se puso en marcha, la eficacia de su funcionamiento se mide alrededor de un 50%. Por otro lado, el cumplimiento del resolutive 21 respecto a la creación de una base de datos con información personal genética, creada con el fin de localizar a la persona desaparecida, quedó en pausa en los convenios de colaboración para el intercambio de información genética entre los estados de la República. Por último, hasta el 2015, el resolutive 24 referente a brindar atención médica y psicológica a los familiares de las víctimas, se encontraba en la elaboración del Convenio para su Cumplimiento (SEGOB, 15 de abril de 2015, pp. 15-16).

El Estado mexicano reconoció que no se habían concluido los trabajos de los resolutive pendientes, pero refrendó su compromiso de atender las observaciones señaladas por la Corte Interamericana en la sentencia, además reiteró su compromiso de fomentar la no repetición de actos como los que dieron origen al caso. La sentencia trajo consigo cambios en el Estado mexicano, ya que a través del análisis del caso se determinó lo que se entiende como violencia de género, sus características, las consecuencias y las medidas que el Estado debe adoptar para evitarla y castigarla. Asimismo, es considerada como un antecedente para la tipificación del delito de feminicidio, que ya había sido propuesto en el 2006 y en el 2008 por diputadas federales. Sin embargo,

“[...] fue hasta el 14 de junio de 2012 que se publicó en el DOF la reforma al Código Penal Federal, en la cual, se anexaba en el Título Decimonoveno de los Delitos Contra la Vida y la Integridad Corporal en su capítulo V, numeral 325 al feminicidio como delito autónomo” (Chávez, p. 22).

México ha promovido la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, además ha sido partícipe en el fortalecimiento de instituciones en pro de las mujeres mexicanas que otorgan asistencia social y jurídica para las víctimas de violencia y discriminación. La condena de la Corte en el 2009, produjo cambios en la adecuación de protocolos de búsqueda, se tipificó al feminicidio como delito y se ampliaron los canales de información sobre personas desaparecidas. Sin embargo, se implementó una mala ejecución de estos cambios.

3.3 Escenario de los Derechos Humanos en México y la eficacia del sistema ombudsman 2009-2018

A mediados del sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), México se encontraba en medio de la Guerra contra el Narcotráfico en el marco de sus actividades de seguridad pública, se registró un aumento en las denuncias por desapariciones forzadas, asesinatos, amenazas a activistas y periodistas, cadáveres encontrados en fosas clandestinas, detenciones arbitrarias y violaciones a Derechos Humanos. Además, era permisible que las fuerzas militares se investigaran a sí mismas, para esclarecer los abusos cometidos contra civiles por militares a través de un sistema de justicia militar basado en el Código de Justicia Militar, lo cual creó una atmósfera de impunidad por los delitos cometidos. El Código fue reformado en el 2014 con el fin de establecer que los abusos cometidos por militares fueran juzgados en la justicia penal.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, recibió en el año 2009 un total de 6,083 quejas, de los cuales 3480 fueron calificados como hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos, mientras que el resto de las quejas fueron consideradas de orientación o de no competencia de la institución. Un total de 467 autoridades fueron responsables de transgredir las garantías, por medio de retenciones ilegales, omitir proporcionar atención médica, falta en la imparcialidad y eficacia de sus funciones y emplear arbitrariamente la fuerza pública, Entre las autoridades acusadas se encontraron la Secretaría de Defensa Nacional, el

Instituto Mexicano del Seguro Social, la Procuraduría General de la República y la Policía Federal (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2010, p. 25-29).

La Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió 78 recomendaciones, de las cuales 52 fueron aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial, mientras que 25 fueron no aceptadas, el resto de las recomendaciones estaban en proceso de ser aceptadas o aceptadas con espera de pruebas de cumplimiento. La Comisión Nacional realizó distintas reuniones con miembros del Senado de la República, para revisar la organización de programas en la materia. Por otro lado, el sistema ombudsman mexicano mantiene activa su participación internacional a través de relaciones con organismos y mecanismos regionales e internacionales, así como también con ombudsman de otros países. En noviembre de 2009, se eligió a Raúl Plascencia Villanueva como el nuevo ombudsman nacional.

En informes internacionales, se dio a conocer que la situación de violación a las garantías persistió sin que las denuncias fueran debidamente atendidas, uso excesivo de la fuerza, tortura, malos tratos, detenciones arbitrarias y secuestros, violaciones y asesinatos a mujeres en Chihuahua y México, fueron algunas de las denuncias formuladas. En febrero de 2009, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que en mayo de 2006, la policía violó Derechos Humanos en San Salvador Atenco, empero señaló que solo se les podía pedir cuentas a los agentes que estuvieron implicados directamente en los abusos. Por otra parte, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública entró en vigor en enero del mismo año, con la cual se preveía un aumento en la profesionalización de los elementos policiales en la protección de las garantías. En diciembre de 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que México era responsable de la desaparición forzada de Rosendo Radilla en 1974 (Amnistía, 2010, pp. 291-295).

En marzo de 2011, se elevaron a rango institucional los Derechos Humanos y se facultó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a investigar violaciones graves a las garantías individuales. Dicha reforma, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 y con la cual “[...] se incrementa el catálogo de los derechos fundamentales que a partir de ese momento ya no se limitan exclusivamente a los establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también en los tratados internacionales ratificados en nuestro país” (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2012, p.16).

