

AÑO 12

NÚM. 29

ENERO-ABRIL, 2017

# DERECHOS HUMANOS MÉXICO

REVISTA DEL  
CENTRO NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS



**CNDH**  
M É X I C O



# Centro Nacional de Derechos Humanos

## Cupón de suscripción



Envíe este cupón con sus datos completos, así como el original de la ficha de depósito a la Subdirección de Distribución y Comercialización de Publicaciones, Oklahoma núm. 133, col. Nápoles, Delegación Benito Juárez, C. P. 03810, México, Ciudad de México. Tel.: 56 69 23 88, ext. 6103

Cuota de suscripción por un año (3 números al año): \$180.00  
Forma de pago: depósito bancario en Grupo Financiero Banorte,  
Número de cuenta:

Concentración empresarial: 43167  
Número de nómina: 32771  
Tipo de servicio: 108-1  
Concepto de depósito: 12  
Nombre del empleado: CENADEH  
Depósito por venta de publicaciones

Nombre: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Institución: \_\_\_\_\_

Dirección: \_\_\_\_\_

Colonia: \_\_\_\_\_

Ciudad: \_\_\_\_\_

Teléfono: \_\_\_\_\_ Estado: \_\_\_\_\_

Correo electrónico: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_

Página electrónica: [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)  
correo electrónico: [publicaciones@cndh.org.mx](mailto:publicaciones@cndh.org.mx)

# **DERECHOS HUMANOS MÉXICO**

**REVISTA DEL  
CENTRO NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS**

**AÑO 12**

**NÚM. 29**

**ENERO-ABRIL, 2017**



**CNDH**  
M É X I C O

# Comité Editorial de la CNDH

**Manuel Generoso Becerra Ramírez**  
**Jesús Ceniceros Cortés**  
**Nuria González Martín**  
**Marisol Anglés Hernández**  
**Rodolfo Casillas Ramírez**  
**Napoleón Conde Gaxiola**  
**Carina Gómez Fröde**  
**Rosalío López Durán**  
**Daniel Márquez Gómez**  
**María del Socorro Marquina Sánchez**  
**Julieta Morales Sánchez**

---

## Derechos Humanos México

Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, nueva época, año 12, núm. 29, enero-abril de 2017, es una publicación cuatrimestral editada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Periférico Sur núm. 3469, col. San Jerónimo Lídice, Del. Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México, tel. 56 81 81 25, Lada sin costo 01 800 715 2000.

Editor responsable: Eugenio Hurtado Márquez; diseño: Ericka del Carmen Toledo Piñón; formación tipográfica: H. R. Astorga. Reserva de Derechos al uso exclusivo núm. 04-2015-050709211700-102 e ISSN 1870-5448, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Certificado de Licitud de Título y Contenido núm. 16481 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas. Impresa por LIBROS EN DEMANDA, S. DE R. L. DE C. V., Calle 3 núm. 1000, Zona Industrial, C. P. 44940, Guadalajara, Jal., se terminó de imprimir en septiembre de 2017 con un tiraje de 3,000 ejemplares. Distribución: Centro Nacional de Derechos Humanos, Subdirección de Distribución y Comercialización de Publicaciones, Oklahoma 133, col. Nápoles, Delegación Benito Juárez, C. P. 03810, Ciudad de México. Este material fue elaborado con papel certificado por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible, A. C. (Certificación FSC México).

Se reciben colaboraciones. Para mayor información, dirigirse a: [publicaciones@cndh.org.mx](mailto:publicaciones@cndh.org.mx)

Las opiniones expresadas por los autores son responsabilidad exclusiva de los mismos y no necesariamente reflejan la postura de la CNDH. Queda absolutamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de esta publicación sin previa autorización de la CNDH.

Centro Nacional de Derechos Humanos. Av. Río Magdalena núm. 108,  
col. Tizapán, Delegación Álvaro Obregón, C. P. 01090, Ciudad de México.  
Teléfonos: 56 16 86 92 al 95 y del 97 al 99, Fax: 56 16 86 96  
Correo electrónico: [derechoshumanosmexico@cndh.org.mx](mailto:derechoshumanosmexico@cndh.org.mx)

# Contenido

<b>PRESENTACIÓN</b>	7
---------------------	---

## **ARTÍCULOS**

Violencia, derechos humanos y antropología forense. Propuestas para enfrentar violaciones por desaparición de personas <i>Carlos Brokmann Haro</i>	13
---	----

Los derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos en el proyecto de constitución de la Ciudad de México <i>Mónica Marlene Cruz Espinosa</i>	41
--	----

El derecho de acceso a la justicia y la ejecución de las sentencias de amparo <i>Cynthia Rebeca Sánchez Pérez</i>	53
---	----

La omisión legislativa y sus consecuencias en los derechos humanos en México <i>César Enrique Domínguez Hernández</i>	73
---	----

Libertad de conciencia y principio de laicidad <i>Ana Valero Heredia</i>	89
---	----

La dignidad como concepto fundamental de los derechos humanos y plataforma de la respuesta al VIH/sida <i>Víctor Rodrigo Ruiz Roldan</i>	107
--	-----

## **COMENTARIO CINEMATográfico**

César Chávez y la causa de los trabajadores agrícolas de origen mexicano por sus derechos fundamentales, en el sur de Estados Unidos <i>Arturo Guillermo Larios Díaz</i>	133
---	-----

## **BIBLIOGRAFÍA**

Bibliografía sobre refugio y migración <i>Eugenio Hurtado Márquez</i>	147
--	-----



La revista *Derechos Humanos México* está encaminada a fortalecer la cultura de los derechos humanos. Sin duda alguna, con más de una década de existencia se constituye como la publicación más importante en el país especializada en los derechos humanos.

Durante 11 años en sus páginas se han publicado artículos, comentarios bibliográficos y jurídicos, reseñas y bibliografías relacionados con temas muy concretos de derechos humanos: tortura, trata de personas, violencia contra la mujer y la lucha por la igualdad, discriminación, migración, pueblos indígenas, derechos económicos sociales culturales y ambientales, víctimas, etcétera. Pero también se plasmaron otros estudios de contenido de más largo alcance, tanto por su visión histórica como por las reflexiones teóricas encaminadas a cuestionar y reflexionar sobre el debate contemporáneo y en la realidad del ámbito cotidiano del concepto derechos humanos.

En esta entrega número 29, correspondiente al primer cuatrimestre de su doceavo año, el ejemplar se integra de ocho colaboraciones. En 2017 estamos en un año de celebración cívica, ya que nuestra Carta Magna, producto de la Revolución Mexicana que estremeció al país en la segunda década del siglo pasado, cumple su primer centenario. Muchos de los contenidos de ese histórico documento se han alcanzado, pero otros constituyen parte de los retos que tenemos como sociedad del tercer milenio. Uno de ellos tiene que ver precisamente con el objetivo de esta publicación: la realización plena de los derechos humanos consagrados en ella y en los tratados internacionales en la materia ratificados por el Estado mexicano.

La primera de las colaboraciones de este número, “Violencia, derechos humanos y antropología forense. Propuesta para enfrentar violaciones por desaparición de personas”, de Carlos Brokmann Haro, se propone formular algunas hipótesis de trabajo sobre la interrelación que existe entre la violencia actual en nuestro país, la rama de la antropología denominada antropología forense, y dos de las violaciones que más laceran a nuestra sociedad en los últimos años: la desaparición de personas y el hallazgo de cientos de fosas clandestinas en las que han ido a parar parte de ese contingente de desaparecidos.

Para cumplir su cometido, el autor hace primero una visión sintética de la violencia que se desató por la delincuencia organizada y por la decisión del gobierno mexicano de declarar una guerra en contra de la misma, con los consiguientes costos sociales de decenas de miles de muertes violentas y desaparición de personas, en una cauda de violaciones cotidianas a los derechos humanos de ciudadanos que no tienen o tuvieron más que la mala fortuna de cruzarse en el camino del enfrentamiento de los dos actores mencionados.

El autor nos introduce en el tema de las desapariciones forzadas que es considerado una de las violaciones de derechos humanos más graves. En México se sufrió ésta durante el periodo de la llamada “Guerra Sucia” que desató el Estado mexicano sobre fuerzas políticas disidentes en los años setenta y ochenta, pero a partir de la guerra en contra de la delincuencia organizada a principios del nuevo milenio, el fenómeno volvió a reaparecer ya no sólo en regiones localizadas como en el anterior periodo, sino en todo el país.

Dentro de los derechos que las desapariciones de personas vulneran, nuestro autor menciona los siguientes: derecho a la integridad personal, a no ser privado de la libertad de manera arbitraria, a la protección jurídica de la ley, a ser reconocido como una persona jurídica, a no ser torturado o a no sufrir tratos crueles, inhumanos o degradantes, a la verdad y a la vida, además del propio derecho a no ser desaparecido.

El objetivo final de este trabajo, vinculando violencia y desaparición de personas, es el de proponer la necesidad de fortalecer los servicios forenses como una vía que puede contribuir a proteger y defender los derechos humanos de los mexicanos. En la medida que estos servicios estén modernizados, actualizados y sean eficaces y eficientes, si bien no contribuyen a disminuir la violencia, si lo hacen desde el punto de vista de investigar la desaparición de personas para dar certidumbre a aquellos, los otros, los familiares que andan buscando por aquí y por allá, a un amigo o a un familiar y ante la falta de elementos científicos y procedimentales, sufren también violaciones a sus derechos.

El segundo de los trabajos de esta entrega: “Los derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos en el proyecto de Constitución de la Ciudad de México”, de Mónica Marlene Cruz Espinosa, aborda el tema de la Ley General de Víctimas y sus repercusiones en la Ciudad de México en la coyuntura de hace unos meses, cuando se estaba discutiendo el proyecto para dotar a la ciudad de su Constitución particular.

En cumplimiento de lo que establece el párrafo tercero del artículo 1o., así como los artículos 17 y 20 constitucionales, junto también a tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, en enero de 2013 fue publicada la Ley General de Víctimas. En ella se reconocieron los derechos que corresponden a las víctimas de delitos y de violaciones de derechos humanos, tales como los relativos a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia y reparación integral. Asimismo se estableció la obligación de las entidades del país para que en 180 días armonizaran su legislación a la nueva disposición. Más recientemente, el 3 de enero de 2017, hubo una reforma a la mencionada ley.

La autora reflexiona sobre lo que acontece en el caso concreto de la armonización necesaria a la legislación de la Ciudad de México, en la que no se había cumplido con el mandato constitucional desde 2013. Esto supondría no sólo una reforma a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a fin de garantizar efectivamente los derechos de las víctimas, y que su reparación no esté sujeta, como sucedía en ese momento, a la buena voluntad de las autoridades que violentaron sus derechos. Se requería, además, que en el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 2016, fuera incluida una verdadera armonización con lo que mandata la Ley General de Víctimas. Por el contrario, el esquema de ese proyecto contenía propuestas regresivas ya superadas en aquella, como el que las víctimas deban forzosamente recurrir a la vía jurisdiccional para obtener reparaciones, por lo que proponía esa obligatoria armonización en el mencionado proyecto para que fuera puesto al día. Afortunadamente, la actual Constitución de la Ciudad de México resolvió parte de esas deficiencias.

El tercer artículo que aparece en este número, “El derecho de acceso a la justicia y la ejecución de las sentencias de amparo”, de Cynthia Rebeca Sánchez Pérez, va encaminado a tres propósitos.

En primer lugar, a hacer una reflexión de qué es lo que hace que el derecho al acceso a la justicia sea el pilar del Estado de Derecho en el mundo contemporáneo, mediante un breve repaso histórico de cómo se fue constituyendo el

imperio de la ley al lado de la lucha por los derechos humanos en el mundo occidental.

En segundo lugar, la autora se dirige, a partir de la inclusión del derecho al acceso a la justicia en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, a revisar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, opiniones consultivas y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para ubicar el concepto en el contexto de nuestra región continental.

En tercer lugar, una vez definida una visión histórica y de cómo ha sido definido el concepto por el sistema interamericano, pasa a revisar el recurso de amparo, pieza fundamental del sistema de justicia mexicano desde 1857, y su desarrollo como un recurso efectivo en la impartición de la justicia en nuestro país desde entonces. Aborda por supuesto, el gran ímpetu que la institución alcanza con las reformas que en materia de derechos humanos y del propio sistema del amparo se tuvieron en 2011. Finalmente analiza las acciones emprendidas por los juzgadores a partir de las mencionadas reformas y emite algunas conclusiones generales sobre el tema.

El siguiente artículo, “La omisión legislativa y sus consecuencias en los derechos humanos en México”, de César Enrique Domínguez Hernández, aborda uno de los temas menos estudiados en materia de derechos humanos, pero de gran trascendencia. Aunque muchos derechos están consagrados en la Carta Fundamental de nuestro país, la omisión legislativa, tanto por inacción para reglamentar una norma suprema, como por una inadecuada reglamentación, deberían considerarse como actos inconstitucionales, motivo por el cual se requiere realizar una reforma a nuestro máximo ordenamiento al respecto.

Nos dice nuestro autor que cometen omisión legislativa quienes tienen la obligación directa iniciar leyes y decretos: el presidente de la República, diputados y senadores del Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México. Con ello, al omitir ese derecho, se afecta directamente a la Constitución, como fuente de derecho, y en segundo lugar al resto del orden jurídico nacional. El resultado de esta conducta es denegar el pleno ejercicio de los derechos humanos que nuestro máximo ordenamiento tiene establecidos para quienes están en nuestro país.

El artículo que viene a continuación en este ejemplar: “Libertad de conciencia y principio de laicidad” corresponde a Ana Valero Heredia y toca un tema fundamental en la lucha por los derechos humanos que se relaciona directamente con lo que acontece sobre todo en la Europa contemporánea y las oleadas migratorias de países del mundo árabe.

Nos dice la autora que la lucha por la libertad de conciencia es uno de los pilares fundamentales que desencadenaron la lucha por los derechos humanos, que es uno de los pilares en la historia de las revoluciones que llevaron a la modernidad y a la definición del Estado de Derecho a partir de la Independencia estadounidense y la Revolución Francesa. De hecho, este derecho, con el de la libertad personal, fueron los dos primeros en ser reconocidos con carácter de universales y de salvaguarda de la esfera privada del individuo de intromisiones externas.

Este trabajo resulta interesante porque aborda el tratamiento que hay entre laicidad, pluralismo y libertad de conciencia en el caso europeo en general y el español en particular, con referencias al tema en el caso de nuestro país. Aborda la dificultad de definir con claridad cada uno de los campos y realiza algunas críticas en el caso francés, al llamado margen de apreciación que ha llevado por ejemplo a la prohibición del uso de la *burka* por parte de las mujeres en ese país

a causa de su religión islámica, con el argumento de que privan a los demás sujetos de derecho de individualizar a las personas mediante el conocimiento de su cara, lo cual es un aspecto fundamental de su esencia como personas y de la socialización que permite la vida en sociedad y la democracia.

Un sexto artículo ha sido agregado en este número y es de trascendental importancia porque el tema no ha sido abordado con suficiencia en otras entregas de *Derechos Humanos México*. Lleva por título: “La dignidad como concepto fundamental de los derechos humanos y plataforma de la respuesta al VIH/sida”, su autoría corresponde a Víctor Rodrigo Ruiz Roldán. El texto analiza la larga trayectoria y lucha que se llevó a cabo durante varios años para buscar el reconocimiento de derechos y el respeto a la dignidad de los enfermos y del VIH/sida y las personas de su entorno cercano.

Durante varias décadas, la movilización de organizaciones de la sociedad civil reclamó un alto a la estigmatización de este sector de la sociedad y a partir de esos esfuerzos lograron una Cumbre Mundial sobre el SIDA en 1994 que puso en alerta a gobiernos, instituciones de salud, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos de la necesidad de combatir la enfermedad y cambiar la percepción de quienes la portaban o eran potencialmente vulnerables a adquirirla, hasta llegar en 2016 a una Declaración respectiva de las Naciones Unidas.

Si bien la enfermedad no ha sido eliminada, este proceso permite actualmente otorgar mejores condiciones de vida para los enfermos y portadores. El concepto base que fue el eje articulador fue el reclamo al respeto a la dignidad de las personas, que es estudiado desde sus orígenes religiosos hasta sus connotaciones actuales como parte esencial de los derechos humanos. Se aborda el desarrollo de la movilización de la sociedad civil hasta su cristalización en políticas públicas internacionales y nacionales que poco a poco han transformado su visión para asentarse en un foco en el que los derechos humanos y la dignidad son la base del combate a esa epidemia que sigue cobrando vidas en el mundo; afortunadamente cada vez menos que cuando empezó la lucha por el acceso a servicios, medicamentos y atención de las instituciones de salud y de la sociedad en general.

Enseguida, la revista presenta la reseña cinematográfica de Arturo Guillermo Larios Díaz, de un filme que gira en torno a la vida de un dirigente con antecedentes mexicanos, *César Chávez*, quien encabezó en los años sesenta y setenta épicas luchas en favor de organizar sindicalmente a los jornaleros agrícolas en el sur californiano. Viene muy a colación este texto en la situación actual de renacimiento del discurso del odio provocado por las actitudes del presidente Donald Trump en contra de los migrantes, principalmente mexicanos, que intentan cruzar al otro lado de la frontera en busca de una mejor vida, o de los que ya lo han hecho y viven hoy en la zozobra de ser deportados con el argumento de ser hombres malos (*bad men*). La película recuerda el gran parecido de estas conductas con el tratamiento que se daba en los años de lucha de César Chávez, a los proletarios del campo estadounidense, por el sólo hecho de ser migrantes con antecedentes mexicanos o de otras latitudes y ser pobres y diferentes en el color de su piel en relación a los anglosajones.

A guisa de cierre, se incluye finalmente una bibliografía sobre los temas de refugio y migración integrada por Eugenio Hurtado.

# *Artículos*



## Violencia, derechos humanos y antropología forense. Propuestas para enfrentar violaciones por desaparición de personas

Carlos Brokmann Haro\*

Aprobado para su publicación  
el 13 de diciembre de 2016.

**RESUMEN:** Desde 2007, la militarización de la llamada “Guerra contra las Drogas” en México ha provocado una espiral de violencia aparentemente sin fin. En la última década casi 100,000 personas han sido asesinadas, decenas de miles declaradas desaparecidas o no localizadas y cientos de miles desplazadas de sus hogares por las actividades de las organizaciones criminales. Este texto discute dos de los resultados más alarmantes del proceso; la desaparición de personas y, como ejemplo complementario, las fosas clandestinas. Forman parte integral del ciclo de violencia, ineficiencia del sistema de justicia, falta de reparación para las víctimas, sus familiares, amigos y ausencia de soluciones reales para este fenómeno social. En ambos casos una de las dificultades principales ha sido la carencia de recursos forenses adecuados: la hipótesis de trabajo es que la antropología forense permitiría, mediante sus conocimientos, técnicas, prácticas y capacidad analítica, importantes avances. Estos incluyen el establecimiento de bases de datos *ante mortem* y *post mortem*, la compulsión de registros y proyectos específicamente focalizados de investigación, recuperación y análisis. Retomando las propuestas de la CNDH en relación con el fortalecimiento y autonomía de servicios forenses, se plantea la posibilidad de expandir este proyecto a la antropología forense. Este tipo de medidas permitirían avanzar en el proceso de justicia, pacificación y normalización de la seguridad pública y los derechos humanos en todo el país.