Dentro de la información publicada la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es señalado el Informe Human Rights Watch 2010, como una institución que no exige a las instituciones gubernamentales la reparación de los abusos y promover las reformas para evitarlos. En este informe, también se mencionan la respuesta de México ante el Examen Periódico Universal de México realizado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el país mexicano apoyó las recomendaciones sobre mejorar las prácticas en Derechos Humanos, pero rechazó las que cuestionaban el uso de tribunales militares para juzgar los abusos del ejército.

En julio de 2012, se llevaron a cabo las elecciones federales para elegir a un nuevo Jefe de Estado, en las que resultó victorioso Enrique Peña Nieto. Éste asumió el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 1 de diciembre el mismo año. Al término de su sexenio, Felipe Calderón Hinojosa dejó un saldo de 121 683 muertes violentas y terminó con una aprobación del 49% de los mexicanos.

El sistema ombudsman mexicano recibió en el 2012 un total de 23, 347 quejas de los cuales 11,011 fueron considerados hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos, emitió 93 recomendaciones dirigidas a 65 autoridades de las cuales 53 fueron aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial y solo una de cumplimiento total. Firmó 901 convenios de colaboración con organismos de la sociedad civil e instituciones académicas para la difusión y divulgación de los Derechos Humanos. En la comunidad internacional, el sistema ombudsman mexicano mantuvo sus acercamientos con los ombudsman de otros países, asistió a foros y reuniones de comités en la materia de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2012, p.20).

En el 2012 se formularon 21 recomendaciones dirigidas al ejército y la armada, de los cuales ocho militares fueron procesados, las amenazas y hostigamientos hacia periodistas continuaron perpetuándose dejando como resultado 6 periodistas asesinados. La Comisión Nacional investigó 2,126 casos de desaparición forzada. Dentro de las acciones estatales, el estado de Nuevo León aprobó en noviembre una legislación que tipificaba como delito la desaparición forzada. Durante el sexenio de Calderón se vetó la Ley General de Víctimas con la que se reforzaba los derechos de las víctimas, incluido el derecho a obtener reparación. No

obstante, en el sexenio de Enrique Peña Nieto se retiró el veto a la ley (Amnistía, 2013, pp. 229-231).

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia determinó en agosto de 2012, la inconstitucionalidad de la aplicación de la jurisdicción militar para juzgar violaciones a las garantías. En este aspecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se había pronunciado anteriormente, por lo que la Suprema Corte de Justicia reconoció en una sentencia el carácter vinculante de la Corte y exhortó a los jueces nacionales considerar los pronunciamientos de la Corte (Human Rights, 2013). Posteriormente, como otro avance nacional y debido a las altas denuncias de amenazas y hostigamientos a periodistas y defensores, se creó en el 2012 el Mecanismo Nacional de Protección, con el fin de diseñar y ejecutar medidas de protección hacia las víctimas.

Durante el 2014, dos sucesos sociales señalaron al Estado mexicano como transgresor de los Derechos Humanos. El primero, sucedió el 30 de junio cuando ocho militares del 102º Batallón de Infantería, realizaban un reconocimiento de ruta en el poblado Cuadrilla Nueva, en el municipio de Tlatlaya, donde identificaron a un sujeto armado cuidando una bodega, lo cual propició un enfrentamiento a altas horas de la madrugada. Como resultado, hubo 22 personas muertas. Éste hecho, fue denunciado como violatorio de Derechos Humanos debido a que hubo discordancias en las declaraciones por parte de las fuerzas armadas, la escena fue alterada y los testimonios de testigos no coincidieron con los de los militares involucrados (Zepeda, 22 de octubre de 2014).

Como resultado de este hecho, la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió el 21 de octubre de 2014 la recomendación 51/2014 dirigida al General Secretario Salvador Cienfuegos Zepeda Secretario de la Defensa Nacional, al Licenciado Jesús Murillo Karam Procurador General de la República y al Doctor Eruviel Ávila Villegas Gobernador Constitucional del Estado de México.

A través de comisiones, trabajos de campo, actas periciales y recaudación de notas periodísticas como evidencia, la Comisión Nacional y el ombudsman nacional Raúl Plasencia Villanueva, emitieron diez recomendaciones dirigidas al secretario de la Defensa Nacional en las que se le sugirió girar instrucciones para proceder a la reparación del daño ocasionado a los familiares de las víctimas, dotar de atención médica y psicológica a las víctimas sobrevivientes, se refuercen las capacitaciones a los elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y se den

instrucciones para que se cumpla estrictamente el Manual del Uso de la Fuerza. Por otro lado, al Procurador General de la República se le aconsejó colaborar con la Comisión Nacional en cuanto al trámite de la queja, asimismo, se le sugirió considerar las observaciones hechas en la investigación de la Comisión e integrarlas a la averiguación previa. Por último, al Gobernador del Estado de México se le aconsejó prestar la debida atención para evitar actos de intimidación a las víctimas, capacitar a los peritos en criminalística y colaborar con el sistema ombudsman (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 21 de octubre de 2014).

El segundo suceso fue la noche violenta del 26 de septiembre de 2014, en la que un fuego cruzado entre fuerzas policiales y presuntos integrantes de una célula de narcotráfico local, alcanzó un autobús que transportaba estudiantes de la Normal de Ayotzinapa, los cuales se dirigían a la marcha anual conmemorativa del 2 de octubre y, otro autobús que transportaba un equipo de fútbol. Aquella noche, 6 jóvenes perdieron la vida, 25 resultaron heridos y 43 de los estudiantes fueron víctimas de desaparición forzada, de los que lo último que se supo fue que abordaron autos policiales (Amnistía Internacional, 23 de septiembre de 2015).

Este hecho acaparó la mirada internacional hacia México, organismos internacionales le pidieron al Estado mexicano esclarecer los hechos. El Presidente Enrique Peña Nieto, mediante un discurso televisado sostuvo que instituyó a su gabinete de seguridad a localizar a los responsables y asegurar la aplicación estricta de la ley (Procuraduría General de la República, 2016, p.27). En enero de 2015, el alcalde de Iguala José Luis Abarca fue acusado de ser el autor intelectual de la desaparición forzada.

Debido a la gravedad de los hechos y a la atención internacional que México recibió por el asunto Ayotzinapa, distintas instituciones y organismos internacionales se pronunciaron hacia el Estado mexicano para esclarecer las investigaciones. En el 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se manifestó a través de la resolución 28/2014 y de la medida cautelar No. 409-14, en la que se le solicitó a México abordar las medidas necesarias para conocer el paradero de los 43 estudiantes e informar sobre las acciones adoptadas. Por otro lado, el 8 de octubre de 2014 Amnistía Internacional emitió 8 recomendaciones a México, en las que se le sugirió que las investigaciones fueran realizadas por personal de más alto nivel, que se asegure la reparación del daño integral y que se otorgue información a los familiares de las víctimas (Amnistía Internacional, 8 de octubre de 2014).

La CIDH creó el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) en el 2014 y el Mecanismo Especial de Seguimiento del Asunto Ayotzinapa (MESA) en el 2016, los cuales dieron a conocer sus acciones mediante informes periódicos. No obstante, el sistema ombudsman mexicano se pronunció ante los hechos el 27 de septiembre de 2014 iniciando de oficio un expediente de queja para investigar presuntas violaciones a Derechos Humanos. En un ambiente de crisis y tensiones, el Maestro Luis Raúl González Pérez asumió el cargo de ombudsman nacional el 16 de noviembre de 2014 para continuar con la elaboración de la recomendación, ésta se emitió cuatro años después de lo ocurrido.

El 18 de diciembre de 2014 se creó la Oficina Especial para el Caso Iguala, la cual a través de cuatro reportes preliminares emitió 57 observaciones y propuestas dirigidas a la Procuraduría General de la República, a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, a la Fiscalía General del Estado de Guerrero y al Municipio de Iguala (Informe CNDH, 2016, p. 71). El primer reporte fue publicado el 23 de julio de 2015 y se denominó Estado de la Investigación del Caso Iguala, el segundo fue publicado el 14 de abril de 2016 titulado como Reporte en torno a indicios de la participación de la Policía Municipal de Huitzucó y de dos agentes de la Policía Federal en los hechos de la desaparición de normalistas en el “Puente del Chipote Iguala”, el tercer reporte se publicó el 11 de julio de 2014 denominado Reporte en torno a los hechos y circunstancias en las que Julio César Mondragón Fontes, normalista de Ayotzinapa fue privado de la vida, por último el cuarto reporte fue titulado Identidad de la Rana o el Güereque y se publicó el 18 de junio de 2018 (Informe CNDH, 2018, p. 118).

El 28 de noviembre de 2018, la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió la Recomendación 15VG/2018 por las graves violaciones a Derechos Humanos en el Caso Iguala. El documento consta de 36 apartados en donde se detalla la información de cada uno de los sucesos acontecidos el 26 y 27 de septiembre de 2014 y de los que se derivaron en el proceso de investigación. El sistema ombudsman nacional emitió cuatro recomendaciones dirigidas al Presidente de la República, en las que se le solicitó su apoyo para que las dependencias del Gobierno Federal le den cumplimiento a lo recomendado por el organismo nacional, se giren instrucciones para que la recomendación se incluya en sus actas de entrega-recepción como asunto prioritario en el cambio de gobierno, para dotar de instrumentos humanos y tecnológicos a las dependencias federales y para que se armonicen las disposiciones reglamentarias al

Artículo transitorio décimo tercero por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018, pp. 2138-2139).

Asimismo, al Secretario de la Defensa Nacional se le dirigieron tres recomendaciones, en las que se le solicitó colaborar con la Comisión Nacional en la queja contra los militares del 27/o. Batallón de Infantería, por omitir denuncias penales, diseñar e impartir un curso integral dirigido a su personal en el que se fomente el respeto a los Derechos Humanos y, colaborar con las investigaciones de la Procuraduría General de la República (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018, p. 2139).

Al subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, en suplencia del Procurador General de la República, se le dirigieron 35 recomendaciones, entre las que se encontraban colaborar ampliamente en la investigación, se continúe la búsqueda de los normalistas desaparecidos, reforzar los medios de convicción en los que se sustentan los procesos penales que se instruyen en contra de José Luis Abarca Velázquez, diseñar e impartir un curso dirigido a su personal respecto al acatamiento de las disposiciones jurídicas, se verifique el cumplimiento de un protocolo para que personal de la Policía Federal Ministerial emplee en sus operativos, cámaras fotográficas, de videograbación y grabación de audio y, se instruya a quien corresponda se establezcan personal de psicología entrenado en Intervención de Crisis que preste atención las 24 horas (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018, pp. 2144-2152).

La Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió un total de 122 recomendaciones más una única general sobre el Caso Iguala, dirigidas al Secretario de la Marina, al Secretario de la Función Pública, al Secretario de la Educación Pública, al Comisionado Nacional de Seguridad, al Comisionado Ejecutivo de Atención a Víctimas, al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, al Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, al Secretario de Salud del Estado de Guerrero, a la Presidenta de la Mesa Directiva de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero, al Fiscal General del Estado de Guerrero, al Presidente Municipal Constitucional de Iguala de la Independencia Guerrero, al Presidente Municipal Constitucional de Cocula, Guerrero y, al Gobernador Constitucional del Estado de México.

Por otro lado, dentro de un panorama general, en el 2016 el sistema ombudsman mexicano recibió 45, 690 escritos de queja de los cuales 24,709 fueron considerados hechos

presuntamente violatorios de Derechos Humanos, propiciados en su mayoría por autoridades federales, estatales y municipales (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016, p.17). La Comisión Nacional emitió 71 recomendaciones a instituciones como el Instituto Mexicano de Seguridad Social, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y gobiernos estatales, de éstas, solo 54 fueron aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial y 2 con pruebas de cumplimiento total.

En el mismo año, fueron archivados 24,842 expedientes concluidos, debido a que se realizaron averiguaciones previas, cumplimiento normativo, reparación del daño y ofrecimiento de indemnización. Se emitieron cinco recomendaciones generales, sobre la libertad de expresión, agravios a personas defensoras de Derechos Humanos, sobre la falta de actualización de programas de manejo en áreas naturales, sobre la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y, sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales. Asimismo, se publicó un informe especial sobre el Desplazamiento Forzado Interno, otro sobre las Recomendaciones en Trámite dirigidas a las Autoridades Federales, Estatales y Municipales, por último, se publicó un informe especial sobre la Problemática de Niñas, Niños y Adolescentes Centroamericanos en Contexto de Migración Internacional No Acompañados en su Tránsito por México (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016).

La Comisión Nacional de Derechos Humanos concluyó que 22 personas perdieron la vida durante una operación en Tanhuato, Michoacán debido a que habían sido víctimas de detenciones arbitrarias. En informes internacionales, resaltaron los hechos en Nochixtlán, Oaxaca, donde 8 personas murieron durante una operación policial perpetuada tras un bloqueo de carretera utilizado como recurso de manifestación en contra de la reforma educativa del gobierno. Las autoridades declararon que la policía estaba desarmada, empero las imágenes periodísticas demostraron lo contrario. En diciembre de 2015 se presentó ante el Congreso el Proyecto de Ley General sobre Desapariciones Forzadas (Amnistía, 2016, pp. 308-3012). En mayo de 2016 un tribunal federal absolvió a ocho militares imputados por homicidio en Tlatlaya.

Durante el último año de gobierno de Enrique Peña Nieto la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió 97, 295 escritos, de los cuales 38,923 son clasificados como escritos de quejas competentes para la institución, la mayoría de los actos violatorios fueron perpetuados por autoridades federales, instituciones y secretarías públicas y por la Procuraduría

General de Justicia. Asimismo, fueron archivados 18,342 expedientes que demostraron que se prestó asesoría jurídica, revisión médica y psicológica, visitas durante la tramitación del expediente y visita a la autoridad (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018).

El sistema ombudsman nacional realizó un total de 4,311 actividades, entre las que se encontraban actividades de promoción y capacitación en el sector educativo, en instituciones de las fuerzas armadas, seguridad pública, sector salud, en institutos de las mujeres, organismos de inclusión de personas con discapacidad y, en instituciones relacionadas con la migración y protección internacional. Se actualizó el portal EDUCA CNDH en el que se da a conocer los servicios que ofrece de forma educativa a través de programas de educación en línea (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018, pp. 255-256).

En el ámbito internacional, mantuvo las relaciones con otros ombúdsmanes y con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), además continuó con las reuniones de trabajo con miembros de la CIDH y jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el caso Ayotzinapa. Como institución consta de influencia en las políticas y acciones que realizan las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, realiza actividades de promoción de derechos en el marco del Decenio Internacional para los Afrodescendientes 2015-2024 proclamado por la ONU (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018, p. 268).

En abril de 2017, se aprobó la Ley Especial para Prevenir y Sancionar la Tortura que tiene como objetivo combatir esta práctica y excluir los testimonios obtenidos mediante ésta práctica, empero hasta enero de 2019 la implementación de dicha ley ha permanecido pendiente. Asimismo, en noviembre de 2017 se aprobó la Ley sobre Desapariciones que dispuso la creación de entidades que faciliten la investigación y el procesamiento de los responsables. En el mismo año, se aprobaron reformas para mejorar el acceso de víctimas a la reparación del daño, de acuerdo con la Ley General de Víctimas promulgada en el 2013 y, aunque el objetivo fue reducir demoras burocráticas, éstas continúan persistiendo (Human Rights Watch, 2019).

La violencia persistió al igual que la impunidad por violaciones de Derechos Humanos y crímenes de Derecho Internacional. El Congreso aprobó leyes contra la tortura y desapariciones forzadas. Dentro del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas el paradero de 34,656 individuos seguía en calidad de desconocido. En marzo de

2018, se llevó a cabo una audiencia ante la CIDH donde se reiteró la declaración del Estado en el caso Ayotzinapa, mientras que para los casos de Tlatlaya la información fue casi nula (Amnistía, 2018, pp. 313-315).