**ABSTRACT:** *Since 2007, the militarization of Mexico’s so-called “War on Drugs” has led to a seemingly endless spiral of violence. In the last decade almost 100,000 persons have been killed, tens of thousands of have been declared as missing or disappeared, and hundreds of thousands displaced from their homes due to organized crime activities. This text focuses on two of the most alarming results of this process: disappearance of people, and as a further example, clandestine graves. Together they form an integral part of the cycle of violence, inefficiency of the justice system, lack of proper reparation for victims, their families and friends, and absence of real solutions for this social phenomenon. In both cases one of the main difficulties has been the shortage of forensic resources: the working hypothesis is that forensic anthropology would allow, through its knowledge, techniques, practices, and analytical capability, important advances. These include the establishment of ante mortem and post mortem databases, attested comparison of records, and specific research, recovery and analysis specifically focused projects. Retaking prior CNDH proposals related with the strengthening and autonomy of forensic services, it is suggested to expand these to forensic anthropology. These measures would allow proceeding in*

---

\* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

*attaining justice, peace-making process and returning to a normal state in regard with public security and human rights in the country.*

SUMARIO: Introducción. Desaparición de personas, violencia y antropología forense. I. El marco de violencia en México. II. La desaparición de personas en México: cifras, indicadores, programas, antropologías forenses y propuestas de la Organización de las Naciones Unidas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 1. Fosas clandestinas. El fenómeno actual y las posibles aportaciones de la antropología forense. III. Consideraciones preliminares.

## **Introducción. Desaparición de personas, violencia y antropología forense**

Este texto tiene su punto de partida en la invitación a participar en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Antropología Forense celebrado en el Museo Nacional de Antropología el pasado mes de octubre. La propuesta fue que se expusiera el fenómeno de la violencia de la delincuencia en relación con los derechos humanos y el aumento de la actividad forense en México. Los cuestionamientos fueron directos ¿cuál es la relación de esta violencia con fenómenos como el hallazgo de fosas clandestinas y la desaparición de personas en el país? ¿Estamos frente al universo de las violaciones o solamente conocemos una parte? ¿Cómo puede contribuir la antropología forense a construir soluciones en torno a estos fenómenos?

Proponemos un primer acercamiento algunas de esas preguntas, para lo cual hemos desarrollado el texto en apartados. Definiciones y puntualizaciones son el punto de partida que permite formular algunas hipótesis de trabajo acerca de la interrelación entre la violencia actual, la antropología forense y dos de las violaciones que han sido más trabajadas por los antropólogos forenses: la desaparición de personas y las fosas clandestinas. Se elabora una visión sintética de la violencia desatada por la delincuencia organizada y por el Estado frente a ella, enfatizando el costo social y la vulneración de los derechos en las regiones más peligrosas del país. Este apartado tiene el propósito de presentar y dar sentido a las cifras de la violencia, incluyendo las desapariciones y las fosas como parte integral de un sistema en descomposición. Los fenómenos de la desaparición de personas y las fosas clandestinas fueron desarrollados en sendos apartados, debido a que las respuestas de las instituciones (reconocimiento, identificación, registro, investigación, sistematización y marco jurídico) han sido muy distintas entre sí. En ambos casos se enfatiza el papel que ha tenido y podría tener la antropología forense para enfrentar cada caso (coadyuvados por otras disciplinas forenses, periciales y criminalísticas). Por último, se plantea la necesidad de implementar de manera urgente las propuestas que distintas instituciones e instancias han hecho para fortalecer los servicios forenses en apoyo a la protección y defensa de los derechos humanos de los mexicanos.

La desaparición forzada es considerada una de las violaciones de derecho humanos más graves. Se trata de un delito de carácter múltiple porque viola diversos derechos de manera simultánea. La guía más utilizada en la actualidad para hacer frente a esta violación, elaborada y editada por diversas organizaciones de la sociedad civil (ONG), señala que la desaparición forzada afecta los

derechos a la integridad personal, a no ser privado de la libertad de manera arbitraria, a la protección jurídica de la ley, a ser reconocido como persona jurídica, a no ser sometido a torturas, tratos crueles e inhumanos o degradantes, a no ser desaparecido, a la verdad y a la vida.<sup>1</sup> Estas ONG (Comité Monseñor Romero, Comité Cerezo México, Comité Hasta Encontrarlos, y Nacidos en la Tempestad A. C.) consideran que, dependiendo de la forma en que se ha llevado a cabo la desaparición de la persona, también puede violar derechos humanos que incluyen la libertad de pensamiento y expresión, el derecho a la libertad de asociación, el derecho a la libertad religiosa, los derechos específicos de la familia y del niño, y la prohibición general de todas las formas de discriminación. Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH o Comisión) la desaparición forzada, así como la desaparición de personas, representan un problema gravísimo en el ámbito nacional e internacional, particularmente debido al preocupante “incremento de los casos en el último de los años”.<sup>2</sup>

Las instituciones responsables de abordar de manera integral el problema tienen una compleja labor frente a ellos, considerando que no existe todavía un marco jurídico adecuado para prevenir, investigar y sancionar la desaparición forzada de personas. Se ha propuesto en varias ocasiones la necesidad de promulgar una ley general al respecto, que debe estar acorde con los estándares internacionales y convertirse en la base de las políticas públicas que se establezcan para la búsqueda de las personas desaparecidas y las actividades preventivas necesarias para detener el fenómeno en nuestro país. En lo que se refiere a las cifras y al fenómeno que debe ser enfrentado con esta legislación, la Comisión señala que “no existen cifras estadísticas confiables en la materia [...] no se ha realizado una clasificación adecuada y congruente con los estándares internacionales sobre los distintos casos que puedan presentarse”. Por consiguiente, no sólo se requiere una solución normativa para un problema de esta envergadura, sino que es fundamental establecer las bases técnicas, humanas y materiales necesarias para hacerlo de manera efectiva. La plataforma requerida implica emprender un proyecto nacional de “sistematización, compulsión y depuración de las distintas bases de datos existentes”, además de establecer y formular nuevas bases de datos y metodologías alternativas para hacerlo eficazmente.<sup>3</sup> Además, la Comisión considera que el fenómeno de las personas desaparecidas y no localizadas es sumamente complejo debido a las variables que existen en su tipificación.<sup>4</sup> Es urgente contar con un programa que aborde el fenómeno de las desapariciones de manera integral, comenzando por un

<sup>1</sup> ¿Qué hacer en caso de *desaparición forzada*? Ciudad de México, Comité Monseñor Romero / Comité Cerezo México / Comité Hasta Encontrarlos / Nacidos en la Tempestad. A. C., 2010. en: [http://www.comitecerezo.org/IMG/pdf/Manual\\_desaparicion\\_forzada.pdf](http://www.comitecerezo.org/IMG/pdf/Manual_desaparicion_forzada.pdf), consultado en noviembre de 2016.

<sup>2</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado de Prensa. Afirma el *Ombudsman* nacional que los problemas que enfrentamos en materia de derechos humanos [...], México, Coordinación General de Comunicación y Proyectos de la CNDH, 27 de enero de 2016.

<sup>3</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015*. México, CNDH, 2016.

<sup>4</sup> El obstáculo principal en lo que se refiere a la tipificación de la desaparición de personas según la CNDH es su clasificación en varias violaciones y delitos. Las responsabilidades de cada institución son diferentes en cada caso y este hecho ha provocado que existan registros parciales en diversas dependencias (mismos que se traslapan en varias instancias), que difícilmente ha podido ser resuelto con la escasa compulsión de datos que existe en la actualidad.

marco jurídico adecuado y complementándolo con políticas públicas y prácticas adecuadas.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha señalado que el punto de partida deben ser los instrumentos internacionales de protección en caso de desaparición forzada, particularmente el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.<sup>5</sup> El artículo 7, en el listado de los “Crímenes de lesa humanidad” lo sitúa en el noveno sitio y lo define en función de:

Por “desaparición forzada de personas” se entenderá la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a informar sobre la privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un periodo prolongado.<sup>6</sup>

En este texto partimos de esta definición para distinguir entre dos fenómenos: la desaparición forzada en sentido estricto y la desaparición de personas en términos amplios, que incluye a las personas no localizadas o cuyas causas de no ser encontradas pueden ser diversas (como serían el secuestro, la detención o la desaparición voluntaria). En el marco nacional, la desaparición de personas (tanto en el sentido amplio como en el que hemos usado para la desaparición forzada) es definida por la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas en las fracciones III y IV del artículo 3:

**Persona Extraviada.** La persona que por circunstancias ajenas a su voluntad, desconoce o no recuerda sus datos de filiación, identidad y domicilio, y

**Persona Desaparecida.** Toda persona que, con base en información fidedigna de familiares, personas cercanas o vinculadas a ella, la hayan dado por desaparecida de conformidad con el derecho interno, lo cual puede estar relacionado con un conflicto armado internacional o no internacional, una situación de violencia o disturbios de carácter interno, una catástrofe natural o cualquier situación que pudiera requerir la intervención de una autoridad pública competente.<sup>7</sup>

La comisión de la desaparición forzada requiere de la participación directa o al menos por omisión (demostrable) de autoridades constituidas, lo que signifi-

<sup>5</sup> Véanse las conclusiones de la Organización de las Naciones Unidas, Comité contra la Desaparición Forzada, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. México*, ONU-CED, distribución general 17 de abril de 2014, en: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/StatesReportsarticle29/29.1\\_CED\\_Mexico\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/StatesReportsarticle29/29.1_CED_Mexico_sp.pdf), consultado en octubre de 2016; Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en <http://www.derechos.net/doc/tpi.html>, consultado en noviembre de 2016.

<sup>6</sup> Para aclarar los alcances del concepto de crimen contra la humanidad, el Estatuto de Roma lo define de esta forma: “se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque [...] i) Desaparición forzada de personas [...]”. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en <http://www.derechos.net/doc/tpi.html>, consultado en noviembre de 2016.

<sup>7</sup> Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 2012, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRNDPED.pdf>, consultado en noviembre de 2016.

ca que es necesaria una serie de variables bien definidas para tipificarla de esta manera.<sup>8</sup> En cambio, el registro o investigación de la desaparición de personas es un hecho sumamente grave que no está debidamente tipificado jurídicamente y tampoco forma parte del catálogo de violaciones de derechos humanos tradicionalmente protegidos. Por estas razones es fundamental adecuar el marco jurídico al tiempo que se proveen los mecanismos e instrumentos técnicos y metodológicos necesarios para asegurarlo; la Comisión ha desarrollado el Programa de Presuntos Desaparecidos, cuyos objetivos, contenido, resultados y propuestas son descritos más adelante.<sup>9</sup>

En febrero de 2015 la CNDH presentó un informe, en su calidad de organismo autónomo, ante el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas. En la reunión, celebrada en Ginebra, reconoció que “la desaparición de personas constituye un serio problema de seguridad en México” y propuso una serie de medidas para su atención inmediata y a largo plazo. Al mismo tiempo personal de la Comisión celebró una reunión privada con el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU con el fin de proponer medidas adicionales para “la atención integral de la desaparición de personas”. Las 15 propuestas formuladas por la Comisión constituyen una parte medular de este texto, en particular las que se refieren a la necesidad de la transformación de los servicios forenses. Hemos seleccionado de las propuestas anteriores provenientes de distintos organismos aquellos referentes al impulso de los apoyos periciales y de la antropología forense como coadyuvantes fundamentales para resolver la crisis de desaparición de personas en nuestro país.

Las fosas y enterramientos clandestinos son un fenómeno reciente cuya magnitud apenas comienza a ser apreciada en la actualidad (que abarca desde las fosas en las que son depositadas las víctimas que son privadas de la vida hasta las fosas comunes sin registro en las que se han encontrado desaparecidos, como el caso de Tetelcingo, Morelos). La falta de información precisa de su cantidad, frecuencia y localización, así como el hecho de que en la mayoría casos conocidos no se cuenta con un registro que permita estimar el número de víctimas constituyen una grave omisión del Estado. Esto, sin tomar en cuenta el hecho de que se han localizado y denunciado casos en los que la responsabilidad estatal no ocurre solamente por omisión, sino por la participación directa e indirecta de sus agentes. El problema podría ser análogo a ver la “punta del iceberg”, porque en las zonas de altos índices de violencia se han reportado y excavado algunos depósitos de este tipo, pero las denuncias y testimonios apuntan a que su frecuencia es mayor. Diversos equipos de la Procuraduría General de la República (PGR), procuradurías estatales, ONG y grupos de familiares y personas interesadas se encuentran iniciando estas investigaciones. Sus experiencias y necesidades declaradas permiten formular la hipótesis de que también en este caso la antropología forense resultaría imprescindible en la búsqueda, localización, registro, excavación, recuperación y análisis de los hallazgos.

<sup>8</sup> Amnesty International, *Wire. Together against Injustice* (The International Day of the Disappeared), Londres, julio-septiembre de 2016.

<sup>9</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Programa de Presuntos Desaparecidos, Programa de Atención a Presuntos Desaparecidos de la Primera Visitaduría General de la CNDH, en: [http://www.cndh.org.mx/\\_Presuntos Desaparecidos](http://www.cndh.org.mx/_Presuntos%20Desaparecidos); consultado en octubre de 2016.

La antropología forense es la disciplina que interrelaciona las ciencias antropológicas y sus distintas especialidades como apoyo al campo jurídico o legal.<sup>10</sup> La arqueología, la antropología física, la tafonomía y la osteología constituyen el conjunto de teorías, técnicas y prácticas forenses que consideramos necesario aplicar para investigar los dos fenómenos expuestos: la desaparición de personas y las fosas clandestinas. Debido al papel restringido que ha tenido hasta ahora la antropología forense en estas labores, es fundamental discutir su posible inserción en el marco jurídico y algunas propuestas que se han hecho para hacerlo.<sup>11</sup> Las ciencias forenses apoyan estos aspectos dentro el marco jurídico nacional de los procedimientos de investigación, puesto que cada país tiene estándares diferentes para el registro de la evidencia, la admisión de pruebas y los procedimientos criminalísticos. La tendencia global reciente ha fomentado el desarrollo e implementación de mayores recursos forenses en la investigación criminalística, reflejo de la especialización y de la conformación de un modelo multidisciplinario.

En México, las ciencias forenses han tenido un desarrollo más lento, debido en parte a problemas en la investigación criminal, basada tradicionalmente en métodos y recursos que en ocasiones son cuestionados o simplemente considerados violatorios del debido proceso o los derechos humanos. En las labores que conforman este apoyo jurídico, los científicos forenses recolectan, preservan y analizan la evidencia científica durante las investigaciones. En el caso de los antropólogos forenses, incluyen diversos especialistas de cada ciencia antropológica: arqueólogos, antropólogos físicos, antropólogos sociales e inclusive lingüistas e historiadores. En sentido estricto, se trata de la labor realizada por la arqueología y la antropología forenses dentro de los procesos de investigación criminal. En primera instancia, la labor de la antropología forense consiste en la recuperación científica de los restos principalmente de personas, a

---

<sup>10</sup> Consideramos necesario aclarar que la antropología es el estudio de los humanos y que está conformada por disciplinas específicas como son la arqueología, la antropología física y la rama denominada antropología social, cultural o etnología (esta última denominación depende de la perspectiva teórica y de la tradición antropológica nacional). La antropología está conformada, por lo tanto, por el estudio de las manifestaciones materiales (restos e indicadores físicos) e inmateriales (cultura) de la actividad humana. Es útil recordar esta distinción para entender que la antropología forense combina aspectos teóricos, técnicos y prácticas de varias disciplinas antropológicas con el propósito de apoyar distintos aspectos legales. Para Nawrocki, la antropología forense es "la aplicación de la investigación y técnicas antropológicas para la solución de problemas médicos y legales, utilizando principalmente la antropología física y la arqueología". Al mismo tiempo, también es conveniente aclarar que la interrelación de las disciplinas y ramas antropológicas dependerá del contexto de análisis. Por ejemplo, en el Caso Ayotzinapa se llevó a cabo la excavación extensiva de la primera capa del llamado "Basurero de Cocula" mediante su reticulado tras una recolección de superficie. La labor arqueológica se complementó por medio de la excavación intensiva de una trinchera para apreciar la conformación geomorfológica. Los análisis osteológicos y de antropología física permitieron al Equipo Argentino de Antropología Forense establecer la cifra de diecisiete (17) como número mínimo de individuos (NMI) en el registro recuperado. No se ha dado a conocer públicamente el número máximo de individuos que potencialmente podrían identificarse en este registro forense, de carácter secundario y altamente modificado por la incineración y destrucción intencional de los restos óseos (machacamiento y molienda). Véase Stephen P. Nawrocki (1996). *An Outline of Forensic Anthropology*, University of Indianapolis Archeology & Forensics Laboratory, en: <http://archlab.uindy.edu>, consultado: octubre de 2016; Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, México, GIEI, 2015.

<sup>11</sup> Agradecemos a los dictaminadores de este texto la sugerencia de desarrollar los aspectos académicos de la antropología forense. En la primera versión, destinada a miembros de esta disciplina, se daban por entendidas o vistas cuestiones que no son evidentes.

efectos de contribuir a la identificación de los fallecidos. Las técnicas de excavación arqueológica en combinación con la tafonomía y las capacidades de la antropología física permiten la recuperación, registro, sistematización, análisis e identificación de patrones diversos en el contexto deposicional. En combinación con los datos hallados por los patólogos forenses, dentistas forenses, investigadores de homicidios y otros especialistas, los antropólogos forenses pueden reconstruir las pautas que llevaron a la formación de un contexto arqueológico. Esto incluye las formas y métodos empleados en la ejecución, eliminación y destrucción de los restos humanos y constituyen un testimonio pericial fundamental durante los procesos jurídicos.<sup>12</sup>

Proponemos que la antropología forense resulte un instrumento invaluable para enfrentar, conocer y delimitar algunos de los peores fenómenos de violaciones de derechos humanos que ocurre actualmente en México. En este texto desatacamos dos: la desaparición de personas, particularmente en su manifestación como desaparición forzada, y las fosas clandestinas. Por estas razones y considerando que la reciente entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal adversarial implica el empleo de recursos innovadores, consideramos fundamental impulsar la antropología forense como instrumento para enfrentar fenómenos violatorios de los derechos humanos que no hemos sido capaces de resolver, mitigar o controlar. Nos referimos específicamente a la mencionada desaparición de personas. De manera complementaria, en este breve texto haremos referencia a un segundo fenómeno que nos parece igualmente crítico y en cuya resolución es imprescindible la labor de la antropología forense: las fosas y enterramientos clandestinos. La actual crisis de violencia en nuestro país, altamente focalizada en determinadas regiones por razones y con resultados que veremos adelante, ha tenido entre sus más atroces consecuencias tanto la desaparición de personas como la proliferación de los depósitos clandestinos de cadáveres y restos humanos. Es necesario emprender las acciones para enfrentar esta problemática lo antes posible y consideramos que las ciencias de la antropología forense serán un apoyo valioso para lograrlo.