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, se recibieron 4,600 denuncias por presuntos abusos cometidos por militares, de las cuales solo se obtuvieron dieciséis condenas. Se iniciaron 9,000 investigaciones sobre tortura y se iniciaron 1,255 investigaciones sobre desapariciones. En octubre de 2018 México pasó por su tercer Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en cual se le recomendó destinar más fondos a mecanismos designados a la protección de las mujeres, de las poblaciones indígenas y a los activistas y periodistas (Human Rights Watch, 2019).

Durante el último sexenio presidencial aumentaron las cifras de violaciones a Derechos Humanos y, aunque se promulgaron leyes como medidas de protección en distintos ámbitos, éstas no han sido debidamente implementadas. En México, existe un entorno caracterizado por la evidente existencia de corrupción, la falta de capacitación de personal burocrático, la complicidad de agentes del ministerio público y falta de recursos destinados a programas de protección. Esto conlleva a que las denuncias y quejas por violaciones a derechos humanos sean solucionadas tardíamente, a que los responsables no sean castigados o bien, a que las denuncias no sean resueltas. Lo cual, genera una falta de credibilidad en la Comisión Nacional de Derechos Humanos por parte de la sociedad.

El sistema ombudsman mexicano goza de reconocimiento en la agenda internacional de Derechos Humanos, defiende la propuesta de la importancia de ratificar tratados internacionales como el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como reconocer la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada. La Comisión Nacional de Derechos Humanos considera necesaria la creación de un mecanismo para dar seguimiento a sus recomendaciones. Asimismo, aprovecha la emisión de sus recomendaciones para registrar avances en el cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

Conclusiones

Para el debido análisis de la presente investigación, es necesario precisar la diferencia entre el derecho internacional como un regulador de Estados del medio internacional y el derecho interno como normas impuestas de forma coactiva. Una vez que se ha distinguido la diferencia entre ambos órdenes jurídicos, surge el debate dualismo-monismo, en el cual el primero señala que el derecho internacional y el derecho interno son diferentes de acuerdo con sus fuentes. Es decir la actividad colectiva y la constitución de un Estado, de igual forma existe una diferencia con lo que cada uno regula y como fuentes jurídicas. El monismo por su parte, sostiene que el derecho internacional y el derecho interno son un solo concepto de derecho, basados en el *sistema piramidal de normas* que sustenta que todas las normas basadas en el derecho conllevan a una unidad, empero sostiene que para aprobar una norma internacional al derecho interno se requiere una ley de aprobación.

Ambos órdenes jurídicos colaboran entre sí y reconocen su existencia. Asimismo, ambos consideran necesario conceder una jerarquía normativa a una norma internacional dentro del derecho interno, para que de esta forma se permita la coexistencia entre ambos. En el caso mexicano, el sistema jurídico nacional incorpora el derecho internacional a través de un mandato que determine las normas que se integraron a las normas nacionales. Es preciso mencionar que antes de firmar un tratado, México modifica o reforma sus leyes nacionales para que no se genere un choque de intereses entre los tratados y la Constitución.

Considero importante destacar, que la falta de obligatoriedad del derecho internacional y, las dificultades para adoptar los tratados internacionales en el derecho interno de cada país, generan que los Estados firmantes adopten una postura de participación dentro de la comunidad global, empero las acciones internas para cumplir con los principios de cada tratado son insuficientes en la práctica.

Es evidente observar los esfuerzos internacionales en la labor de proteger los derechos humanos después de los costos sociales de la Segunda Guerra Mundial. La creación de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ambos en 1948, generaron que los actores de la comunidad internacional mostraran interés en abordar el tema.

A través de organismos como la Organización de Estados Americanos y Naciones Unidas, se crearon instituciones como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las cuales constituyen el marco de protección y promoción de derechos humanos en la región. El Sistema Interamericano se apoya en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Convención Belem Do Para. Naciones Unidas por su parte, funciona como un observador internacional de la materia a través de instancias como la Comisión de Derechos Humanos.

Al formar parte de ambos organismos, México firmó y se adhirió a cada uno de los acuerdos en la materia. La influencia o presión internacional generaron que el gobierno mexicano considerara crear una institución que observara los Derechos Humanos en el país. Si bien, en un principio se creó una instancia dependiente de la Secretaría de Gobernación, la presión nacional e internacional exigieron la creación de un órgano desconcentrado, el cual dos años más tarde se elevó a un rango constitucional, dotándolo de facultades como una mayor fortaleza en las recomendaciones que el órgano emita. La creación del sistema ombudsman en México significó un avance en el cumplimiento de los compromisos del Estado, de acuerdo a los contraído en tratados y pactos de derechos humanos.

Concluyó que la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada en un contexto de tensión social, en donde existía la necesidad de crear una institución que generara cierta confianza en la sociedad, al tiempo que México mejoraba su imagen internacional. A pesar de los esfuerzos de la institución por proteger y preservar los derechos y de ser considerado el sistema ombudsman más grande, ésta carece de credibilidad ante la sociedad mexicana y ante algunos actores internacionales.

México es un país en donde existen diversas violaciones de derechos humanos, así lo confirman distintos informes internacionales de organismos observadores en la materia. A pesar de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos realiza campañas de promoción y emite recomendaciones acertadas, la ejecución de dichas recomendaciones por parte de los entes de gobierno encargados de cumplirlas, son erróneamente implementadas y mediamente cumplidas.

El reconocimiento del Estado mexicano sobre su responsabilidad en el Caso Campo Algodonero, lo posiciona como un Estado en donde persiste la violación de derechos humanos.