## I. El marco de violencia en México

México vive más de una década de interacción perversa entre la seguridad nacional y la seguridad pública. El narcotráfico en nuestro país se remonta al siglo XIX, pero ha sido en las últimas décadas que se transformó en una amenaza a la seguridad nacional, un problema que tiene orígenes diversos. Para nuestros propósitos basta con mencionar que la politización del combate a las estupefacientes en Estados Unidos, en particular desde la declaración de la “Guerra contra las Drogas”, en 1971, durante la presidencia de Richard Nixon y su transformación en el eje de la política pública en 1981 por parte de Ronald Reagan, el colapso de las organizaciones delictivas violentas mediante (ODV) colombianas y el auge espectacular del valor económico del narco son solamente tres de los factores que contribuyen a la actual escalada de violencia. En nuestro país el combate a las drogas empezó oficialmente con la declaración de Vicente Fox

<sup>12</sup> S. P. Nawrocki, *op. cit.*, *supra* nota 10.

en favor de la confrontación armada directa contra las organizaciones dedicadas a su producción y trasiego. Un sexenio después, Felipe Calderón Hinojosa, ante la crítica situación y escasos resultados de la política de su antecesor, militarizó el combate a las organizaciones delictivas violentas mediante el despliegue de más de 50,000 efectivos de las Fuerzas Armadas. Enrique Peña Nieto, habiendo propuesto el paulatino regreso a los cuarteles de los efectivos militares y el regreso de las labores de la seguridad pública a las policías, no ha podido echar a andar este proyecto. Tres sexenios después las organizaciones delictivas violentas se han transformado. No han sido derrotadas, no han sufrido merma importante en sus ingresos o pertrechos y mucho menos se ha resuelto el problema de la producción y el trasiego de las drogas en nuestro país. Su transformación ha sido estructural y sus efectos han sido directos sobre las víctimas de sus actividades, el tejido social y la vigencia del Estado de Derecho y los derechos humanos.<sup>13</sup>

En términos inmediatos, un primer efecto de las acciones de combate frontal a la delincuencia organizada ha sido la conformación de no menos de siete u ocho ODV distribuidas en todo el país. Cada una ha establecido “plazas” o zonas de influencia muy dinámicas; las relaciones de alianza y confrontación violenta que establecen entre sí resultan frágiles por la naturaleza del negocio y las características propias del narcotráfico.<sup>14</sup> Hoy vivimos una explosión de micro organizaciones en todo el país, habiendo entidades en las que se ubican dos o tres decenas de bandas bien estructuradas en diversos niveles y ramos de especialidad. Un somero análisis de los territorios en manos de la delincuencia organizada, como los mapas elaborados y publicados por Stratfor, muestran una geografía en constante flujo y transformación. Las grandes alianzas y conjuntos se disuelven tras solamente unos años, provocando nuevos estallidos regionales.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> La intensificación del involucramiento de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia organizada ha sido mayor a partir del primer año de la actual administración federal. El despliegue de importantes contingentes comenzó desde un principio, al grado que analistas como Jorge Castañeda lo identificaron como una reacción nacionalista y autoritaria ante la cuestionada elección federal de 2006. Según los informes de la Secretaría de la Defensa Nacional, a finales de 2010 se tenía un promedio de 48,750 efectivos diarios desplegados en las campañas destinadas a combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada, cifra muy superior a lo visto nunca antes. La mayor parte de estos contingentes han sido destinados a las regiones y zonas más conflictivas, desplazando efectivamente de sus labores a las corporaciones policíacas que son consideradas poco confiables o presuntamente corrompidas. El presupuesto de seguridad nacional pasó de 10,000 millones de pesos en 2002 a los actuales 43,000 millones, lo cual apunta al desarrollo de una crisis sistémica. Robert J. Bunker, “The Mexican Cartel Debate: As Viewed Through Five Divergent Fields of Security Studies”, *Small Wars Journal*, Electronic Journal, Small Wars Foundation, 11 de febrero de 2011, en: [www.smallwarsjournal.com](http://www.smallwarsjournal.com), consultado en agosto de 2011.

<sup>14</sup> Las zonas de influencia de cada ODV pueden ser descritas como los nodos de un sistema enlazados por redes de comunicación, estructura funcional que debe ser controlada para asegurar la estabilidad económica. Los nodos son aquellos puntos o espacios geográficos que desempeñan las funciones centrales: sembradíos, laboratorios, bodegas, pistas, casas de seguridad, etcétera. A su vez, las redes sistémicas se conforman por los caminos terrestres, aéreos o marítimos y todo lo necesario para establecer un intercambio seguro y fluido entre los nodos. Véase Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del narcotráfico en México*. México, Editorial Aguilar, 2013.

<sup>15</sup> El término Organización Delictiva Violenta (ODV) ha sido adoptado paulatinamente para referirse a un fenómeno social que se ha propagado rápidamente. Abandona la nomenclatura tradicional de “cártel” debido a sus deficiencias teóricas (la ODV no tiene las características ni el comportamiento de un cártel en el sentido económico) y ubica el papel central de la violencia dentro de estos grupos, al tiempo que resalta su estructura y complejidad. El equilibrio de las alianzas y control territorial de las ODV puede notarse con el ejemplo de la transformación dramática del control del territorio de Tierra Caliente en el

La segunda transformación estructural de la delincuencia y la ola de violencia que afectan al país se refiere a su especialización. Tradicionalmente, las ODV principales se dedicaron al narcotráfico en sus diversas modalidades: producción (siembra o procesamiento químico en laboratorio), trasiego y distribución para la venta. El hecho de haber resistido los embates de las fuerzas federales en estas décadas las profesionalizó, dotó de armamento sofisticado y las volvió incomparablemente más poderosas. En los últimos años México ha vivido el tránsito de las ODV desde el narcotráfico hacia otras actividades delictivas y áreas inclusive legales (como la construcción y la hotelería). Un claro ejemplo es el paulatino control del tráfico de personas, el cobro de extorsiones (derecho de piso y derecho de paso), así como el secuestro y otras modalidades, con lo que la actividad delictiva ha permeado buena parte de la sociedad y ha crecido su influencia en ejes diversos. Uno de estos ejes el control regional, particularmente donde la virulencia de las confrontaciones entre ODV rivales, la cooptación o inacción de las autoridades y la falta de apoyo del gobierno ha propiciado condiciones de excepcionalidad.<sup>16</sup> Otro eje es la grave tendencia a la alza en la comisión de delitos violentos en el nivel nacional, destacando el caso del homicidio.<sup>17</sup>

El problema ha tenido una larga y dolorosa gestión. Hacia el final de su mandato, el presidente Gustavo Díaz Ordaz vivió esta anécdota, narrada por Juan José González Figueroa:

Los viejos de la aldea comentan la anécdota que involucra a los presidentes Gustavo Díaz Ordaz y Lyndon B. Johnson. El capítulo, aseguran, se verificó durante una de las reuniones entre los mandatarios de México y EU. En esa coyuntura, el presidente Johnson reprochó en tono molesto al mandatario mexicano lo que consideraba ineficaz combate de las autoridades nacionales contra los traficantes. La frase fue memorable: México es el trampolín de la droga hacia Estados Unidos.

---

estado de Michoacán. Desde hace una década y hasta el 2014 se encontraba bajo el yugo de las organizaciones conocidas como la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios. Una ofensiva federal en su contra, cuyo propósito fue la recuperación del territorio y el restablecimiento del tejido social fue aprovechada por diversos sectores sociales. Utilizando de manera encubierta a los grupos de autodefensas y paramilitares, el Cartel de Jalisco de Nueva Generación (CJNG) logró apoderarse del control de buena parte de las zonas de producción y trasiego en la región, estableciendo un régimen igualmente dañino para la sociedad.

<sup>16</sup> El Estado de excepción no es una ficción jurídica ni teórica. Es el marco en el que viven, *de facto*, millones de mexicanos. Pero la excepcionalidad ficticia tiene el doble riesgo de acentuarse porque no existe marco normativo para controlarla y, peor aún, de convertirse en la nueva normalidad. Para evitar este camino al infierno es fundamental reforzar los instrumentos de la legalidad, incluyendo una ley reglamentaria adecuada y seguir una nueva estrategia. Ver Carlos Brokmann, "Conflicto armado y vulnerabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales", *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, año 8, núm. 22, enero-abril de 2013, pp. 35-68; C. Brokmann, "Fuerzas armadas y derechos humanos en el combate a la delincuencia organizada", en Patricia Galeana (coord.), *Historia de los ejércitos mexicanos*. México, Secretaría de la Defensa Nacional / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2013, pp.465-483.

<sup>17</sup> Eline Gordts, "11 Numbers to Help You Understand the Violence Rocking Mexico", *The Huffington Post*, 31 de octubre de 2014, en: [http://www.huffingtonpost.com/2014/10/31/mexico-violence-numbers\\_n\\_6075258.html](http://www.huffingtonpost.com/2014/10/31/mexico-violence-numbers_n_6075258.html), consultado: octubre de 2016.

La respuesta hizo historia. Gustavo Díaz Ordaz, en el tono solemne y austero que le caracterizó, dijo: cierren su alberca y se acaba el trampolín.<sup>18</sup>

Casi medio siglo después la ecuación del narcotráfico sigue siendo la misma. México provee la oferta de las drogas y Estados Unidos su demanda. La inmensa mayoría de las víctimas por la violencia del narcotráfico mueren, son heridas, torturadas, mutiladas, desaparecidas o desplazadas en México. Los estadounidenses sufren pérdidas por las adicciones, la reducida expectativa de vida y el círculo vicioso de un sistema judicial que criminaliza el consumo sin importar los actores mayores del drama. La demanda de las drogas en el mayor mercado del mundo se mantiene constante, con ligera tendencia a la alza año tras año.<sup>19</sup> Desde la década de 1970 los vaivenes del mercado se refieren a las adicciones, las drogas de moda y la apertura de sectores. La Corporación RAND (el principal consultor civil del Departamento de Defensa) estima que la evolución del consumo en Estados Unidos solamente ha variado en función de estas tendencias, permaneciendo casi idéntica en valor y volumen. Por ejemplo, del 2000 al 2010, el mercado interno pasó de 106,000 millones de dólares a unos 110,000 millones, habiendo registrado un tope de 120,000 millones en el 2005. En cambio, la conformación del mercado dependió de los factores antes mencionados, de manera aproximada: el valor de la cocaína bajó de 58,000 a 35,000 millones de dólares; la heroína aumentó de 20,000 a 30,000 millones; la marihuana de 20,000 a más de 40,000 millones; y la metanfetamina tuvo altibajos que oscilaron entre los 5,000 y los 25,000 millones de dólares anuales.<sup>20</sup> (El consumo geográfico tiene parámetros igualmente variables. La cocaína se consume primordialmente en los estados del sur y noreste, la heroína en el noreste y Nevada, la metanfetamina en la costa Oeste y los estados del centro, mientras que la marihuana es preferida al noroeste, a lo largo del Mississippi y en Nueva York.

La Guerra contra las Drogas fue declarada oficialmente en 1981 por el gobierno de Estados Unidos. En estos 35 años, todos los indicadores formulados originalmente por la Drug Enforcement Agency (DEA) han resultado negativos y las autoridades han dejado de usarlos como referencia para no reconocer el fracaso de la estrategia.<sup>21</sup> Dejando de lado los problemas del objetivo inicial, los resultados prácticos en términos del narcotráfico son también desoladores. En términos del primer problema del narco, la producción, el país tradicionalmente tuvo grandes cultivos de marihuana y amapola (para la obtención de la heroína). La marihuana mexicana ha tenido un marcado declive en las últimas décadas, resultado del mejoramiento de la producción estadounidense. En la actualidad el cultivo ha disminuido notablemente y abastece principalmente a los consumi-

<sup>18</sup> Juan José González Figueroa, "México: el capítulo negro del narcotráfico", *El Sol de México*, 20 de julio de 2009, en: <http://www.oem.com.mx/esto/notas/n1255278.htm>, consultado en noviembre de 2016.

<sup>19</sup> G. Valdés Castellanos, *op. cit.*, *supra* nota 14.

<sup>20</sup> *Idem*; RAND Corporation, "What America Spends on Drugs", [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/.../wausid\\_results\\_report.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/.../wausid_results_report.pdf), consultado en octubre de 2016.

<sup>21</sup> En 2000 y de nuevo en 2006, México ratificó la misma estrategia y tácticas para combatirla. Un ejemplo claro del efecto devastador de la economía del narco ha ocurrido en los últimos años en el estado de Guerrero, en el que las desapariciones, asesinatos y desplazamientos se multiplicaron en la entidad más pobre y desigual del país al entrar de lleno la derrama económica de la goma de opio. John Bailey, *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Trad. de Ana Marimón. México, Editorial Debate, 2014.

dores internos. En cambio, el auge del consumo en Estados Unidos de la heroína ha derivado en la intensificación de los plantíos en las zonas tradicionales: el Triángulo de Oro (Sinaloa, Durango, Sonora, Chihuahua) y la Tierra Caliente (Guerrero y Michoacán).

Los efectos del combate a la delincuencia organizada han transformado el patrón de trasiego. El volumen y valor de la droga asegurada en las últimas décadas han tenido un impacto menor, probablemente debido los cambios en el modelo de intermediación que tradicionalmente habían desarrollado las policías en nuestro país. La intermediación se debilitó debido a la transformación política de las últimas décadas, al énfasis oficial en la neutralización y decapitación de las organizaciones delictivas violentas y al hecho de que estas mismas se transformaron en estructuras autónomas de la protección oficial, así como con mayor capacidad de fuego y maniobra. En términos de la importancia del trasiego a través de las rutas nacionales, los mercados estadounidenses y europeos parecen mantenerse constantes en su demanda y esto ha fortalecido la importancia del control de rutas y nodos dentro del territorio. En términos genéricos este patrón sugiere que existe una oferta continua y un abasto asegurado que mantienen los mercados estables (y probablemente en un crecimiento constante ligeramente a la alza).<sup>22</sup> En lo que se refiere a la geografía del trasiego de las drogas a través del territorio nacional, los estados tradicionalmente más afectados han sido los del norte del país. Los tres puntos fronterizos de mayor importancia; Tijuana, Nuevo Laredo y Ciudad Juárez, se complementan con ciudades de menor importancia pero igual violencia, como podrían ser Matamoros y Reynosa. La influencia económica y política de las organizaciones delictivas violentas se ha extendido cada vez más al resto del territorio nacional, provocando el combate por las plazas y los nodos importantes dentro de las redes de distribución. En la actualidad tres rutas son fundamentales para entender el patrón de violencia que se extiende por el país y la forma de control delictivo de las mismas.

Para evaluar el desempeño en el combate a la delincuencia organizada y principalmente el narcotráfico es necesario establecer parámetros objetivos y cuantificables. Nuestro país nunca los ha formulado de manera independiente, quizá debido a la nula planeación del Ejecutivo federal en términos de objetivos, indicadores y un adecuado mecanismo de retroalimentación evaluativa. Por estas razones debemos emplear aquellos sustentados originalmente por la DEA y adoptados por el gobierno de Estados Unidos, que guardan cierta relación con los indicadores numéricos de la ONU. Cuando fueron propuestos en 1981 tuvieron un principio sencillo: precio y pureza de las drogas a la venta en las calles son el mejor reflejo de los flujos de mercado.<sup>23</sup> El éxito de las acciones contra el

<sup>22</sup> La primera de ellas es la ruta del Golfo, que comienza en los estados del sureste del país e incluye a Tabasco, Veracruz y Tamaulipas pero que se extiende hacia Nuevo León y algunos otros puntos del país. La segunda es la ruta del Centro, cuyo punto de inicio son aquellas plazas de entrada de precursores o drogas terminadas, que pasa normalmente por la Ciudad de México y culmina en Ciudad Juárez, probablemente la plaza más importante en términos del valor absoluto. Por último, la ruta del Pacífico es la más antigua históricamente y se caracteriza por la fragilidad de las alianzas que se han construido a partir del epicentro de la ruta, que podríamos localizar en Sinaloa. Su punto central de distribución es la ciudad de Tijuana, misma que ha construido su desarrollo económico a partir de diversos elementos delictivos o de áreas grises en cuanto a la legalidad, misma que en la actualidad se considera uno de los puntos neurálgicos del narcotráfico. G. Valdés Castellanos, *op. cit.*, *supra* nota 14.

<sup>23</sup> La DEA seleccionó el precio al menudeo en las urbes del noreste de Estados Unidos, aquellas más lejanas de los puntos de entrada fronterizos del sur. Es decir, los precios de las cantidades mínimas en

narcotráfico (decomisos, interdicciones, detenciones, destrucción de puntos de producción, etcétera) implicaría el desabasto, provocando precios más altos y drogas más impuras (por la adición de elementos químicos de manera compensatoria). En cambio, cuando las acciones emprendidas fueran insuficientes, irrelevantes o un absoluto fracaso, los precios de las drogas tenderían a bajar y la pureza a subir (por la afluencia del abasto para el consumo y la falta de necesidad de “cortar” el producto para multiplicarlo de manera artificial).

Analicemos el devenir de las cuatro principales drogas de consumo estadounidense a través de los dos puntos de comparación diacrónica más alejados entre sí: 1981 (inicio oficial de la guerra contra las drogas) y 2012 (último año para el cual la Oficina del llamado Zar contra las Drogas cuenta con estadísticas completas).<sup>24</sup> Los datos se muestran en la tabla 1.<sup>25</sup> Entender estos datos aparentemente dispares resulta sencillo;<sup>26</sup> aplicando una regla de tres a los cuatro datos expuestos para cada droga podemos determinar su valor de “Gramo Puro” (precio por un gramo de pureza absoluta en cualquier año, sin contar los cortes y añadidos) y desde ese valor su evolución porcentual entre 1981 y el 2012. Al inicio del periodo este gramo puro de cocaína costaba \$1,837.00 y al terminarlo \$422.00: 22.97 % del precio original. En el caso de la metanfetamina, pasó de \$1,444.00 a \$213.00, lo que representa 14.75 % del costo en 1981. Por último, la heroína comenzó en \$32,600.00 (debido en buena medida a su escasez) y cerró en \$1,500.00, por lo que cuesta el 0.46 % de su precio original. Es decir, todas las drogas de consumo importante bajaron de precio y aumentaron su pureza al consumidor.<sup>27</sup> Los indicadores oficiales son negativos; sin importar los cientos de miles de muertos, desaparecidos y millones de desplazados, en términos de las políticas públicas y sus indicadores aceptados, el combate a las

---

Nueva York, Washington, Chicago o Boston reflejan mejor los procesos de formación de precios del mercado que aquellas más cercanas a las ciudades de la frontera mexicana o de la Florida, que significaban en la década de 1980 la inmensa mayoría de las importaciones. En el caso de las drogas disponibles al consumidor final, preferiblemente en regiones específicas, alejadas lo más posible de la producción y punto de entrada nacionales. En estas ciudades, la relación precio/pureza en la venta de drogas al menudeo tienen una correlación directamente proporcional con el combate al tráfico de estupefacientes. Resumiendo: precios altos y pureza baja de las drogas implican que las políticas de control son eficaces, mientras que precios bajos y pureza alta significan lo contrario.

<sup>24</sup> En pocas palabras, los resultados de tres décadas de políticas globales encabezadas por Estados Unidos, evaluados con la información de la Oficina del Zar contra las Drogas (*Executive Office of the President of the United States*: los precios están en dólares por gramo y la pureza es el porcentaje de activo específico en la misma muestra). J. Bailey, *op. cit.*, *supra* nota 21.

<sup>25</sup> En 1981 la cocaína, principal droga en consumo al comenzar nuestro periodo, tenía un costo de \$753.40 y se encontraba en las calles al 41 % de pureza. Para 2012 el mismo gramo de cocaína en los mismos lugares valía \$185.67 y su corte lo llevó a un 44 % de pureza. Con la metanfetamina sucede algo semejante en su formación de precios, a pesar de que tuvo una evolución diametralmente opuesta; comenzó teniendo poca importancia y ahora ocupa uno de los primeros lugares en consumo. En 1981 costaba \$693.00 y se vendía al 48 % de pureza, mientras que 32 años después el precio era de \$194.00 y su pureza del 91 %. El tercer y último caso paradigmático es el de la heroína, que ha tenido un auge al alza en la última década en todo el planeta y especialmente en el mercado estadounidense. Su relativa escasez hizo que en 1981 un gramo costara \$3,260.00 y tuviera un bajo grado de pureza al 10 %; cuando cerró nuestro ciclo en \$465.00 y era vendida al 31 % de pureza. Executive Office of the President of the United States, National Drug Control Strategy, Data Supplement 2015. En: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/2011\\_data\\_supplement.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/2011_data_supplement.pdf). Datos al 2016, consultado en octubre de 2016.

<sup>26</sup> J. Bailey, *op. cit.*, *supra* nota 21.

<sup>27</sup> Executive Office of the President of the United States, National Drug Control Strategy, Data Supplement 2015. En: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/2011\\_data\\_supplement.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/2011_data_supplement.pdf). Datos al 2016, consultado en octubre de 2016.

drogas ha resultado un desastre.<sup>28</sup> Parece un buen momento para evaluar 35 años de lo que es una política pública equivocada.

## II. La desaparición de personas en México: cifras, indicadores, programas, antropología forense y propuestas de la Organización de las Naciones Unidas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Parte de la complejidad del fenómeno de la desaparición de personas es que se trata de varias categorías diferentes y específicas dentro de un mismo proceso de vulneración de derechos humanos. Por esta razón es necesario distinguir entre el actual registro de personas extraviadas, no localizadas o desaparecidas de la comisión de la violación grave que representa la desaparición forzada. El principal instrumento desarrollado por el gobierno mexicano para enfrentar este creciente flagelo es el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, dependientes de la Secretaría de Gobernación. Se trata de una base de datos nacional que registra a las personas reportadas como desaparecidas o extraviadas familiares, conocidos o personas interesadas que cumplen con los compromisos de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Desaparecidas o Extraviadas.<sup>29</sup> Buena parte de las críticas que se le han hecho, tal como que no reúne suficiente información, la procesa de manera inadecuada o bien que no tiene capacidades suficientes para enfrentar el fenómeno global son aparentes al analizar sus mecanismos de funcionamiento.

La información de registro de datos debe ser suministrada por la PGR y es administrada directamente en el sitio del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNDPED). El RNDPED es definido en el artículo 2 de su ley constitutiva como un instrumento de información al servicio del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>30</sup> La publicación de estos datos lo realiza directamente el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, exhibiendo limitaciones jurídicas, estadísticas y de protección de derechos humanos debido a la naturaleza derivada directamente de otro tipo de registros. Los datos de personas extraviadas o desaparecidas son obtenidos a

<sup>28</sup> Existe una droga que sí cumplió con las expectativas de las políticas de combate: la marihuana, cuyo gramo pasó de \$9.53 al comenzar y terminó en 18.25 (la pureza es un criterio que no aplica en este caso). Pero... La marihuana ya ha sido legalizada en diversos estados de Estados Unidos. Nación que, por cierto, ocupa el primer lugar mundial en volumen y valor de producción de *cannabis americana*, además de jamás haber prohibido su cultivo (con propósitos únicamente de producción de cáñamo para fibra, por supuesto). De hecho, ahora que este producto representa una parte mínima del narcotráfico nacional es el momento en que se comienza a legalizar su empleo medicinal y recreativo. ¿Entonces? La única droga con la que los indicadores resultaron positivos fue legalizada.

<sup>29</sup> Secretaría de Gobernación, RNPED, *Infografía del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas*. México, Secretaría de Gobernación, RNPED, 2016.

<sup>30</sup> De esta manera, el RNDPED forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP): Artículo 2. El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas es un instrumento de información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que tiene como propósito organizar y concentrar la información en una base de datos electrónica, sobre personas extraviadas o desaparecidas; así como de aquellas que se encuentren en establecimientos de atención, resguardo, detención o internación y de las que se desconociesen sus datos de filiación, identificación y domicilio, con objeto de proporcionar apoyo en las investigaciones para su búsqueda, localización o ubicación de su familia y lugar de residencia. Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 2012, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRNDPED.pdf>, consultado en noviembre de 2016.

través de dos procedimientos administrativos fundamentales. El primero, derivado del fuero federal, consiste en que el Ministerio Público Federal (MPF) de la PGR abrió una averiguación previa, que debe reportarse al Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas toda información sobre probable desaparición o desaparición forzada de personas. No obstante, este procedimiento es obligatorio únicamente desde el 2014, lo que limita el alcance de la base de datos a las personas que se encuentren en esta situación únicamente en los últimos dos años. En el segundo de los casos, se trata del fuero común, donde el Ministerio Público Local (MPL) a partir de una averiguación previa, acta circunstanciada o bien una carpeta de investigación; se debe reportar directamente a la PGR cualquier presunta desaparición (sin importar su tipificación como forzada), pero tiene la limitante de que el registro comenzó únicamente a partir del 2009. Son herramientas que no han resultado suficientemente flexibles como para adaptarse de manera rápida a las necesidades de un fenómeno tan extendido y complicado.

La actualización de la información se realiza también con base en el tipo de Ministerio Público involucrado en la averiguación. El MPF debe mantener un registro con la actualización mensual, mientras que el MPL realiza esta actualización de manera trimestral, lo que ocasiona frecuentes pérdidas y desfases de información comparativa. Otro problema propio del sistema jurídico es que cuando se declara incompetencia de una de las partes, debe turnarse de la Federal a la Local o viceversa y esto ha derivado en expedientes que no tienen autoridad responsable encargada de los mismos. El RNDPED puede dar de baja un registro siempre y cuando la persona sea localizada<sup>31</sup> que puede darse en dos supuestos. La primera es la condición objetiva de que sea encontrada con vida o bien muerta. La segunda es la circunstancial, en la que se acredita que la ausencia de la persona fue voluntaria o bien involuntaria. Un tercer supuesto para la baja del registro ocurre cuando la desaparición sea clasificada posteriormente como algún otro delito (como en el caso de un secuestro cuando se pide rescate por la persona después de que ha transcurrido un periodo prolongado).

El incremento de las desapariciones en los últimos años llevó a la CNDH a proponer que fueran abordadas como un fenómeno integral. En el nivel institucional, el Programa de Presuntos Desaparecidos (Predes) ha emprendido acciones que coadyuvan con los órganos de procuración de justicia en la localización de las víctimas.<sup>32</sup> Esto incluye el registro, apertura de expediente, investigación, intercambio de información y apoyo a víctimas y sus familiares. Con este propósito se han desarrollado acciones específicas a través de Predes, que incluyen la investigación puntual de los casos de desaparición forzada de personas que hayan sido imputados a agentes del Estado o bien a particulares que actúen con su apoyo, con tolerancia o aquiescencia. También se estudian aquellos casos de desaparición en los que la responsabilidad haya sido imputada a miembros de la delincuencia organizada, aunque no forman parte de las tareas específicas de la Comisión. El registro también incluye a las personas que hayan sido reportadas como no localizadas y que para otras instituciones del Estado pueden ser clasificadas como extraviadas; cuenta con una base de datos mixta, que reúne

<sup>31</sup> Secretaría de Gobernación, RNPED, *op. cit.*, *supra* nota 29.

<sup>32</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 9.

información diversa. En el nivel superior del esquema de organización, el Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas no Identificadas (SINPEF) integra tres bases de datos separadas dentro de sí mismo: el Personas Extraviadas, Desaparecidas o Ausentes (SINDE) reúne registros, datos y toda referencia de personas extraviadas, desaparecidas o ausentes, el Personas Fallecidas no Identificadas (SINFANI) todas las referencias de personas fallecidas no identificadas y, por último, la información se conjunta a través del SINPEF Integración. El Programa de Presuntos Desaparecidos de la CNDH realiza una serie de actividades en el marco de las atribuciones que hemos descrito.<sup>33</sup>

Los resultados del Predes pueden verificarse a través de sus cifras oficiales, mismas que pueden ser analizadas en la tabla 2. El Programa de Presuntos Desaparecidos registra que tan sólo en el 2015, 453 personas fueron registradas como presuntamente desaparecidas, conformando un conjunto de 631 casos abiertos, con otros 451 concluidos, lo cual arroja un número muy significativo. Estas cifras son representativas de todo el país, pero las denuncias por presuntas desapariciones se concentran en cuatro entidades de la República. La primera es Guerrero, azotado como hemos visto por una oleada de crímenes relacionados con la intensificación de la producción de amapola y los laboratorios de heroína. Los estados de Coahuila, Tamaulipas y Veracruz registran una alta incidencia de presuntas desapariciones, en el marco común, en todos estos casos, de la intensa actividad de las ODV, la falta de respuesta y prevención de parte de las autoridades y también la posible participación por comisión u omisión de estas últimas en los actos denunciados. Esto significa que el Estado debe ser considerado responsable aún si no estamos únicamente ante desapariciones forzadas, dado que es su obligación enfrentar, investigar y resolver todos los casos de desaparición, incluso aquellos en los que sus agentes no hayan sido participantes o hayan sido omisos. De hecho, en el 2015 se formularon tres Recomendaciones por desaparición forzada por parte de la CNDH, indicando que aún dentro de las condiciones de opacidad y falta de información actuales ha sido posible reconocer la participación directa o indirecta de agencias federales en los hechos. Para cumplir las tareas de protección y prevención, el Programa de Presuntos Desaparecidos realizó 177,912 solicitudes de información y más de 840 trabajos de campo para verificar e investigar las denuncias por presunta desaparición de personas. Estas cifras tienen un impacto muy grave. En términos de las Recomendaciones relacionadas con personas desaparecidas se han emitido para autoridades diversas en buena parte del país y cada una constituye una muestra evidente de la vulnerabilidad de las víctimas y la

<sup>33</sup> En lo que se refiere a las acciones, atiende y da trámite a las quejas de presuntos desaparecidos, así como coadyuva en la localización de las mismas personas. También investiga la posible participación de servidores públicos en los casos de presuntos desaparecidos, con base en las denuncias que se hayan sido presentadas. Esta particularidad de sus actividades es fundamental, debido a que la atribución específica de la comisión se refiere a las Desapariciones Forzadas y por la misma razón es imprescindible determinar la participación de servidores públicos en el acto de la desaparición. De manera complementaria lleva a cabo entrevistas, acompañamiento directo e indirecto de los quejosos, así como asesoría jurídica a familiares y personas conocidas de los presuntos desaparecidos. *Idem*.

impotencia de las autoridades y familiares para enfrentar el problema de manera integral con los recursos disponibles.<sup>34</sup>

La CNDH, en el marco de la exposición ante el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU, celebrada en la ciudad de Ginebra, Suiza, en el 2015, presentó una exposición con propuestas concretas en torno al complejo problema de la desaparición de personas. Estas propuestas fueron diseñadas con el propósito de enfrentar la complejidad fenomenológica de la desaparición desde distintas especialidades, perspectivas y propósitos. Algunas de ellas implican el reforzamiento de los aspectos forenses, otras el apoyo a los programas de victimología y por último otras abordan el agudo problema de la impartición de justicia en estos casos. De manera colateral, la Comisión propuso una serie de medidas que podrían tener efectos inmediatos sin requerir de reformas legales o jurídicas como las que veremos más adelante. Entre estas medidas de carácter inmediato podemos citar la eliminación de la práctica de los ministerios públicos de iniciar las investigaciones sobre personas desaparecidas solamente cuando hayan transcurrido 72 horas de los hechos.<sup>35</sup>

La propuesta primaria tiene que ver con una reforma estructural que incluye una transformación completa del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas y Desaparecidas, a efectos de contar con criterios claros, homologados y públicos sobre tres aspectos. En primer término, la calificación de las denuncias sobre desaparición (lo que incluye los datos y el registro necesarios para determinar la posible desaparición forzada), seguida por la calificación de los hechos que se denuncian con el fin de no engrosar la estadística, sino resolverlos hasta agotar todas las posibilidades y, por último transformar el registro de

<sup>34</sup> Algunas de las principales recomendaciones que han sido emitidas recientemente por la CNDH en esta materia incluyen las siguientes. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 48/2016. Sobre el caso [...] relacionado con la irregular inhumación de 199 cadáveres en la comunidad de Tetelcingo, Municipio de Cuautla, Morelos, México, 30 de septiembre de 2016. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 40/2011. Sobre el caso de desaparición forzada y privación de la vida [...] en el Municipio de Peribán de Ramos, Michoacán, México, 30 de junio de 2011. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 43/2011. Sobre el caso de desaparición forzada [...] en el Ejido Benito Juárez, Municipio Buenaventura, Chihuahua, México, 30 de junio de 2011. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 34/2012. Sobre la detención arbitraria y desaparición forzada [...] en Jilotlán de los Dolores, Michoacán, México, 11 de julio de 2012. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 38/2012. Sobre la detención arbitraria (...) y desaparición forzada [...] en el Municipio de Cuernavaca, México, 16 de agosto de 2012. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 39/2012. Sobre la detención arbitraria y desaparición forzada [...] en Nuevo Laredo, Tamaulipas, México, 21 de agosto de 2012. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 55/2012. Sobre la desaparición forzada [...] en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, México, 28 de septiembre de 2012. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 42/2014. Sobre el caso de desaparición forzada [...] del Municipio de Joaquín Amaro, Zacatecas, [...] PGJ del Estado de Zacatecas, México, 24 de septiembre de 2014. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 14/2015. Sobre el caso de detención arbitraria y desaparición forzada [...] en el Estado de Veracruz, México, 20 de mayo de 2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 31/2015. Sobre el caso de desaparición forzada [...] e inadecuada procuración de justicia en agravio de las víctimas en el estado de San Luis Potosí, México, 21 de septiembre de 2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 11/2016. Sobre el caso de la detención arbitraria, desaparición forzada y ejecución arbitraria [...] en Anáhuac, Nuevo León, México, 21 de marzo de 2016.

<sup>35</sup> Ésta es una práctica que tuvo cierto sentido histórico en el sistema judicial mexicano, pero que ha probado ser un retraso gravísimo en casos de extrema urgencia. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Anexo III.3.1. Propuestas de la CNDH para la atención de la desaparición de personas en México, Propuestas presentadas en febrero ante el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza, 2015.

la manera de registrar los casos con el fin de representar realmente la problemática en cada caso.

Los pasos siguientes incluyen la profesionalización de los servicios periciales encargados de los distintos aspectos del entorno de la investigación: que el procesamiento del reporte, de la información, la investigación de cada caso y la realización de búsquedas tengan también por objeto contar con cifras claras y confiables. A su vez, éstas podrían ser utilizadas en la conformación de nuevas bases de datos nacionales que a su vez puedan ser compartidas entre las distintas dependencias abocadas a enfrentar el problema de la desaparición y extravío de personas. En lo que toca a los aspectos jurídicos, la Comisión ha propuesto expedir el reglamento de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas y Desaparecidas.<sup>36</sup> Este reglamento debería permitir agilizar y hacer cada vez más eficaz la búsqueda de registro de fosas clandestinas, que constituyen la cuarta propuesta de la Comisión. Al mismo tiempo esto aceleraría la identificación de las personas encontradas en las distintas bases y contextos que se han descrito. En quinto lugar, se propone crear un Sistema Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas o No Localizadas, un propósito que no puede conseguirse en las condiciones actuales. En sexto lugar, la creación de grupos capacitados y especializados para las búsquedas mencionadas, dentro del ámbito de las instancias de procuración de justicia y contando con el apoyo pericial y forense necesario. Es fundamental la creación de un Sistema Nacional de Información Genética, mismo que ya está contemplado en la ley correspondiente, que obtenga, registre, sistematice, coteje y contraste muestras y material genético y biológico de familiares de presuntas víctimas de desaparición (base de datos *ante mortem*) con la información similar obtenida en el procesamiento forense de restos humanos relacionados con las desapariciones en fosas clandestinas y otros depósitos (base de datos *post mortem*).<sup>37</sup> Estos sistemas de búsqueda, localización, recuperación y análisis constituyen una plataforma fundamental para el establecimiento de bases de datos confiables, cuyos hallazgos solamente podrán ser interpretados adecuadamente contando con el apoyo de bases de datos *ante y post mortem* que permitan la contrastación eficaz.

La CNDH propuso establecer las condiciones profesionales, técnicas y jurídicas para solventar los problemas y limitaciones que hemos venido revisando, que sería la plataforma científico-pericial para enfrentar el verdadero problema de las personas desaparecidas o no localizadas. La Comisión formuló las propuestas de manera amplia con el propósito anclado en la protección y defensa de los derechos humanos. Por tal razón propuso que las investigaciones no sean

<sup>36</sup> Considerando que la falta de un reglamento impide agilizar los trámites, las investigaciones, el proceso de intercambio de datos y, posiblemente, ha permitido numerosas inconsistencias en estos procesos.

<sup>37</sup> Este Sistema Nacional de Información Genética (SNIG) resultaría de enorme utilidad forense, pericial y como apoyo a las víctimas de diversos procesos que vulneran los derechos humanos y constituyen hechos calificados como delitos. La carencia de bases de datos *ante mortem* ha sido un obstáculo difícil de salvar en los casos más conocidos, debido a que la localización de cadáveres, restos humanos u osamentas parciales solamente puede ser contrastada con las búsquedas de personas desaparecidas o no localizadas mediante estos registros. Por supuesto, el establecimiento del SNIG sería de mayor utilidad de habilitar sistemas de cruzamiento de datos que permitieran la contrastación en poco tiempo, lo que requiere que la información básica sea llevada a la plataforma digital y compartida con las autoridades correspondientes de manera inmediata.

circunscritas a la localización y sanción de las personas halladas responsables de las desapariciones (y puntualmente, de las desapariciones forzadas), sino a encontrar a las personas desaparecidas o no localizadas. Se trata de enfrentar el problema de las desapariciones colocando en el centro de la solución a sus víctimas directas e indirectas. Consideró establecer nuevos protocolos de búsqueda de las personas desaparecidas que obliguen a generar una respuesta inmediata de las autoridades responsables en cuanto sean notificadas de los hechos.<sup>38</sup> Una contribución más en la búsqueda de mecanismos que coadyuven en la resolución de los casos de personas desaparecidas o no localizadas sería la unificación y fortalecimiento del Registro Administrativo de Detención. Es necesario y urgente puntualizar las causas de la detención, establecer un registro compartido entre dependencias en los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) y que las instancias vinculadas a procesos de presuntas desapariciones puedan tener acceso a estos datos para contrastar la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas con el registro de detenidos.

Las medidas expuestas serían la base para expedir una Ley General en Materia de Desaparición Forzada, proyecto que sin estas adecuaciones sería probablemente inútil ante la amplitud del problema que enfrentamos. La Comisión ha puntualizado que además de requerir de estas bases técnicas, la legislación debe contemplar una serie de variables que se registran en la actualidad y que desgraciadamente no han sido tomadas en consideración. Por ejemplo, la reglamentación debe establecer claramente la tipificación del delito de desaparición por particulares, un fenómeno recurrente y que en la actualidad forma parte del vacío jurídico en la materia. Diversos testimonios y análisis preliminares de las cifras disponibles apuntan a que una considerable proporción de las desapariciones son cometidas por grupos e individuos particulares, pero que no entran en los supuestos tipificados para el secuestro y otras modalidades. Un ejemplo particularmente grave es la desaparición llevada a cabo por grupos delictivos asistidos activa o pasivamente por las autoridades, como en el Caso Ayotzinapa.<sup>39</sup> Debe quedar claro que la responsabilidad del Estado no se limita a las desapariciones forzadas (cuya tipificación retomamos del estatuto de Roma), sino que se extiende a casos muy diversos que se registran en la actualidad. Por estas razones resulta fundamental establecer este nuevo tipo penal y posiblemente establecer modalidades y agravantes tomando en consideración los eventos que han sido registrados. Un segundo elemento cuya necesidad es dictada por las circunstancias es establecer la declaración de ausencia por desaparición; serviría para dar aviso, acelerar la búsqueda y permitir a familiares, amigos, conocidos, abogados y víctimas indirectas de la presunta desaparición emprender las acciones necesarias y pertinentes para cada caso.

Para la CNDH, este conjunto de propuestas y acciones normativas específicas en torno al fenómeno de las personas desaparecidas o no localizadas debe ser puesto en práctica de manera eficaz. Con este fin propuso también una serie

<sup>38</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 35.