Si bien, en un principio la respuesta mexicana fue inmediata y efectiva, con los años posteriores a la condena, el cumplimiento de las recomendaciones pendientes fue tardío. Es preciso mencionar que, si bien la condena generó algunos cambios de índole administrativa en cuanto a protocolos y sistemas de búsqueda, El Estado continúa sin poder asegurar una seguridad a la sociedad mexicana, por ende los casos de violaciones de derechos humanos persisten y aumentan anualmente.

Es evidente que la respuesta inmediata del Estado mexicano respecto a la condena fue correcta. Sin embargo, de acuerdo con la información consultada para la realización de esta investigación, se puede comprobar que el Estado mexicano cumple medianamente con su responsabilidad internacional, ya que responde a las recomendaciones de forma parcial y tardía. Asimismo, dentro del territorio nacional, el Estado mantiene una impunidad que genera que los culpables no sean debidamente castigados, lo cual ocasiona que persistan distintos casos de violaciones de derechos humanos, corroborándose de esta manera que las acciones del Estado mexicano en la materia son ineficientes.

Con el fin de un periodo presidencial caracterizado por dos sucesos alarmantes de violaciones de derechos humanos, el nuevo Presidente Andrés Manuel López Obrador, deberá retomar los casos pendientes y buscar una resolución. Asimismo, es necesario colaborar con el sistema ombudsman en cuanto a la aplicación de las recomendaciones. No obstante, en sus promesas generales está erradicar la corrupción y la impunidad, los cuales son unos de los principales obstáculos para resolver las denuncias y quejas sobre violaciones a derechos humanos. Dentro de este nuevo contexto nacional, surgen interrogativas referentes a ¿Cuáles serán las acciones del Jefe de Estado para resolver el Caso de los 43 desaparecidos en Ayotzinapa? ¿Habrá un cambio de escenario nacional más justo en cuanto a la resolución de denuncias en derechos humanos en este nuevo gobierno? ¿Se ejecutarán de forma correcta las leyes aprobadas que aún quedan pendientes por implementarse?. Lo que es un hecho, es que se debe observar el sexenio presidencial de Andrés Manuel López Obrador, para que de esta forma se realice un balance sobre la situación de derechos humanos en México.

Referencias

- Amnistía Internacional (2006). *México Violencia contra las mujeres y denegación de justicia en el Estado de México*. Londres: Amnistía Internacional
- Amnistía Internacional (2010). *Informe 2010 Amnistía Internacional El Estado de los Derechos Humanos en el Mundo*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional
- Amnistía Internacional (2013). *Informe 2013 Amnistía Internacional El Estado de los Derechos Humanos en el Mundo*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional
- Amnistía Internacional (2017). *Informe 2016/2017 Amnistía Internacional La situación de los Derechos Humanos en el mundo*. Reino Unido: Amnesty International.
- Amnistía Internacional (2018). *Informe 2017/2018 Amnistía Internacional La situación de los Derechos Humanos en el mundo*. Reino Unido: Amnesty International.
- Anzilotti, Dionisio (1964), *Corso di diritto internazionale*, Italia: Cedam.
- Arellano García, Carlos (s/f). *Primer curso de Derecho Internacional Público*. Editorial Porrúa. P. 197.
- Arredondo, Jazmín (2008). Capítulo 1. Derecho Internacional y Tratados Internacionales. En: *El doble discurso estadounidense en el derecho internacional: Ambivalencia frente a los tratados internacionales*. Puebla: Universidad de las Américas.
- Astí-Burgos, Walter y Maria Cristina Rosas (2017). *Las relaciones internacionales en el siglo XXI*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. P. 349
- Astí-Burgos, Walter y Maria Cristina Rosas (2017). *Las relaciones internacionales en el siglo XXI*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. P. 350
- Becerra Ramírez, Manuel (2002). *Hacia un nuevo sistema de recepción del derecho internacional en la Constitución mexicana*. En: Instituto de investigaciones jurídicas
- Berraondo, Mikel (2004) *Los derechos humanos en la globalización: mecanismo de garantía y protección*. Bilbao: Universidad de Deusto. Recuperado de: <http://www.derechopenitenciario.com/organismos/401%20MECANISMOS%20DE%20PROTECCION.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1993). *Mexicano: ésta es tu constitución*. México: Miguel Ángel Porrúa. p. 256

- Cámara de Diputados (6 de septiembre de 2010). *Informe de la Comisión Especial para conocer y dar seguimiento puntual y exhaustivo a las acciones que han emprendido las autoridades competentes en relación con los feminicidios registrados en México (CEF) de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados*. México. Recuperado de: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/245417/704028/file/Informe%20Reuniones%20con%20Autoridades%20Campo%20Algodonero%20Jun-Jul%202010.pdf>
- Carpizo, Jorge (1983). Costumbre Internacional. *Diario Jurídico Mexicano*. México: UNAM. P. 350
- Carpizo, Jorge (1992). *El régimen jurídico de los tratados en México y el artículo 133 constitucional*. México: UNAM. P. 7.
- Carpizo, Jorge (1993). *Derechos Humanos y ombudsman*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, Jorge (2003). *Estudios Constitucionales*. México: Porrúa-UNAM.
- Chávez Pérez, Irma (s.f) *La sentencia del campo algodnero, un antes y un después para la violencia de género en México*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo: XIII Congreso Nacional sobre Empoderamiento Femenino.
- Color Vargas, Marycarmen (2013). *Fuentes del derecho internacional de los derechos humanos*. De México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (24 de febrero de 2005). *Informe No. 16/05*. Recuperado de: http://www.campoalgodonero.org.mx/sites/default/files/documentos/CIDH.2005.Informe.No_.16-05.Adminsibilidad.Peticion281-02.ClaudiaIvetteGonzalez.M%C3%A9xico.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (1998). *Recomendación 1/1998*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2006). *Recomendación 38/2006*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2010). *Informe de Actividades*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2010-2017). *Funciones*. Consultado el: 26 de febrero de 2019. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/Funciones>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2012). *Informe de Actividades*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (21 de octubre de 2014). *Recomendación No. 51/2014 Sobre los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, comunidad San Pedro Limón, Municipio de Tlatlaya, Estado de México*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (enero de 2017). *Informe de Actividades*. Ciudad de México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (28 de noviembre de 2018). *Recomendación No. 15VG/2018 Caso Iguala*. Ciudad de México: Oficina Especial para el Caso Iguala