<sup>39</sup> El Caso Ayotzinapa, cuyo análisis rebasa los alcances de este texto, resulta sintomático de la situación en diversas regiones del país. Ha sido posible establecer con certeza la participación y apoyo de la Policía Municipal, que fue decisiva en la desaparición y ejecución de los estudiantes de la Normal Rural Isidro Burgos; la complicidad con los delincuentes operó en niveles y grados diversos. Véase Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, *op. cit.*, *supra* nota 10.

de medidas complementarias de naturaleza preventiva y que deben ser adoptadas como lineamiento general para las políticas públicas en relación con el problema en su conjunto, conducentes a la transformación de la perspectiva y consciencia del fenómeno de las desapariciones. La primera de estas medidas complementarias sería la capacitación y profesionalización de los cuerpos policiales y autoridades encargadas de su investigación y sanción, a fin de sensibilizarlos hacia este flagelo y dotarlos de las capacidades humanas, técnicas y materiales suficientes para enfrentarlo. Se propuso que de manera pronta (o inmediata) se establezcan agencias o fiscalías especializadas y dedicadas exclusivamente a la investigación del nuevo delito de desaparición de personas. Su primera tarea sería actualizar u compulsar los registros de detenciones federales, estatales y municipales para cotejar estos datos contra las bases de datos de personas desaparecidas o extraviadas (no localizadas). El planteamiento llevado ante la ONU en Ginebra hace un nuevo llamamiento al retiro de las Fuerzas Armadas de las labores de seguridad pública, que no son su encargo constitucional no forman parte de su vocación y capacitación. Asimismo, pide la aceptación del Estado mexicano de la competencia del CED (por sus siglas en inglés)-ONU para recibir peticiones individuales, un asunto importante en el contexto de la frecuente negativa de estas solicitudes debido al actual marco jurídico. Por último y de manera señalada, la CNDH propuso que en materia de desaparición de personas, que se debe prestar atención especial a los grupos más vulnerables de la sociedad. Como analizamos en un apartado anterior, la situación de desaparición se presenta de manera acuciante y quizá más grave entre mujeres, niños y migrantes, por lo cual es fundamental que la sensibilización de las autoridades responsables y el diseño de políticas públicas sea llevado a cabo tomando en cuenta estos factores.<sup>40</sup>

A partir de 2015, la CNDH implementó una serie de medidas tendentes a mejorar la labor integral de búsqueda y localización de personas. Fueron emprendidas originalmente desde el Programa de Presuntos Desaparecidos, pero se han extendido a las demás áreas en razón de la consciencia institucional de que se trata de un problema complejo que requiere un enfoque más amplio que integre todos los esfuerzos posibles. La primera fue desarrollar un mayor y mejor acercamiento con los familiares de los agraviados por presunta desaparición. Esto ha permitido recabar los datos necesarios para la identificación, fundamentales para que la búsqueda sea lo más eficaz posible. También se han estrechado los lazos y contactos con los consulados de diferentes países con el propósito de fortalecer las relaciones para obtener datos e información de familiares de víctimas de desaparición que puedan apoyar y coadyuvar con las autoridades responsables de su búsqueda y localización.<sup>41</sup> Por último, se han emprendido más y mejores servicios, acciones de asesoría jurídica y acompañamiento a los familiares de víctimas de desaparición para dirigir la capacidad y apoyo institucional en esta dirección.

Durante su visita a México, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos propuso a partir de 2015 una serie de medidas relacionadas con el tema de las desapariciones y las personas no localizadas. El punto

<sup>40</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 35.

<sup>41</sup> *Idem.*

central de la propuesta de la ONU es la debida investigación de las graves violaciones a los derechos humanos, incluyendo torturas, ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada. Con el fin de establecer los mecanismos técnicos y cognoscitivos necesarios para poder enfrentar la crítica situación en estos temas, una de las propuestas centrales fue el establecimiento de una institución nacional forense. Idealmente, de manera semejante a lo que ocurre en otros países, tendría una estructura autónoma e independiente de cualquiera de los poderes.<sup>42</sup> Esto se debe a que uno de los problemas detectados por la ONU, la CNDH y diversas ONG ha sido, precisamente, que la dependencia directa de alguno de los órganos de gobierno provoca no solamente el anquilosamiento institucional sino el riesgo de las investigaciones. La autonomía e independencia, como ha sido normal en nuestro país, debería referirse a la gestión y el presupuesto, con el fin de constituir una institución eficaz ajena a todo control político. Esto significa que los recursos propios deben ser suficientes para el desarrollo sustentable a largo plazo, porque se trata de una transformación estructural que podría demorar varios años en establecerse y desarrollarse de manera adecuada para enfrentar los múltiples problemas señalados. De manera central, la idea es que este nuevo organismo preste atención a todos los órganos de administración de justicia relacionados con los problemas mencionados, incluyendo tribunales, autoridades y representación legal de los involucrados y las víctimas.<sup>43</sup> En combinación con medidas que fueron formuladas con especificidad por la CNDH, la propuesta para construir las bases para que el sistema de servicios forenses coadyuve de manera eficaz en el registro, sistematización, investigación y resolución de los casos relacionados con la desaparición de personas.<sup>44</sup>

La propuesta de establecer servicios forenses autónomos no es nueva. La Comisión ya la había formulado en relación con la tortura (así como los tratos crueles e inhumanos), cuya práctica ha sido atacada por la CNDH en diversos frentes. El presidente de la Comisión, Luis Raúl González Pérez, ha expresado la importancia de la independencia de estos servicios forenses, en relación con los servicios periciales necesarios para la determinación de la tortura.<sup>45</sup> En términos de la erradicación de la práctica de la tortura estos servicios incluirían los aspectos médicos y psiquiátricos necesarios para determinar su presencia, práctica y recurrencia.<sup>46</sup> De manera complementaria, la propuesta de la Comisión

<sup>42</sup> Organización de las Naciones Unidas, Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*. México, ONU-CED, distribución general 5 de marzo de 2015, en: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/StatesReportsarticle29/29.1\\_CED\\_Mexico\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/StatesReportsarticle29/29.1_CED_Mexico_sp.pdf), consultado en octubre de 2016.

<sup>43</sup> El Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU (ACNUDH) propuso en la misma visita de octubre 2015 una serie de cambios legislativos. Éstos son fundamentales para adecuar y actualizar el marco jurídico a las condiciones que se enfrenta la nación debido al auge de la violencia. En primer término es fundamental el reconocimiento de la autoridad y competencia del Comité contra la desaparición forzada de la misma organización e impulsar una ley general sobre desaparición forzada. Estas propuestas fueron retomadas directamente por la CNDH y por este motivo las hemos expuesto en otro apartado del texto.

<sup>44</sup> Organización de las Naciones Unidas, Comité contra la Desaparición Forzada, *op. cit.*, *supra* nota 5.

<sup>45</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 3; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 2.

<sup>46</sup> El fortalecimiento de los Servicios Forenses ha sido una preocupación de la CNDH, debido a su valor instrumental en la investigación y posible sanción de diversas violaciones de derechos humanos.

coadyuva en la formación de elementos que permitan a los abogados y defensores fortalecer los procesos judiciales relacionados con este delito. En la actualidad se trabaja en un modelo de autonomía pericial en relación con la práctica de la tortura, junto con la PGR y con el fin de establecer este sistema al menos en esa área.

El informe del Comité Especial contra la Desaparición de la ONU sobre México (2015) encontró tres áreas críticas para la búsqueda de personas desaparecidas, mismas que fueron atendidas en las Recomendaciones de la CNDH, a través de los 15 puntos presentados ante el Comité en Ginebra:

1. La dificultad de establecer una búsqueda eficaz en la actualidad debido a las condiciones de los servicios forenses, la falta de coordinación entre las autoridades responsables y la inseguridad imperante en buena parte del país.
2. Problemas por la identificación de los restos encontrados, debido a las carencias forenses y la falta de bases de datos biológicos genéticos fundamentales necesarias establecer la contrastación de los datos de las personas encontradas con sus posibles parientes y familiares (bases de datos *ante y post mortem*).
3. La búsqueda de personas reportadas como desaparecidas en México no se lleva a cabo de manera inmediata, sino que demora al menos 72 horas debido a prácticas específicas propias del sistema nacional.<sup>47</sup>

Por estas razones el Comité Especial contra las Desapariciones considera fundamental fortalecer el sistema de personas desaparecidas, siguiendo las propuestas de la reciente Ley General de Víctimas y el modelo que ha establecido la Comisión Especial de Atención a Víctimas en su implementación. Las propuestas puntuales del Comité, así como las de las CNDH, son presentadas más adelante.

En su reciente visita a México, Zeid Ra'ad Al Hussein, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, desarrolló algunas de estas ideas elaborando una serie de propuestas. Con base en la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada sugirió reforzar la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas. En caso de fallecimiento de la persona desaparecida, estas actividades deben culminar en la búsqueda, respeto y de restitución sus restos.<sup>48</sup> El Alto Comisionado opinó que es fundamental iniciar las búsquedas de personas desaparecidas de inmediato, asegurar que la búsqueda sea realizada por la autoridad competente con la colaboración de personas allegadas a las personas

La propuesta ha sido puntualizada en particular en lo que se refiere a la tortura, pero voces diversas se han pronunciado acerca de su necesidad en áreas como el peritaje cultural y otras disciplinas.

<sup>47</sup> Para el ACNUDH es fundamental la coordinación, colaboración y cruce de datos entre las instituciones y organismos relacionados con la búsqueda o identificación de las personas desaparecidas. Esto es necesario para la calificación del hecho: desaparición, extravío o desaparición forzada. Estas aportaciones fueron realizadas en el marco de la última visita a México del titular del organismo.

<sup>48</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* (Asamblea General, Resolución 47/133), ONU 18 de diciembre de 1992; Organización de las Naciones Unidas, *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, ONU, 20 de diciembre de 2006 (Registro 48088, 23 de diciembre de 2010).

desaparecidas.<sup>49</sup> Finalmente, consideró fundamental fortalecer las bases de datos *ante mortem* y *post mortem* para posibilitar la contrastación de datos biológicos y material genético procedentes de todo tipo de depósitos con aquellos procedentes de los familiares de personas desaparecidas.<sup>50</sup>

### 1. Fosas clandestinas. El fenómeno actual y las posibles aportaciones de la antropología forense

Uno de los fenómenos más alarmantes dentro del proceso del combate a la delincuencia organizada ha sido la aparición cada vez más frecuente de fosas clandestinas en todo el territorio nacional. Consideramos fundamental abordar el problema de las desapariciones de forma integral, por lo que también sería necesario incorporar el tema de estos entierros ilegales con el fin de trabajarlo en conjunto. En los años recientes las autoridades han reconocido la existencia de más de 200 fosas clandestinas, con alrededor de 700 cuerpos y acumulaciones óseas de víctimas principalmente no identificadas, por lo cual su relación con las bases de datos de personas desaparecidas extraviadas es inmediata y directa. La mayoría de estas víctimas se relaciona, cuando menos según los testimonios de primera mano e indirectos, con ataques y asesinatos llevados a cabo por las ODV debido a cuestiones de narcotráfico. Casos como los de las fosas clandestinas de San Fernando y regiones cercanas en Tamaulipas sugieren que muchas víctimas podrían ser migrantes que fueron objeto de trata de personas por parte de organizaciones similares o bandas afines. En general, la frecuencia de los hallazgos, las condiciones de las fosas, la cantidad de víctimas estimada y los reportes indirectos sugieren que, como en el caso de las desapariciones, estamos ante un fenómeno extenso y del que conocemos apenas una mínima parte. Por estas razones es fundamental comenzar el registro inmediato y compartido de los datos, con el fin de estimar lo antes posible la extensión del fenómeno.<sup>51</sup>

Las fosas clandestinas representan una de las violaciones más graves de los derechos humanos en nuestro país.<sup>52</sup> Han sido reportadas en todo el territorio nacional, pero se concentran en aquellas regiones y entidades que han sido azotadas por el flagelo de la violencia de la delincuencia organizada en los últimos años. En primera instancia, han sido identificadas con la comisión de diversos delitos de los fueros local y federal, así como con distintas violaciones de derechos humanos. La amplia gama de tipos penales, perpetradores e inclusive tendencias regionales obliga a dejar de lado una perspectiva jurídica cerrada. Este razonamiento jurídico ha sido uno de los obstáculos para sistematizar su registro y estudio; el hecho de que sean caracterizadas como el resultado de esta diversidad lleva a su taxonomía y análisis fragmentarios. Las fosas clandestinas son un fenómeno que no ha sido registrado en una base de datos oficial,

<sup>49</sup> Organización de las Naciones Unidas, Comité contra la Desaparición Forzada, *op. cit.*, *supra* nota 42.

<sup>50</sup> La construcción de bases de datos útiles para esta compleja labor requiere del fortalecimiento de la base de datos genéticos de la PGR para incorporar la información relativa a las personas desaparecidas, lo que permitiría depurar los cuestionados registros actuales.

<sup>51</sup> G. Valdés Castellanos, *op. cit.*, *supra* nota 14; J. Bailey, *op. cit.*, *supra* nota 21.

<sup>52</sup> Amnesty International, *op. cit.*, *supra* nota 8; Amnesty International, *Mexico. Follow-up Report for the Committee on Enforced Disappearances*, Londres, Amnesty International Publications, 2016.

no existe clasificación o taxonomía de sus tipos y variantes, no hay intentos de sistematizarlas por parte de las instancias de gobierno y esto impide establecer cualquier estadística al respecto. Tomando en consideración las Recomendaciones de la CNDH, el CED de la ONU, la CIDH y otras instancias que han opinado en materia de desapariciones, resulta evidente que el problema de las fosas clandestinas presenta necesidades y condiciones similares.<sup>53</sup>

Diversas ONG han presentado en el sitio web Interactive Fusion un mapa interactivo de las fosas clandestinas en México, elaborado con base en información entregada mediante solicitud de transparencia a las diversas autoridades que han registrado los datos. La naturaleza misma de este esfuerzo lo hace poco confiable y de nula utilidad estadística, pero muestra la punta del iceberg de un problema que debe ser enfrentado de inmediato. El registro de los datos deja en claro que existen regiones críticas en cuanto a la manifestación de las fosas clandestinas y fenómenos similares.<sup>54</sup> La confrontación violenta se ha agudizado en zonas particulares debido a su importancia para las organizaciones de la delincuencia organizada, principalmente las relacionadas con el narcotráfico. Otras actividades delictivas que están claramente relacionadas con las fosas clandestinas son la trata de personas, el secuestro y probablemente otras más. Debido a la profusión de hallazgos y la imposibilidad de sistematizarlos por el momento, preferimos señalar únicamente los dos casos más preocupantes: Guerrero y Tamaulipas. De manera complementaria, hemos sintetizado la información de algunas otras entidades.<sup>55</sup>

En términos numéricos, el estado de Guerrero encabeza las cifras oficialmente reconocidas, con un mínimo de 104 fosas y más de 240 hallazgos de osamentas completas. Desde hace algunos años la entidad se ha convertido en el principal productor de amapola, cuya goma (el opio) es procesada en laboratorios clandestinos para fabricar heroína que es enviada principalmente a Estados Unidos.<sup>56</sup> El factor del narcotráfico incidió indirectamente en la desaparición de los 43 estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa. En la búsqueda de estos desaparecidos, las agencias de procuración de justicia localizaron más de 60 tumbas y fosas no registradas, con un total de 132 cuerpos; ninguno de estos corresponden con los estudiantes de la normal rural.<sup>57</sup> La opinión generalizada de los involucrados en la búsqueda es que las áreas productoras de goma de opio están plagadas de fosas semejantes. A finales del año pasado las autoridades de Chichicualco localizaron una tumba que contenía 19 cuerpos desmembrados y calcinados. Considerando que el área nuclear de esta producción se extiende por toda la tierra caliente desde el meridiano de Ixtapa-Zihuatanejo y se prolonga siguiendo diversos municipios hasta Iguala y el sur del estado de Morelos, pasando por Chilpancingo, las zonas en las que estos macabros en-

<sup>53</sup> Amnesty International, *"Treated with Indolence": The State's Response to Disappearances in Mexico*, Londres, Amnesty International Publications, 2016.

<sup>54</sup> En: <http://interactive.fusion.net/mexico-history-violence/>, consultado en octubre de 2016.

<sup>55</sup> Open Society Foundations, *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*. Nueva York, Open Society Foundations, 2016.

<sup>56</sup> Rafael Fernández de Castro, *A History of Violence. A decade of unmarked grave discoveries in Mexico*, Interactive Fusion, 2015, en: <http://interactive.fusion.net/mexico-history-violence/>, consultado: octubre de 2016.

<sup>57</sup> Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, *op. cit.*, *supra* nota 10.

terramientos podrían ser localizados es preocupantemente extensa y de difícil acceso.

La segunda entidad más afectada según los datos oficiales es la de Tamaulipas, donde existen un mínimo de 130 osamentas humanas localizadas en al menos 15 fosas.<sup>58</sup> El estado fue foco de la atención internacional cuando en el 2010 las autoridades localizaron una bodega en el municipio de San Fernando debido a la denuncia de una persona que había escapado de la misma y con los 72 compañeros habían sido ejecutados y enterrados en su interior. La investigación resultó muy parcial, pero logró hacer recaer la responsabilidad de la masacre en la organización de los Zetas, quienes un año después fueron relacionados con otros 193 cadáveres encontrados en diversas fosas. Aunque el Valle de San Fernando es una de las regiones más peligrosas en términos de pérdidas de vidas humanas, torturas, desapariciones y desplazamiento de la población, el narcotráfico no es el único responsable de esta violencia. El valle es al mismo tiempo el foco principal de control del flujo migratorio de centroamericanos y personas del sur de México que tratan de llegar a Estados Unidos. Por esta razón ha sido adoptado como plaza de control (y disputa) para distintas ODV que rivalizan por la trata de personas: Zetas y el Cártel del Golfo. Además, el Valle de San Fernando es la llave para el control de la ordeña de ductos de gasolina y el saqueo de los yacimientos de gas de la Cuenca de Burgos, uno de los negocios más florecientes de la delincuencia organizada en los últimos años y que cuenta con la participación bastante abierta de diversas autoridades estatales y municipales.<sup>59</sup> Al conjuntarse con el factor de las rutas de trasiego de cocaína, metanfetamina y heroína que pasan por allí, esta región de Tamaulipas, junto con las ciudades fronterizas de Matamoros y Reynosa, se han convertido en el epicentro de la actividad delictiva y de la vulneración de los derechos humanos y la comisión de delitos en el noreste de México.

Otros casos de hallazgos de fosas clandestinas incluyen entidades críticas para la seguridad pública del país. A raíz de la escalada de violencia debida al auge del CJNG, fortalecido por las equivocadas políticas llevadas a cabo en el estado de Michoacán, este grupo aparentemente contribuyó a la desaparición, tortura y el tratamiento de muchas víctimas. Se han encontrado al no menos de 37 fosas con un mínimo de 75 osamentas en el territorio jalisciense, que en opinión de las autoridades y de periodistas locales derivan de su ocupación regional hegemónica en busca del control de nodos y rutas para el trasiego de drogas principalmente. Debido a que esta organización delictiva violenta es considerada hoy en día la más profesional, despiadada y confrontada frontalmente con las autoridades federales, el total de víctimas podría ser muy superior a esta estimación. En Chihuahua se han registrado diversos procesos violentos a lo largo de las últimas décadas, que se reflejan en tres fosas masivas que incluyen 54 cadáveres que ya han sido estudiados. Se trata de fosas, no necesariamente clandestinas, relacionadas con el proceso de feminicidio, que fueron analizadas por grupos de antropólogos forenses después de la crisis de principios de siglo. En segunda instancia, se han localizado, cerca de la misma ciudad, diver-

<sup>58</sup> Rafael Fernández de Castro, *A History of Violence. A Decade of Unmarked Grave Discoveries in Mexico*, Interactive Fusion, 2015, en: <http://interactive.fusion.net/mexico-history-violence/>, consultado: octubre de 2016.

<sup>59</sup> G. Valdés Castellanos, *op. cit.*, *supra* nota 14.

sas fosas relacionadas con los combates por el control de la plaza de narcotráfico tras la decapitación del Cártel de Juárez. En este caso la irrupción de organizaciones ligadas con los principales cárteles del narcotráfico del Pacífico y el Golfo dio como resultado una constante confrontación violenta. Tan sólo en el 2010 hubo poco menos de 3,000 ejecuciones en la urbe fronteriza, por lo que los hallazgos de fosas clandestinas parecen ser correspondientemente altos. En el estado de Michoacán, cuya espiral de violencia ha tenido ciclos diferentes, se han localizado al menos cuatro fosas clandestinas con más de 25 cadáveres.<sup>60</sup>

El número de fosas clandestinas y la cantidad estimada de víctimas en ellas rebasa la capacidad de las instituciones actuales. En otros países, ante fenómenos de esta naturaleza y extensión se han establecido mecanismos comunes para poder enfrentar su terrible realidad. Como en el caso de las personas desaparecidas o extraviadas, es necesario conjuntar esfuerzos y construir una estructura capaz de registrar, investigar, localizar y proteger a las víctimas, sean directas o indirectas. Es evidente que para hacerlo se requieren, de nuevo, bases de datos *ante y post mortem* de alcance nacional manejadas eficazmente por las autoridades federales. La concentración de los datos mediante un sistema ágil, flexible y capaz de aplicar un proceso efectivo de recolección, procesamiento y compartición de los mismos es la única solución posible.

### III. Consideraciones finales

A lo largo de este artículo hemos constatado los efectos que ha tenido la espiral de la violencia ejercida por las ODV sobre la sociedad y que ha vulnerado los derechos humanos en México tanto como la seguridad. Es evidente que tras el inicio de la guerra contra las drogas en el 2006 y la militarización de la seguridad pública en nuestro país, las tendencias favorables registradas en la evolución de los delitos violentos en las últimas décadas se revirtieron y se vuelven cada vez más graves. Esta tendencia ha tenido un impacto particularmente grave en aquellas regiones que hemos definido como zonas de excepcionalidad, un problema que expusimos de manera teórica desde hace algunos años y de manera más práctica en artículos recientes. La desaparición forzada de personas es una de las violaciones de derechos humanos más graves en la actualidad. Se trata de un fenómeno complejo, que no puede ser abordado únicamente desde la perspectiva jurídica. La Comisión ha emprendido una serie de acciones, en concordancia con la ONU y otros especialistas tendentes a aminorar su frecuencia e impacto. Constatamos la urgente necesidad de construir un aparato adecuado en términos técnicos, materiales y humanos que sean capaces de hacer cada vez más eficiente la labor de búsqueda, localización, registro, análisis y compulsión de datos necesaria para apoyar en esta labor. En el caso de las fosas clandestinas, es evidente que el número y localización de las encontradas hasta ahora representan una mínima parte del universo nacional. Como en el caso de las desapariciones, es fundamental contar con equipos semejantes que per-

<sup>60</sup> En primera instancia, las investigaciones sugieren que en su mayoría se trata de víctimas del conflicto desatado por el control de la entidad y que tuvieron como resultado principal el debilitamiento de los grupos de la Familia Michoacana y de los Caballeros Templarios a manos del CJNG y diversos grupos paramilitares (las llamadas autodefensas). Rafael Fernández de Castro, *op. cit.*, *supra* nota 58.

mitan proseguir la búsqueda, localización, excavación, registro y análisis de los depósitos de cadáveres y restos humanos.

Desapariciones y fosas clandestinas son dos variables del mismo fenómeno: la violencia. El Estado mexicano ha actuado de manera omisa en la búsqueda de soluciones integrales, insistiendo en militarizar la seguridad pública, desatendiendo a las víctimas e insistiendo en las soluciones coyunturales. Es fundamental construir nuevos sistemas que permitan proteger a las personas, asegurar sus derechos humanos y defender a la sociedad del ciclo violento instaurado por las ODV. La CNDH, el Comité Especial para Desapariciones de la ONU y diversas organizaciones de la sociedad civil han apuntado a la necesidad de fortalecer los servicios forenses nacionales. Hemos hecho extensivas las propuestas específicas, formuladas para el fortalecimiento pericial en relación con el fenómeno de la tortura hacia los fenómenos de la desaparición de personas y las fosas clandestinas. Consideramos importante comenzar la discusión acerca de la conveniencia y eficacia de concentrar los servicios forenses, particularmente aquellos relativos a la antropología forense, dentro de una estructura autónoma e independiente. Con ello se podría dar cauce a las propuestas nacionales e internacionales, se fortalecería el acompañamiento a las víctimas directas e indirectas de estas dos violaciones graves y se construirían las bases científicas para comenzar a resolver el problema de manera integral. Para la Comisión es urgente crear las condiciones necesarias para regresar a la normalidad y el anhelado Estado de Derecho, incluyendo el paulatino regreso de las Fuerzas Armadas a los cuarteles y el fortalecimiento de la labor policiaca en las labores de seguridad pública.

**Tabla 1**  
**Resultados del Combate a las Drogas (1981-2015)**  
**Indicadores Originales de la Drug Enforcement Agency (DEA) y Executive Office of the President of the United States, National Drug Control Strategy**

Venta por Gramo (Menudeo)	1981			2012		
	Precio	Pureza	Precio del Gramo Puro (100 %)	Precio	Pureza	Precio del Gramo Puro (100 %)
<b>Cocaína</b>	\$753.40	41 %	\$1,837.00	\$185.67	44 %	\$422.00
<b>Metanfetamina</b>	\$693.00	48 %	\$1,444.00	\$194.00	91 %	\$213.00
<b>Heroína</b>	\$3,260.00	10 %	\$32,600.00	\$465.00	31 %	\$1,500.00
<b>Cannabis (Marihuana)</b>	\$9.53			\$18.25		

Fuente: Executive Office of the President of the United States, National Drug Control Strategy, Data Supplement 2015. En: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/2011\\_data\\_supplement.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/2011_data_supplement.pdf). Datos al 2016, consultado en octubre de 2016.

**Tabla 2**  
**Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Desaparición de Personas**  
**Programa de Presuntos Desaparecidos**

Expedientes Registrados (2015)			327
Expedientes de Queja		51	
Expedientes de Orientación Directa		198	
Expedientes de Remisión		3	
Personas reportadas como Desaparecidas o Ausentes		453	
Expedientes en Trámite			119
Expedientes de Queja		78	
Expedientes de Orientación Directa		38	
Expedientes de Remisión		3	
Personas reportadas como Agraviados		631	
Seguimiento de Recomendaciones		7	
Expedientes Concluidos			329
Expedientes de Queja		31	
Expedientes de Orientación Directa		211	
Expedientes de Remisión		87	
Personas reportadas como Agraviados		451	
Personas Localizadas		18	
Personas Localizadas con Vida	14		
Personas Localizadas sin Vida	4		
Recomendaciones emitidas en Relación con Desaparición de Personas			3
Recomendación 14/2015, del 20 de mayo de 2015. Al Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, relacionada con tres víctimas (una de ellas todavía desaparecida).			
Recomendación 31/2015 del 21 de septiembre de 2015. Al Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí y los integrantes del H. Ayuntamiento de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí, relacionada con una víctima.			
Recomendación 28/2015 del 28 de agosto de 2015. Al Fiscal General del Estado de Veracruz, en relación con la inadecuada procuración de justicia en agravio de una persona desaparecida y sus familiares.			
Acciones emprendidas en la Integración de los Expedientes			
Solicitudes de Información		177,912	
Solicitudes de Información a Autoridades Federales		10,050	
Solicitudes de Información a Autoridades Estatales		167,862	
Trabajos de Campo		841	
Reuniones y Juntas celebradas con Organizaciones Sociales (familiares de Personas Desaparecidas y otros)			
Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos en México (Coahuila)			
Grupo Vida (Coahuila)			
Enlaces Nacionales (Michoacán)			
Comité de Familiares de Víctimas de Desaparición Forzada "Los Otros Desaparecidos de Iguala" (Guerrero)			
Familias Unidas en la Búsqueda de Personas Desaparecidas (Coahuila)			
Colectivo de Familias con Integrantes de Desaparecidos (San Luis Potosí)			
Colectivo Desaparecidos Justicia (Querétaro)			
Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México			



# Los derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos en el proyecto de constitución de la Ciudad de México

Mónica Marlene Cruz Espinosa\*

Aprobado para su publicación  
el 13 de diciembre de 2016.

**RESUMEN:** Este ensayo analiza la situación prevaleciente en la Ciudad de México en relación con los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos, particularmente el derecho a obtener una reparación integral del daño, así como lo que en la materia se propone en el proyecto de Constitución Política para la Ciudad de México, a la luz de las obligaciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Víctimas.

Al respecto, considerando que la capital del país es una de las entidades federativas que no ha realizado la armonización legal e institucional ordenada por el Congreso de la Unión al aprobar la referida Ley General, vigente desde 2013, y que esto se ha traducido en que las personas que han visto violentados sus derechos humanos por autoridades de la Ciudad de México no accedan de manera plena a los derechos ahí reconocidos, se destaca la importancia de que la Constitución Política de la Ciudad de México, que apruebe la Asamblea Constituyente, incorpore las bases para que se realice dicha armonización, pese a que el proyecto presentado por el Ejecutivo local no las incluyó.

*ABSTRACT: This essay analyzes the situation prevailing in Mexico City regarding the rights of victims of human rights violations, mainly the right to obtain a comprehensive reparation, as well as what is proposed in the Mexico City Constitution bill, in light of the obligations contained in the third paragraph of Article 1 of the Constitution of the United Mexican States and in the Victims' General Act.*

*In this regard, considering that the capital of the country is one of the states that has not carried out the legal and institutional adjustment ordered by the Congress when approving the General Act, in force since 2013, and that this has caused the victims do not have fully access to the rights there recognized, it is necessary that the Mexico City Constitution provides the bases for such harmonization to take place, even though the bill submitted by the local Executive did not include them.*

**SUMARIO:** Introducción. I. Los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos en la Ciudad de México. II. La Ley General de Víctimas y su inobservancia en la Ciudad de México. III. Los derechos de las víctimas en el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México. IV. Conclusiones.

---

\* Investigadora del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

## Introducción

La reforma constitucional de 2011 consagró la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como el deber del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a dichos derechos. De esta manera, el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional, reconoció expresamente las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, mismas que habían sido desarrolladas en diversos instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y por la labor de los órganos encargados de su supervisión.

Los desafíos para satisfacer el mandato constitucional son amplios, pues implica la reconceptualización de todas las instituciones del Estado como instancias responsables de la realización de los derechos de todas las personas. Sin embargo, uno de los aspectos en los que había —y hay— más terreno por avanzar es el relativo a la reparación de las violaciones de esos derechos.

En enero de 2013 se publicó la Ley General de Víctimas, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo tercero, 17 y 20 constitucionales, así como de los tratados internacionales celebrados y ratificados por el Estado mexicano, y otras leyes en materia de víctimas. En dicha legislación se reconocieron, con carácter enunciativo y de manera amplia, los derechos de las víctimas de delitos y de violaciones de derechos humanos, particularmente los derechos a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, y reparación integral; se establecieron los principios para su realización y se definieron las obligaciones de las autoridades, en los distintos niveles de gobierno, para su implementación, en el marco de un Sistema Nacional de Atención a Víctimas.<sup>1</sup>

Para la operación de dicho sistema, y la atención de las víctimas, se dispuso la creación de una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, de carácter federal, y de Comisiones Ejecutivas en las entidades federativas. No obstante lo anterior, a casi cuatro años de la promulgación de la Ley General, la mayoría de las entidades federativas ha incumplido su obligación de armonizar su legislación y constituir sus comisiones ejecutivas, entre ellas la Ciudad de México. Lo anterior, ha impedido el acceso pleno de las víctimas de delitos del fuero común, y de violaciones a derechos humanos por parte de autoridades del ámbito local, a los derechos y medidas contenidas en la citada norma.

Actualmente, la Ciudad de México se encuentra en el proceso de elaboración de su Constitución, en atención a la reforma constitucional en materia política que convirtió a la capital del país en una entidad federativa más, abandonando la denominación de Distrito Federal,<sup>2</sup> por lo que resulta pertinente repasar la situación prevaleciente respecto de los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos en la Ciudad de México, así como lo que se propone en la materia en el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, a la

---

<sup>1</sup> Alejandra Negrete Morayta y Arturo Guerrero Zazueta, *El derecho de las víctimas de violaciones a derechos humanos a una reparación integral desde la perspectiva de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*. México, CNDH, 2015, pp. 44-60 (Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos)

<sup>2</sup> Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.

luz de las obligaciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional y en la Ley General de Víctimas.

## I. Los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos en la Ciudad de México

Desde 1993, las personas que habitan y transitan por la Ciudad de México cuentan con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) para acudir a denunciar los actos u omisiones de las autoridades locales que consideran han violentado sus derechos. Dicha institución, creada con base en el mandato establecido en el apartado B del artículo 102 constitucional, tiene la atribución de investigar dichas denuncias y, en su caso, emitir recomendaciones públicas no vinculatorias, cuando concluya que efectivamente las autoridades señaladas violentaron los derechos de las personas afectadas, en las que deben estar incluidas las medidas necesarias para que aquéllas obtengan una reparación adecuada.

No obstante, al ser las recomendaciones de carácter no vinculatorio, su cumplimiento por parte de las autoridades responsables depende de que éstas las acepten, lo que sujeta a las víctimas a la voluntad de la autoridad que violó sus derechos, con el riesgo de ser objeto de una nueva victimización, cuando aquélla rehúsa aceptar el instrumento y reparar el daño. A fin de establecer un control político sobre la actuación de las autoridades, en 2003 fue adicionada la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con el artículo 65 bis,<sup>3</sup> por el cual se otorgó a la Asamblea Legislativa la facultad de citar a comparecer a cualquier autoridad que se haya negado a aceptar o cumplir —una vez aceptada— total o parcialmente una recomendación emitida por la CDHDF, para que informe los motivos de su actuación. Sin embargo, dicha atribución no ha sido utilizada por el órgano legislativo y ha permitido que las autoridades no acepten o acepten parcialmente los instrumentos recomendatorios, los acepten a modo, es decir, bajo términos de cumplimiento distintos a los plasmados en el documento, o de plano, no cumplan lo aceptado, sin ninguna consecuencia, como fue denunciado por el Consejo del Organismo en 2011.<sup>4</sup>

Lo anterior cobra relevancia si tenemos en cuenta que de las 326 recomendaciones emitidas desde la creación de la CDHDF hasta el 31 de octubre de 2016, 214 (65.6 %) han sido aceptadas en sus términos; 91 (27.9 %) han sido parcialmente aceptadas; mientras 20 no fueron aceptadas (6.1 %) y una (0.3 %) se encontraba en tiempo de ser respondida. De las que habían sido aceptadas, total o parcialmente, sólo 159 han sido cumplidas totalmente, es decir 48.8 % respecto del total de las recomendaciones emitidas; 113 (34.7 %) lo han sido parcialmente; cinco (1.5 %) fueron cumplidas insatisfactoriamente; 27 (8.3 %) no han sido cumplidas y una (0.3 %) fue incumplida. Si consideramos sólo las aceptadas totalmente, 125 han sido cumplidas en su totalidad, es decir, que sólo

<sup>3</sup> Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de enero de 2003.

<sup>4</sup> Pronunciamiento de la CDHDF sobre el rechazo e incumplimiento de las Recomendaciones emitidas, de 26 de abril de 2011, disponible en [http://directorio.cd hdf.org.mx/pdf/2011/04/pronunciamiento\\_260411.pdf](http://directorio.cd hdf.org.mx/pdf/2011/04/pronunciamiento_260411.pdf) (consultado el 19 de noviembre de 2016).

en el 38.3 % de los casos se ha obtenido una reparación del daño integral para las víctimas, pues la o las autoridades responsables aceptaron todo lo que se les recomendó y lo cumplieron.<sup>5</sup>

Ahora bien, aunque parece que en los últimos años se ha dado una tendencia hacia la mayor aceptación de las recomendaciones de la CDHDF por las autoridades locales,<sup>6</sup> la falta de cumplimiento oportuno y total de las mismas aún prevalece, como se observa en los datos publicados por este Organismo en el Índice de Cumplimiento de Recomendaciones, según el cual si bien todas los instrumentos emitidos en 2014 y 2015 fueron aceptados (total o parcialmente), ninguno ha sido cumplido al 100 %, <sup>7</sup> situación que constituye un nuevo proceso de victimización para las personas que deberían de estar siendo restituidas en sus derechos a través de estos instrumentos.

Tan solo el 23 de octubre de 2014, la CDHDF informaba que existía en ese momento un total de 22 instrumentos recomendatorios en los que se encontraba pendiente el pago de la indemnización correspondiente a las víctimas, que pese a haber sido aceptado no había sido cumplido, siendo la recomendación 12/2002 la más antigua en esta situación, emitida por un caso de tortura y violaciones a las garantías judiciales atribuidas a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.<sup>8</sup>

## II. La Ley General de Víctimas y su inobservancia en la Ciudad de México

La publicación de la Ley General de Víctimas en enero de 2013<sup>9</sup> fue un avance trascendental en el reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos, no sólo por incorporar un catálogo amplio de derechos,<sup>10</sup> definir las obligaciones que corresponden a las autoridades en los distintos niveles de gobierno y crear un marco institucional

<sup>5</sup> Con información proporcionada por la CDHDF en respuesta a solicitud de información pública folio 320000096516, mediante el oficio CDHDF/OE/DGJ/UT/2368/2016, del 5 de diciembre de 2016.

<sup>6</sup> De las 16 Recomendaciones emitidas en 2014, 15 se reportan como aceptadas y sólo la 12/2014 como parcialmente aceptada; de las 18 emitidas en 2015, 15 se refieren como aceptadas, dos como parcialmente aceptadas (5/2015 y 14/2015) y no se informa respecto de la 1/2015; y de las 13 recomendaciones emitidas al 25 de noviembre de 2016, ocho se informan como aceptadas, una como parcialmente aceptada (10/2016) y cuatro aparecen sin estatus de aceptación (7/2016, 11/2016, 12/2016 y 13/2016). Información disponible en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/recomendaciones-2013-2015/> y <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2016/> (consultado el 25 de noviembre de 2016).

<sup>7</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Índice de Cumplimiento de Recomendaciones, 2014 disponible en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2016/04/indice-de-cumplimiento-de-recomendaciones-icr-2014/> y 2015 en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2016/04/indice-de-cumplimiento-de-recomendaciones-icr-2015/> (consultado el 25 de noviembre de 2016). Aún no aparecen datos relativos a los instrumentos emitidos en 2016.

<sup>8</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, "Recomendaciones en las que está pendiente el pago por concepto de indemnización", disponible en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/10/RECOM-CON-INDEMINZACION.pdf> (consultado el 25 de noviembre de 2016).

<sup>9</sup> *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013, reformada por primera vez mediante el decreto publicado en el mismo medio, el 3 de mayo de ese año.

<sup>10</sup> Ximena Antillón Najilis y Paulina Vega González. *Introducción a la Ley General de Víctimas: una herramienta para las víctimas y sus representantes*. México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación / Servicios y Asesoría para la Paz / Centro de Colaboración Cívica, 2014, p. 35.

para su implementación, a través de las comisiones ejecutivas de atención a víctimas, sino que también tienen el potencial de transformar el alcance de las atribuciones de los organismos públicos de protección de derechos humanos, si su aplicación se rige por el principio de máxima protección para las víctimas. No obstante, esto no ha ocurrido por distintos factores.

Cabe mencionar, en principio, que para su implementación, la Ley dispuso que las entidades federativas contaban con 180 días para armonizar su legislación y, en consecuencia, constituir sus comisiones ejecutivas de atención a víctimas, mismas que tienen la obligación de atender a las víctimas de delitos del fuero común y de violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades del ámbito local.<sup>11</sup> Sin embargo, a más de tres años de vigencia del ordenamiento general, la Ciudad de México ha incumplido con esa obligación, impidiendo que las víctimas de esta entidad accedan a las distintas medidas previstas en la Ley.