Comisión Nacional de Derechos Humanos (enero de 2019). *Informe de Actividades*. Ciudad de México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (16 de noviembre de 2009). *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (3 de octubre de 2014). *Resolución 28/2014*.

Covarrubias, Ana (2008). *La política exterior “activa” una vez más*. México D.F: Colegio de México. Pp-13-34.

De la Madrid Hurtado, Miguel (3 de abril de 1984). Discurso pronunciado en la reunión con miembros del Consejo Argentino para las Relaciones Exteriores.

Galindo, José (2011). *La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970-1990)*. México: Miguel Ángel Porrúa. P. 34

Gattas, Giadalah Abugattas (2006). *Sistemas de incorporación monista y dualista: ¿tema resuelto o asignatura pendiente?* Agenda Internacional. P.446

Gilly, Adolfo (2009). *Sobre la masacre de Acteal, México*. Dossier. Sin permiso. P. 1

Gómez-Robledo Verduzco, Alonso (1999). *Temas selectos del Derecho Internacional*. De México: Universidad Nacional Autónoma de México.

González, Luis Raúl (5 de julio de 2011). *El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México*. Revista IUS vol. 5 no. 28. Consultado en:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472011000200006

- Grupo Legislativo PRI (2016). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Nuevo León. Recuperado de: <http://www.hcnl.gob.mx/glpri/2016/12/declaracion-universal-de-los-derechos-humanos.php>
- Hernández-Vela, Edmundo (2002). *Diccionario de Política Internacional*. México: Editorial Porrúa. P. 821
- Huerta, María Guadalupe (2005). *El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Human Rights Watch (junio de 1990). *Human Rights in México: A Policy of Impunity*. United States of America. Recuperado de: https://books.google.com.mx/books?id=RXX14pr03tEC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Human Rights Watch (2019). *México eventos de 2009*. Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/world-report/2010/country-chapters/259138>
- Human Rights Watch (2019). *México eventos de 2013*. Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/world-report/2013/country-chapters/259967>
- Human Rights Watch (2019). *México Eventos de 2018*. Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326034>
- Humberto Zazueta Aguilar (23 de junio de 1992). *Diario de los Debates*. Partido de la Revolución Democrática.
- Jiménez González, Claudia G (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. En: *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol 2. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.
- Junta Organizadora del Partido Liberal (1 de julio de 1906). *Programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación*. Saint Louis.
- Kelsen, Hans (1986). La inevitabilidad de la construcción monista. En: *Teoría pura del derecho*. México: Universidad Autónoma de México
- Lelart, Michel (1991). La evolución del Sistema de Bretton Woods. En: *El sistema monetario internacional*. Madrid: Acento Editorial.

- Martín del Campo, Julio (Octubre de 1979). *México 1976-1979*. Nexos. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=3451>
- Martínez, Raquel Monroy (2006). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados. P. 83.
- Monroy, Marco Gerardo Cabra (2007). El Derecho Internacional como fuente del Derecho Constitucional. Bogotá: *ACDI Anuario Colombiano de Derecho Internacional* Año 1. N° 1. Pp 107-138.
- Naciones Unidas, (24 de octubre de 1945). Carta de las Naciones Unidas. San Francisco: PNUD. Recuperado de <http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/marco-legal-uy/undp-uy-carta-nnuu.pdf>
- Naciones Unidas (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Paris: Asamblea General de las Naciones Unidas. Pp. 4-6.
- Naciones Unidas (3 de enero de 1976). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Nueva York
- Naciones Unidas (18 de diciembre de 1979). *Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Nueva York, EUA.
- Núñez y Escalante, Roberto (1970). *Compendio de Derecho Internacional Público*. México: Editorial Orión. P. 149
- OEA (30 de abril de 1948). Carta de la Organización de los Estados Americanos. Bogotá: Novena Conferencia Internacional Americana. Recuperado de: http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_manual_formacion_lideres_anexos.pdf
- OEA (s.f). Visitas in loco realizadas por la CIDH. *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/cidh/actividades/visitas_todas.asp
- OEA (5 de marzo de 1995). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Convención Belem Do Para*. Brasil: Vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones
- OEA (2015). *Los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/intro.asp>

- OEA (2015). *Módulo de Consulta I: Sistema de Petición Individual*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de: http://www.oas.org/es/cidh/consulta/1_peticiones.asp
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas (2016). *Derechos Humanos, manual para parlamentarios N° 26*. Courand et Associés.
- Ortíz, Jorge Orlando (2014). *Jueves de Corpus*. México D.F: Jus, Libreros y Editores.
- Ortiz, Loretta (2004). *Derecho Internacional Público*. México: Editorial Progreso.
- O'Donnell, Daniel (2004). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Normativa, jurisprudencia, y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Perezcano, Hugo Díaz (S/F). *Los tratados Internacionales en el orden jurídico mexicano*. Revistas jurídicas UNAM.
- Podestá Costa, Luis A y José María Ruda (1985). *Derecho Internacional Público Volumen 1*. Editora Argentina. P. 41
- Procuraduría General de la República (2 de junio de 2016). *Informe del Caso Iguala*. Ciudad de México: Subprocuraduría de Derechos Humanos Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2006). *Informe sobre desarrollo humano 2006. Resumen*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa Libros, S.A. Recuperado de: http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/summaries/HDR2006_Spanish_Summary.pdf
- Redacción (29 de septiembre de 2016). *México: el brutal caso de las 11 mujeres de Atenco que complica a Peña Nieto*. *BBC Mundo*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37514239>
- (Redacción, 1991) Redacción (28 de septiembre). *De pronto se supo quién mató a Norma Carmona*. *Revista Proceso*. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/157896/de-pronto-se-supo-quien-mato-a-norma-corona>
- Seara, Vázquez Modesto (2000). *Relaciones del Derecho Internacional con el derecho interno*. En: *Derecho Internacional Público*. México: Editorial Porrúa. p.41.
- Secretaría de Gobernación (6 de junio de 1990). *Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de*

Gobernación. En: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990

Secretaría de Gobernación (13 de septiembre de 1999). *Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Gobernación (14 de septiembre de 2006). *Decreto por el que se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Gobierno (29 de julio de 2010). *Segob da cumplimiento a las resoluciones de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. En: Boletín de Prensa. México: Dirección General de Comunicación Social.

Secretaría de Gobierno (10 de diciembre de 2010). *Primer Informe del Estado mexicano sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento a la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso “González Banda y Otras vs. México (Campo Algodonero)”*. México

Secretaría de Gobierno (23 de agosto de 2013). *Informe sobre el Estado que guarda el cumplimiento de la Sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. México

Secretaría de Gobierno (15 de abril de 2015). *Informe sobre el Estado que guarda el cumplimiento de la Sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. México

Székely, Alberto (1989). *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Instrumentos fundamentales de derecho internacional público tomo II 2da edición*. Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pp 1108-1122.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011). *Tratados internacionales. Su interpretación por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al tenor de lo establecido en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

S/A (23 de septiembre de 2000). *La matanza de Tlatelolco, crimen de lesa humanidad. Proceso*. México.

- S/A (27 de octubre de 1977). La política de Carter sobre derechos humanos no satisface al Congreso. *El País*. Washington
- S/A (2016). *La condicionalidad del FMI*. Fondo Monetario Internacional. Consultado en: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/conditios.htm>
- S/A. (26 de junio de 1945). *Carta de las Naciones Unidas*. San Francisco: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. Recuperado de: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf
- S/A (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Consultado en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- S/A (2014). Declaración. En: *Enciclopedia jurídica*. Recuperado de: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/declaraci%C3%B3n/declaraci%C3%B3n.htm>
- S/A (28 de septiembre de 1998). *Business Council Address Camdessus Assesses Prospects for Recovery in Emerging Market Economies*. IMF Survey. Pp. 300-301
- S/A (2006). *Informes Presidenciales Carlos Salinas de Gortari*. México: Servicio de Investigación y Análisis.
- S/A (23 de septiembre de 2015). México: La desaparición forzada de los estudiantes de Ayotzinapa. Calendario. En: *Amnistía Internacional*. Recuperado de: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/09/mexico-ayotzinapa-student-s-enforced-disappearance-timeline/>
- S/A (s.f.). *Recomendaciones de Amnistía Internacional sobre el caso Ayotzinapa*. En: Tlachinollan Centro de Derechos Humanos en la Montaña. Recuperado de: <http://www.tlachinollan.org/comunicado-recomendaciones-de-amnistia-internacional-sobre-el-caso-ayotzinapa/>
- S/A (s.f). Historia. *CDHVitoria*. Recuperado de: <http://derechoshumanos.org.mx/historia-2>
- S/A (s.f) *Social, humanitarian and cultural issues (Third committee)*. En: General Assembly of the United Nations. Consultado en: <http://www.un.org/en/ga/third/index.shtml>
- S/A (s.f.) Documentos de las Naciones Unidas: Definiciones. En: *Amnistía Internacional*. Recuperado de: <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/docs/definiciones.html>
- Trejo, Elma del Carmen (2006). *Los tratados internacionales como fuente de derecho nacional*. Cámara de Diputados LIX Legislatura

- UNESCO (2017). Instrumentos vinculantes. *Social and Human Sciences*. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/advancement/networks/larno/legal-instruments/nature-and-status/>
- UNICEF COMITÉ (junio de 2006). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Madrid. Valencia, Salvador (2015). *La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el esfuerzo creador de Jorge Carpizo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. P. 509
- Virally, Michel (1997). *El devenir del Derecho Internacional*. De México. Fondo de Cultura Económica. P. 121
- Virally, Michel (1997). *El devenir del Derecho Internacional*. De México. Fondo de Cultura Económica. P. 126
- Zepeda, Mayra (22 de octubre de 2014). ¿Qué ocurrió en Tlatlaya minuto a minuto, según la CNDH?. *Animal Político*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2014/10/la-matanza-del-ejercito-en-tlatlaya-segun-la-cndh>