En su lugar, en septiembre de 2014, el Gobierno de la ahora Ciudad de México emitió los *Lineamientos para el pago de la indemnización económica derivada de las Recomendaciones o Conciliaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*,<sup>12</sup> a través de los cuales fijó el procedimiento para determinar el monto de las indemnizaciones a fin de dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por la CDHDF y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como a las conciliaciones celebradas ante dichos organismos, cuando el monto no se hubiera determinado en los instrumentos correspondientes. Sobra decir que dicho documento dista mucho de cumplir con las obligaciones que la Ley General de Víctimas impone a las entidades federativas pues, de entrada, sólo están destinados a uno de los rubros que puede incluir la reparación integral a la que tienen derecho las víctimas, la compensación económica, dejando de lado las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.<sup>13</sup>

El segundo aspecto, pero no menos relevante, tiene que ver con que las autoridades de la Ciudad de México, y de la misma CDHDF, no han asumido el cambio de paradigma que contiene la Ley General de Víctimas en relación con la garantía de los derechos de las víctimas, particularmente, el derecho a la reparación, tema medular respecto de las recomendaciones emitidas por ese organismo autónomo. Me incluyo en este señalamiento, toda vez que, de diciembre de 2013 a noviembre de 2015, tuve a mi cargo el seguimiento de las Recomendaciones emitidas por esa Comisión.

El centro de dicho cambio de paradigma reside en la definición de víctimas asumida por la Ley, en el sentido de que:

Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reco-

<sup>11</sup> Párrafo quinto del artículo 79.

<sup>12</sup> *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 1949 Bis, 23 de septiembre de 2014.

<sup>13</sup> Párrafo cuarto del artículo 1.

nocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.<sup>14</sup>

Y en la precisión de que: “La calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente Ley, con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo”.<sup>15</sup>

Esta definición es congruente con la *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder*,<sup>16</sup> así como con los *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones*,<sup>17</sup> en los que se precisa que no es necesaria la identificación, aprehensión o condena del responsable para que se reconozca la calidad de las víctimas.

Sin embargo, la porción normativa que desvincula la calidad de víctimas del hecho de que éstas participen en algún procedimiento judicial o administrativo, es revolucionaria respecto de la atribución de los organismos públicos de protección de derechos humanos de emitir recomendaciones no vinculatorias, cuando acrediten violaciones a derechos humanos. Pues si las víctimas pueden tener esa calidad sin que sea necesaria una determinación de algún órgano judicial y administrativo que la declare, y en tal virtud, derecho a ser reparadas, ¿las víctimas así reconocidas en las recomendaciones emitidas por los organismos públicos de protección de derechos humanos deben estar sujetas a la aceptación de la autoridad responsable para poder acceder a la reparación?

Aquí procede señalar que –hasta enero de 2017– la Ley disponía un mecanismo para el reconocimiento de la calidad de víctima que restringía el alcance de la definición antes mencionada, en el cual no sólo se requería que la víctima hubiera iniciado un procedimiento penal o administrativo por el hecho victimizante, sino que además, se hacía una diferenciación injustificada entre aquellas víctimas que cuentan con una resolución judicial nacional o internacional que las acredita como tales, a las que se hacía un reconocimiento inmediato, respecto de aquellas que cuentan con una resolución de un organismo no jurisdiccional de protección de derechos humanos nacional o internacional, de autoridad ministerial, o incluso, de la propia autoridad responsable de la violación, cuyo reconocimiento estaba sujeto a la valoración que de ello hiciera la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.<sup>18</sup>

Por ello es que la modificación de este mecanismo fue uno de los principales rubros en el proceso de revisión de la Ley General de Víctimas, que culminó en la reforma publicada el 3 de enero de 2017,<sup>19</sup> en el que tanto las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil que las acompañan demandaron que se ga-

<sup>14</sup> Párrafo primero del artículo 4.

<sup>15</sup> Párrafo cuarto del artículo 4.

<sup>16</sup> Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, el 29 de noviembre de 1985.

<sup>17</sup> Adoptados por la Asamblea General en su resolución 60/147, el 16 de diciembre de 2005.

<sup>18</sup> Artículo 110 de la Ley General de Víctimas, vigente hasta el 3 de enero de 2017.

<sup>19</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 3 de enero de 2017.

rantizara el reconocimiento de la calidad de víctimas aunque éstas no cuenten con una resolución judicial o administrativa,<sup>20</sup> y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos exhortó para que no se diera un trato diferenciado y menos favorable a las víctimas que cuentan con una determinación de organismo no jurisdiccional de derechos humanos, de autoridad ministerial, o de autoridad responsable de la violación.<sup>21</sup>

No obstante el carácter restrictivo de esta disposición,<sup>22</sup> en relación con las víctimas que han sido reconocidas como tales por resolución de algún organismo público de protección de derechos humanos, la Ley General de Víctimas no condiciona el acceso a la reparación del daño a la aceptación del instrumento por la autoridad responsable, pues esto sería una contradicción de los derechos que la misma ley reconoce, pues parte de una concepción radicalmente distinta de los derechos de las víctimas y las obligaciones que estos generan para las autoridades, en el que basta con la acreditación del daño para que la víctima sea atendida y reparada. Este nuevo paradigma tendría que haber sido ya asumido por los organismos públicos de protección de derechos humanos, los cuales deberían de estar pugnando por su aplicación con base en el marco constitucional y en la Ley General, así como en el principio *pro persona*.

### III. Los derechos de las víctimas en el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México

La armonización legislativa que está pendiente de realizarse en la Ciudad de México, para cumplir las obligaciones impuestas por el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional y la Ley General de Víctimas, deberá partir de la nueva Constitución para la Ciudad de México, y considerar la modificaciones necesarias a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a fin de garantizar efectivamente los derechos de las víctimas y que su reparación no esté sujeta a la buena voluntad de las autoridades que violentaron sus derechos.

<sup>20</sup> Estos planteamientos se pueden consultar en el documento: Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad *et al.*, “Reforma a la Ley de Víctimas, oportunidad para atender los reclamos de las víctimas”, disponible para su consulta en <http://fundar.org.mx/reforma-a-la-ley-de-victimas-oportunidad-para-atender-los-reclamos-de-las-victimas/?ID=> (fecha de consulta: 18 de octubre de 2016); así como en I(DH) EAS Litigio Estratégico en Derechos Humanos *et al.*, “Relatoría del Conversatorio sobre Derechos de las víctimas en México: experiencias de víctimas y de organizaciones de la sociedad civil”, que integró una serie de propuestas bajo los siguientes rubros: 1) Rediseño institucional; 2) Simplicidad de procedimientos; 3) Recursos suficientes y disponibles; 4) Enfoque diferencial; 5) Armonización Legislativa; 6) Cumplimiento de Recomendaciones Internacionales; 7) Reconocer a las víctimas de desplazamiento interno forzado; y 8) Mantener la vigencia de los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos. La relatoría del conversatorio, con sus conclusiones y propuestas está disponible para su consulta en [http://www.idheas.org.mx/files/Relatori%CC%81a%20conversatorio%20vi%CC%81ctimas\\_final.pdf](http://www.idheas.org.mx/files/Relatori%CC%81a%20conversatorio%20vi%CC%81ctimas_final.pdf) (fecha de consulta: 18 de octubre de 2016).

<sup>21</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Reforma a la Ley General de Víctimas”. Observaciones al proceso de reforma a la Ley General de Víctimas remitidas a las Comisiones Unidas de Gobernación; Derechos Humanos; Justicia; y de Estudios Legislativos del H. Senado de la República, mediante oficio de fecha 23 de septiembre de 2016.

<sup>22</sup> El citado artículo 110 fue reformado mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 3 de enero de 2017, estableciendo el mismo reconocimiento para las víctimas que cuenten con resoluciones de carácter judicial, ministerial, de organismo no jurisdiccional de protección de derechos humanos o de la autoridad responsable de la violación de derechos humanos.

Por ello, resulta preocupante que el proyecto de *Constitución Política de la Ciudad de México*<sup>23</sup> no se esté alineando a dicho marco constitucional y legal, a pesar de que el apartado I del artículo 16 señala:

Las víctimas de violaciones a derechos humanos, de delitos comunes o de los relacionados con la delincuencia organizada tienen derecho a la protección y atención integral, a la defensa legal, a la verdad, a la memoria, a la justicia, a la reparación integral del daño, a la adopción de garantías de no repetición y los demás previstos por la ley en la materia. Se atenderá de manera prioritaria a las víctimas de todo delito que ponga en peligro su vida e integridad física y emocional.

Las autoridades establecerán un sistema integral para la atención de las víctimas que cuente con su participación, la de sus familias y comunidades a fin de promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos.

No obstante, los mecanismos previstos en el citado proyecto a fin de garantizar el derecho a la reparación de las víctimas son contrarios a los principios de progresividad y *pro persona*, pues se mantienen en el esquema que sujeta aquélla a la voluntad de las autoridades de aceptar las recomendaciones emitidas por la CDHDF (que el proyecto propone denominar Defensoría del Pueblo), y establece como mecanismo de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos de las víctimas al:

Juicio de restitución obligatoria de derechos humanos, el cual deberá interponer la Defensoría del Pueblo en los términos que prevea la ley ante las autoridades jurisdiccionales competentes de la materia en que versen los derechos violados, cuando sus recomendaciones hayan sido aceptadas por la autoridad responsable y hubiere vencido el término correspondiente para su cumplimiento, a fin de que se emitan las medidas necesarias para su ejecución. En los casos que las recomendaciones no sean aceptadas, la Defensoría del Pueblo brindará acompañamiento y asistencia jurídica a las víctimas en las acciones legales dirigidas a la protección efectiva de sus derechos y a la reparación integral por la violación a los mismos. La resolución de estos juicios no podrá exceder del plazo de veinte días naturales;<sup>24</sup>

Es decir, en lugar de que se proponga que el texto constitucional de la Ciudad de México consagre el derecho de las víctimas a la reparación, independientemente de la respuesta que las autoridades den a las recomendaciones de la CDHDF —como lo marca la Ley General de Víctimas, de conformidad con el deber de reparar las violaciones mandatado en el artículo 1o. constitucional—, se mantiene la prerrogativa de aquéllas de aceptarlas o no y, para aquéllos casos en los que decidan no hacerlo, se dispone que las víctimas deberán recibir acompañamiento y asesoría jurídica en las “acciones legales dirigidas a la protección efectiva de sus derechos y a la reparación integral”. En otras palabras, se tras-

<sup>23</sup> Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, presentado el 15 de septiembre de 2016 por el Jefe de Gobierno a la Asamblea Constituyente, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf> (consultado el 26 de septiembre de 2016).

<sup>24</sup> Artículo 19, apartado D, párrafo 1, inciso b.

lada a las víctimas la carga de litigar para lograr la efectividad de sus derechos, abriendo la puerta a nuevos escenarios de victimización.

Por otro lado, en los casos en los que las recomendaciones sean aceptadas pero no cumplidas oportunamente, se prevé que las víctimas agoten un recurso más para lograr su cumplimiento, a fin de que una autoridad jurisdiccional lo mandate, menoscabando el valor de las determinaciones de la CDHDF. En ambos casos, se podría evitar este nuevo trance a la víctima si de manera directa la Constitución estableciera indubitablemente la obligación de reparar, a fin de que la ley local en la materia, en armonía con la Ley de la CDHDF debidamente ajustada, establezca los mecanismos que lo garanticen.

Llama también la atención lo dispuesto en el apartado E del artículo 19 del proyecto, en relación con el derecho a la reparación integral:

3. Los concesionarios de servicios públicos y las empresas que provean bienes y servicios a las autoridades de la ciudad, están obligados a reparar el daño por violaciones a los derechos reconocidos en esta Constitución, que resulten del desempeño de sus actividades, sin perjuicio de las demás responsabilidades previstas por la ley.

4. Las autoridades de la Ciudad de México asumen la responsabilidad solidaria y subsidiaria en la reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos reconocidos por esta Constitución, cometidos por las personas servidoras públicas locales, en los supuestos que señale la ley.

5. Cada ente público será responsable en el cumplimiento de la reparación integral. El Congreso local establecerá partidas presupuestales anuales que hagan efectiva esta garantía, a través de un fondo administrado por los entes públicos responsables.<sup>25</sup>

Respecto de la obligación de los particulares en materia de reparación de violaciones de derechos humanos, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha establecido al menos dos supuestos en los que la actividad de particulares ha comprometido la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos: “a) por la tolerancia o complicidad con particulares que atentan contra los derechos humanos, y b) por la falta de diligencia para prevenir un acto de un particular que viole los derechos humanos consagrados en la Convención Americana y demás instrumentos aplicables”.<sup>26</sup>

Bajo el primer supuesto, la actividad irregular de los privados podría comprometer la responsabilidad de las autoridades estatales cuando ésta se ha dado en el ejercicio de funciones públicas delegadas; si aquélla ocurrió en el marco de una relación de subordinación o dependencia; si las autoridades actuaron con colaboración de particulares; o bien, si el las autoridades no han realizado acciones tendientes a identificar, juzgar y condenar a los particulares responsables de los actos violatorios de derechos humanos.

<sup>25</sup> Párrafos 3, 4 y 5 del apartado E del artículo 19.

<sup>26</sup> Felipe Medina Ardilla, “La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial interamericano”, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, p. 101, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26724.pdf> (consultado el 26 de septiembre de 2016).

Es decir, lo dispuesto en el párrafo 3, no puede entenderse en el sentido de deslindar a las autoridades de su responsabilidad por las violaciones a derechos humanos cometidas por los particulares a los que concesionan la prestación de servicios públicos o con los que tienen una relación de proveeduría de bienes y servicios, y por ende, de reparar el daño causado.

Asimismo, lo dispuesto en el párrafo 4, respecto de que las autoridades de la Ciudad asumen la “responsabilidad solidaria y subsidiaria” en la reparación del daño a las víctimas de violaciones de derechos humanos por personas servidoras públicas locales, restringe el derecho a la reparación a la determinación de la responsabilidad individual por la violación, cuando claramente la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, y la Ley General de Víctimas disponen que no es necesaria la identificación, aprehensión, juzgamiento y condena de la persona responsable del daño. Por lo tanto, la reparación del daño a las víctimas debe ser garantizada por la Ciudad de México, con independencia de que se haya determinado la responsabilidad individual de las personas servidoras públicas involucradas.

Finalmente, el párrafo 5 deja a las diferentes instancias de la Ciudad el cumplimiento de la reparación integral, nuevamente en desconocimiento de lo dispuesto por la Ley General de Víctimas, cuyo artículo 79, párrafo quinto, claramente señala:

Las Comisiones Ejecutivas de atención a víctimas estatales y del Distrito Federal tienen la obligación de atender a las víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal. Las víctimas podrán acudir directamente a la Comisión Ejecutiva Federal de Atención a Víctimas cuando no hubieren recibido respuesta dentro de los treinta días naturales siguientes, cuando la atención se hubiere prestado de forma deficiente o cuando se hubiere negado.

Más aún, uno de los aspectos que fueron adicionados a la Ley General de Víctimas, en enero de 2017, es la obligación de las entidades federativas de contar con un fondo local para la ayuda, atención y reparación de las víctimas, por lo que un modelo descentralizado de reparación a víctimas no sólo sería contrario al modelo marcado por la Ley General, sino que podría traducirse en escenarios diferenciados y tratos desiguales para víctimas, en perjuicio del principio de universalidad.

#### **IV. Conclusiones**

En suma, la falta de armonización legislativa de la Ciudad de México con la Ley General de Víctimas se ha traducido en la negativa del acceso de las víctimas del ámbito local a los derechos y medidas previstas en el ordenamiento general,

pues se sigue sometiendo el derecho de aquéllas a la reparación a la voluntad de la autoridad responsable de la violación de sus derechos.

En el proyecto de Constitución presentado por el Jefe de Gobierno no se advierten las bases para la armonización con el marco normativo nacional en materia de víctimas, contrariamente, se observa que se propone un esquema regresivo frente al cual se desconoce el carácter ejecutivo de las resoluciones de los organismos no jurisdiccionales de derechos humanos, se plantea que las víctimas deberán forzosamente recurrir a la vía jurisdiccional para obtener reparación, así como someterse a los procedimientos que cada una de las autoridades de la Ciudad establezca para hacer efectiva las medidas de reparación, quienes sólo responderán de manera “subsidiaria y solidaria” en caso de que la persona servidora pública responsable no lo haga.

Por ello, la Asamblea Constituyente debe incorporar en la Constitución Política de la Ciudad de México los estándares constitucionales y legales en materia de derechos de las víctimas, a fin de establecer los lineamientos generales que garanticen efectivamente la reparación del daño, así como considerar las observaciones y propuestas que los colectivos de víctimas, organizaciones internacionales, y la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos aportaron durante el proceso de revisión de la Ley General de Víctimas, que culminó con la reforma publicada el 3 de enero de 2017.



# El derecho de acceso a la justicia y la ejecución de las sentencias de amparo

Cynthia Rebeca Sánchez Pérez\*

Aprobado para su publicación  
el 24 de octubre de 2016.

*RESUMEN: El acceso a la justicia es un tema central en el debate de los derechos humanos, cuyas aristas tanto en el ámbito sustantivo como en el adjetivo redundan en su eficacia y, por tanto, en el disfrute de éste y los derechos que se encuentren involucrados. El presente texto aborda su contenido y alcances, y se enfoca en la ejecución de las sentencias de amparo, como etapa cumbre para que se realice la protección efectiva y el resarcimiento, en su caso, de las violaciones a derechos humanos que se pongan de conocimiento ante los órganos del Poder Judicial de la Federación en México.*

*ABSTRACT: Access to justice is a central issue in the debate on human rights, whose edges in both the substantive and the adjective fields result in its effectiveness and, therefore, in the enjoyment of it and the rights that are involved. The present text addresses its content and scope, and focuses on the stage of execution of the sentences of amparo, as a summit stage for effective protection and compensation, where appropriate, for violations of human rights in cases presented before the federal courts of the judicial branch in Mexico.*

SUMARIO: Introducción. I. El derecho de acceso a la justicia como pilar del Estado de Derecho. II. Características del derecho de acceso a la justicia. III. La efectividad del acceso a la justicia y la ejecución de las sentencias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. IV. El amparo como recurso efectivo y la ejecución de las sentencias en México. V. Acciones emprendidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 2011 en materia de ejecución de sentencias. VI. Comentarios generales a manera de conclusión.

## Introducción

El derecho de acceso a la justicia representa un tema central tanto en el ámbito interno de los Estados como en los sistemas regionales y universal de protección de los derechos humanos.

Su relevancia se desprende no sólo de la obviedad del impacto en su cumplimiento, pues de éste depende la efectiva protección de todos los demás derechos, en los casos en que se solicite su salvaguarda frente a la restricción,

---

\* Investigadora del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

obstaculización o violación de su ejercicio o disfrute, sino que constituye un parámetro para medir la eficacia de los sistemas normativos y de las instituciones creadas para lograr la convivencia social, libre y pacífica. En ese sentido, el acceso a la justicia ha sido señalado como pilar del Estado de Derecho actual.

A fin de determinar su contenido y alcances se han realizado esfuerzos importantes de interpretación y análisis con el propósito de identificar características, principios y etapas, pues ello permite establecer parámetros de seguimiento y revisión. Respecto de dicho ejercicio, la tendencia del sistema interamericano de protección de derechos humanos ha sido considerar un espectro amplio de reconocimiento de aquello que implica, a fin de que logre de manera efectiva el fin para el que fue concebido. Así, como resultado de este estudio, la etapa de ejecución de las sentencias se devela como parte importante de su ejercicio.

De esta manera, a partir del contexto y elementos señalados, el presente trabajo realizará: un recuento de aquello que significan los presupuestos teóricos; un análisis de los criterios que ha emitido el sistema interamericano para fijar características y alcances del derecho de acceso a la justicia y revisará los criterios por los que se expresa que la etapa de cumplimiento de las sentencias forma parte de dicha prerrogativa. Acto seguido, se abordará el marco legal de ejecución de sentencias del juicio de amparo, como mecanismo de protección de derechos por excelencia en México, y se revisarán las acciones que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación para hacer frente a los retos que representa la etapa de cumplimiento y ejecución.

## I. El derecho de acceso a la justicia como pilar del Estado de Derecho

Por la relevancia que tiene al interior de los catálogos de derechos así como de su configuración y aplicación, el derecho de acceso a la justicia ha sido señalado como pilar del Estado de Derecho en las sociedades democráticas de la región Americana.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ello, en tanto los organismos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos han tenido la oportunidad de realizar interpretaciones sobre su contenido y efectos a través de diversas resoluciones: Corte IDH., Caso Cantos versus Argentina (Sentencia del 28.11.2002, párr. 52), Suárez Rosero versus Ecuador (Sentencia del 12.11.1997, párr. 65), Blake versus Guatemala (Sentencia del 24.01.1998, párr. 102), Paniagua Morales y Otros versus Guatemala (Sentencia del 08.03.1998, párr. 164), Castillo Petruzzi y Otros versus Perú (Sentencia del 30.05.1999, párr. 184), Cesti Hurtado versus Perú (Sentencia del 29.09.1999, párr. 121), “Niños de la Calle” (Villagrán y Otros versus Guatemala, Sentencia del 19.11.1999, párr. 234), Durand y Ugarte versus Perú, Sentencia del 16.08.2000, párr. 101), Cantoral Benavides versus Perú (Sentencia del 18.08.2000, párr. 163), Comunidad Mayagna (Sumo) Awastingu versus Nicaragua (Sentencia del 31.08.2001, párr. 112), Hilaire, Constantine y Benjamin y Otros versus Trinidad y Tobago (Sentencia del 21.06.2002, párr. 150), Juan Humberto Sánchez versus Honduras (Sentencia del 07.06.2003), Maritza Urrutia versus Guatemala (Sentencia del 27.11.2003, párr. 117), 19 Comerciantes versus Colombia (Sentencia del 05.07.2004, párr. 193), Tibi versus Ecuador (Sentencia del 07.09.2004, párr. 131), Hermanas Serrano Cruz versus El Salvador (Sentencia del 01.03.2005, párr. 75), Yatama versus Paraguay (Sentencia del 23.06.2005, párr. 169), Acosta Calderón versus Ecuador (Sentencia del 24.06.2005, párr. 93), Palamara Iribarne versus Chile (Sentencia del 22.11.2005, párr. 184) y Voto particular del Juez Cançado Trindade en López Álvarez versus Honduras, sentencia de 1 de febrero de 2006, serie C, No. 141, entre otros. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual informativo sobre acceso a la justicia y derechos económicos, sociales y culturales*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010, p. 72.

Dado su objeto y fin, su cumplimiento revela la eficacia tanto de las normas que lo reconocen, como de las instituciones que lo llevan a cabo.

Lo anterior, cobra pleno sentido cuando recordamos las formas de organización y efectos de los regímenes autoritarios y absolutistas, de manera particular, aquéllos de los siglos XVI a XVIII en los que una sola persona o una clase política ostentaba todo el poder y sometía al sistema jurídico a su voluntad. En dicho contexto, el Estado no tenía más límites que los que se establecía a sí mismo, existían privilegios de clase, favoritismos y no se contaba con procedimientos para emitir leyes o mecanismos para hacerlas cumplir.<sup>2</sup>

En el siglo XVIII, dicho régimen comienza a perder vigencia ante los denominados Estados liberales o constitucionales, cuyas bases se fundan en nociones relevantes como: igualdad ante la ley,<sup>3</sup> voluntad general,<sup>4</sup> límites al ejercicio del poder,<sup>5</sup> separación de poderes,<sup>6</sup> y distribución de competencias.<sup>7</sup> Con ello, se establece un giro en la composición y estructura del Estado y se abre paso a la noción de Estado de Derecho.<sup>8</sup>

Así pues, el imperio de la ley, como expresión de la voluntad general; la división de poderes, en ejecutivo, legislativo y judicial; la legalidad de la Administración, que implica la actuación de los órganos que la componen según la ley y la existencia de controles judiciales suficientes para revisar su actuación; así como el reconocimiento de Derechos y libertades fundamentales,<sup>9</sup> forman los elementos básicos de la idea de Estado de Derecho, cuyo fin es lograr una interacción social libre y pacífica.

En virtud de la relevancia de su contenido, dicho concepto se transformó en principio desde finales del siglo XIX y principios del XX, propiciando que la vida política y social de los Estados sea medida a través de dichos parámetros.<sup>10</sup> De esta manera, el Estado de Derecho representa no sólo la institucionalidad de las relaciones sociales sino el termómetro de su funcionalidad. Esto, en tanto bajo su previsión se procura la existencia de órganos que realicen las actividades del Estado, siempre en observancia de las leyes y la Constitución.

En este punto, los controles que implican los órganos administrativos y judiciales para la protección de los derechos resultan esenciales, pues ya sea para

<sup>2</sup> Véase Ávila Santamaría, Ramiro, "Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, año XV, 2009, pp. 777 y 786.

<sup>3</sup> Rousseau, Juan Jacobo, *Contrato social*, 5a. ed., México, Espasa Calpe, 1984, Capítulo IX.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>5</sup> Locke, John, *Segundo tratado sobre el Gobierno Civil*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 197-198.

<sup>6</sup> Jellinek, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, traducción y estudio preliminar Adolfo Posada, México, UNAM-IIJ, 2000, p. 169.

<sup>7</sup> Hamilton, A., Madison, J., Jay, J., *El Federalista*, México, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 210.

<sup>8</sup> La noción de Estado de Derecho ha sido reconocida como "un conjunto de reglas y valores que se encuentran en constante cambio". Se ha dicho que el Estado de Derecho al que aludió J. W. Placidius en 1798 no es equivalente a los conceptos actuales. En ese sentido, ante su constante evolución se habla del Estado de Derecho como un destino y no como una meta fija. Véase Lösing, Norbert, "La jurisdicción constitucional como contribución al Estado de Derecho", en Hassemmer Winfried, Lösing, Norbert y Casal H., Jesús María, *La Jurisdicción Constitucional, Democracia y Estado de Derecho*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2005, p. 57.

<sup>9</sup> Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 8a. ed., Madrid, Taurus Ediciones, 1981, p. 31, citado por Márquez Rábago, Sergio R., "Estado de Derecho en México", p. 213, disponible en <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2990/13.pdf>.

<sup>10</sup> Lösing, Norbert, *op. cit.*, *supra* nota 8, p. 59.

el establecimiento de límites claros de actuación de los distintos órganos del Estado o ante la falta de cumplimiento de sus obligaciones, dichos instrumentos son los medios que permiten hacer efectivos los derechos humanos consagrados tanto en la Constitución como en los tratados internacionales.

Así pues, el derecho de acceso a la justicia, como prerrogativa de las personas que prevé la obligación del Estado de contar con mecanismos efectivos de protección y restitución de derechos, hace posible que se alcance la legitimidad de las instituciones y se consiga la vigencia plena de los derechos humanos.

De ahí que la Organización de los Estados Americanos haya señalado que el acceso a la justicia “se concibe como un derecho, pero también, como un indicador de ciudadanía efectiva, y, como tal, un elemento central de la gobernabilidad democrática y de la legitimidad de los gobiernos”.<sup>11</sup>

## II. Características del derecho de acceso a la justicia

El derecho de acceso a la justicia, en términos generales, representa la vía para que las personas puedan acceder a los órganos que ha creado el Estado a fin de solicitar que sea castigada y reparada una violación a sus derechos. Las necesidades en torno a dicha actividad son las que han delineado, a través del tiempo, las características y elementos que lo componen y, por tanto, las que han propiciado su desarrollo, así como la incorporación de estándares para medir su eficacia.

El desarrollo del contenido del derecho de acceso a la justicia comenzó a intensificarse en el ámbito internacional después de su inclusión en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948, en la que quedó establecido en su artículo 8o. “el derecho de toda persona a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o la ley”.<sup>12</sup> Dicha mención dotó de fuerza al catálogo de derechos internacionalmente reconocidos y fue punta de lanza para la organización de un sistema internacional destinado a lograr que tuvieran aplicación práctica.

A partir de la década de los sesenta, en virtud del auge que representó el modelo del Estado de bienestar, el acceso a la justicia fue visto como una herramienta para reducir la desigualdad social, pues además de arbitrar las relaciones entre particulares —cuyo presupuesto es asegurar a todas las personas las mismas posibilidades de acudir ante los órganos del Estado para ver satisfechos sus derechos—, se entendió como una vía para igualar las condiciones mate-

<sup>11</sup> Organización de los Estados Americanos, *Acceso a la justicia: llave para la gobernabilidad democrática. Informe final del proyecto “Lineamientos y buenas prácticas para un adecuado acceso a la justicia en las Américas”*, Secretaría General, Washington D. C., junio del 2007, p. 3.

<sup>12</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada el 2 de mayo de 1948, en la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, Colombia, contempló siete meses antes de que se firmara la Declaración Universal, el derecho de justicia: “Artículo XVIII. 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.” Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

riales de las personas, en tanto los medios de exigibilidad de los derechos movían al Estado a implementar acciones, políticas y servicios con los que se materializaban y daban cumplimiento a los derechos,<sup>13</sup> en particular a los de naturaleza económica, social y cultural.

Así pues, a través del reconocimiento en el ámbito internacional de dicha prerrogativa y del establecimiento de mecanismos<sup>14</sup> para su aplicación y seguimiento, se han desprendido elementos y características de diversos instrumentos, que van desde conjuntos de principios, reglas e informes, hasta opiniones consultivas y resoluciones de Cortes regionales de Derechos Humanos.

Al respecto, cabe destacar la opinión consultiva OC-9/87 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que abrió la interpretación sobre la extensión del derecho de protección judicial, al establecer que no basta con que un recurso se encuentre en la Constitución y sea formalmente admisible para que éste exista, sino que requiere ser idóneo para establecer: si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y, de ser esto afirmativo, proveer lo necesario para remediarla.<sup>15</sup>

En ese sentido, el acceso a la justicia no se reduce a la existencia de una norma que establezca un derecho o que refiera la mera presencia de órganos jurisdiccionales para hacerlos valer.

Como muestra se hace patente el marco jurídico del acceso a la justicia en el ámbito interamericano, ya que, interpretado en conjunto, se integra con los artículos 1, 2, 8 y 25 de la Convención Americana, los cuales constituyen sus lineamientos básicos. El artículo 1, prevé el derecho a la no discriminación; el artículo 2, establece el deber de todos los Estados de adoptar todas las medidas de derecho interno que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades de las personas; el artículo 8, dispone la salvaguarda de las garantías judiciales, como el plazo razonable para la resolución de los casos o que se realice por un tribunal, competente e imparcial; y el artículo 25, constituye propiamente la prerrogativa de protección judicial como aquel “derecho que tiene toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención”.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Cappelletti, Mauro, *et al.*, *El acceso a la justicia: la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 12-13.

<sup>14</sup> Cabe señalar, que cuando se habla de “mecanismos”, se hace referencia tanto a los sistemas judiciales como administrativos de protección de derechos humanos, de manera que en éste vocablo se ven inmersos tanto los tribunales que responden a la estructura del poder judicial, como a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, los tribunales administrativos o defensorías del pueblo, y los mecanismos comunitarios o establecidos por pueblos indígenas. Para efectos del presente estudio, se realizará un análisis de los estándares que refieren propiamente a los órganos jurisdiccionales; ello, en virtud de la naturaleza y ámbito de protección del juicio de amparo en México.

<sup>15</sup> *Cfr.* Corte IDH, *Opinión consultiva OC-9/1987, Garantías judiciales en estados de emergencia arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos, del 6 de octubre de 1987*, solicitada por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, párr. 24, p. 7. A través de este señalamiento, la Corte Interamericana integró un principio: “el artículo 25.1 incorpora el principio, reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos, de la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar tales derechos”. *Idem.* Énfasis añadido.

<sup>16</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981.

Las normas citadas suponen obviamente obligaciones para el Estado y, como se ha mencionado, le dan forma y contenido al derecho de acceso a la justicia en tanto establecen: las condiciones para realizar una adecuada defensa,<sup>17</sup> algunos parámetros para su cumplimiento<sup>18</sup> y las características del recurso propiamente dicho.

Sobre estas últimas, esto es, la sencillez, rapidez y eficiencia del recurso, se han realizado estudios e interpretaciones sobre su alcance y significado por los órganos integrantes del sistema interamericano de protección de derechos humanos. En ese sentido, encontramos elementos para medir la eficacia de normas, instituciones y procedimientos encaminados a proteger y garantizar los derechos.

Si se realiza un análisis desde el plano del diseño normativo del recurso —como señala la Comisión Interamericana—, la *sencillez* podría responder al hecho de que se establezcan mecanismos cuya tramitación sea ágil y en los que los procedimientos que se apliquen sean necesarios, a fin de no entorpecer su cauce, resolución y cumplimiento. Lo anterior se vincula al periodo en que se provea una respuesta, pues la *rapidez* refiere a que el recurso se tramite y acate en el menor tiempo posible.<sup>19</sup>

No obstante, habrá casos en los que se tendrá que hacer frente a situaciones complejas fácticas o probatorias, o bien que ameriten remedios complejos,<sup>20</sup> con lo que el recurso podría no ser rápido ni sencillo —ello, en relación con la primera parte del artículo 25 de la Convención que señala “[t]oda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes”—, pero “*siempre* debe ser efectivo”.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Dentro de éstas se cuentan elementos como el principio de igualdad y no discriminación, el derecho al debido proceso, el derecho de revisión judicial, el plazo razonable, la decisión fundada; todos estos en tanto es menester que “se observen todos los requisitos que sirvan para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho”. CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.LN/III.129, Doc. 4, 7 de septiembre de 2007, p. 68.

<sup>18</sup> Se han considerado como características esenciales que asegurar un resultado justo en el proceso: la existencia de jueces independientes e imparciales “que actúe[n] en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y resolución del caso que se le somete [a consideración]”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual informativo sobre acceso a la justicia...*, op. cit., supra nota 1, p. 57. Al respecto, se estiman también algunas garantías del desempeño judicial, como: independencia, recursos humanos y materiales suficientes, programas permanentes de capacitación y actualización, y entorno laboral idóneo. *Ibidem*, p. 62.

En este rubro podrían considerarse también elementos interrelacionados para realizar derechos presenciales, como la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad a que refiere la Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. CESCR, Observación general 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, E/C.12/2000/4, 11/08/2000, párr. 12, pp. 3 y ss.

<sup>19</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el *habeas corpus* y el juicio de amparo “reúnen las características necesarias para la tutela efectiva de los derechos fundamentales, esto es, la de ser sencilla y breve”. Cfr. Corte IDH, *Caso Cantoral Benavides*, op. cit., párrafo 165; Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional versus Perú*, sentencia de 31 de enero de 2001, serie C No. 71, párrafo 91; Opinión Consultiva OC-8/87 *El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), 30 de enero de 1987. Serie A No. 8; Opinión Consultiva OC-9/87, op. cit., entre otros. Al respecto, se ha señalado que dichos requisitos se cumplen cuando las violaciones son fácilmente comprobables, y en aquellos casos en los que el remedio consiste simplemente en hacer cesar la violación. Véase Courtis, Cristian, “El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 5, 2006, pp. 42, 43.

<sup>20</sup> CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos...*, op. cit., supra, nota 17, párr. 250, p. 73.

<sup>21</sup> Courtis, Cristian, *idem*.

El análisis de la efectividad como característica del derecho a la justicia es rico, pues provee los estándares a través de los cuales se determina su existencia. La Corte Interamericana ha señalado que un recurso es eficaz “cuando es capaz de producir el resultado para el cual ha sido concebido”.<sup>22</sup>

Así pues, el tribunal interamericano ha definido qué se pretende y a qué se refiere el término de efectividad, a través de algunos calificativos:

- Adecuados. “Que sean adecuados, significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea *idónea* para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias [...] Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable [...]”.<sup>23</sup>
- Idóneos. La idoneidad de un recurso representa su potencial para “establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla”,<sup>24</sup> así como su capacidad de “dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos”.<sup>25</sup>  
En este contexto, la Comisión Interamericana ha señalado que se habla de idoneidad en tres momentos: prevenir, privar de efectos y reparar la afectación del derecho humano.<sup>26</sup>
- Oportunos. Esta característica ha sido calificada como un elemento esencial para la efectividad de los recursos en tanto “[e]l derecho a la protección judicial demanda que los tribunales dictaminen y decidan los casos con celeridad, particularmente en casos urgentes”.<sup>27</sup>

También, en un ejercicio analítico e integral del derecho de acceso a la justicia, el Sistema Interamericano ha establecido que el concepto de “efectividad” puede estudiarse desde dos aspectos importantes: el normativo y el empírico.<sup>28</sup> El primero, porque como se ejemplifica arriba, cuando hablamos de la sencillez del recurso, de la forma en la que se establezcan los procesos y procedimientos desde el ámbito normativo puede adelantarse o asegurarse, aunque sea en un primer momento, el éxito de su aplicación en la práctica y por ende, en un segundo momento, de ésta podrá desprenderse la evaluación de su impacto real.

Así, con dichos parámetros y con el margen de interpretación y seguimiento de aquello que compone el derecho de acceso a la justicia, resulta posible identificar etapas, requisitos y elementos que deben cubrirse a fin de verlo realizado y, por ende, los derechos que éste persigue proteger.

Así pues, una de las etapas definitivas de la prerrogativa en análisis es la del cumplimiento de las resoluciones que emiten los órganos encargados de dirimir

<sup>22</sup> Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, de 29 de julio de 1988, serie C No. 4, párr. 66.

<sup>23</sup> *Ibidem*, párr. 64.

<sup>24</sup> Corte IDH, *Opinión consultiva OC-9/1987, Garantías judiciales...*, *op. cit.*, párr. 24, p. 7.

<sup>25</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El acceso a la justicia como garantía...*, *op. cit.*, *supra* nota 17, párr. 246, p. 72.

<sup>26</sup> *Ibidem*, párr. 259, p. 76.

<sup>27</sup> *Ibidem*, párr. 231, p. 68.

<sup>28</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El acceso a la justicia como garantía...*, *op. cit.*, *supra* nota 17, párr. 245, p. 71.

las controversias, pues de ésta depende que todos los presupuestos en los que se fundan las sociedades actuales, sus instituciones, y los derechos, se lleven realmente a cabo.

### III. La efectividad del acceso a la justicia y la ejecución de las sentencias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Como ya se ha visto, la efectividad de los recursos a que refiere el derecho de acceso a la justicia recae en que sean adecuados, ágiles, pertinentes y a que materialmente logren su fin. Para ello, la etapa de ejecución de las sentencias, como aquella en la que el órgano del Estado debe vigilar y procurar que se realice lo determinado en la sentencia que emitió en un caso concreto, impacta en la consideración integral del proceso y de su idoneidad para la salvaguarda de los derechos.

En ese sentido, por su relevancia, la Corte Interamericana se ha pronunciado porque la etapa de ejecución de sentencias sea contemplada como parte integrante del proceso, pues es una fase que repercute, por ejemplo, en la evaluación que se realiza del “plazo razonable”<sup>29</sup> como derecho y principio que rige a los mecanismos de protección de derechos humanos. Al respecto, el tribunal interamericano ha expresado, incluso, la necesidad de que los procesos comiencen a contarse desde el inicio de las actuaciones administrativas y no desde la llegada del caso a sede judicial,<sup>30</sup> en tanto se pretende la materialización de la sencillez, rapidez y eficacia de las medidas de tutela que se ejercitan.

El Juez Cançado Trindade, integrante de la Corte Interamericana entre 1994 y 2004, refirió que el derecho a la prestación jurisdiccional *plena* incluye la fiel ejecución de las sentencias, así también, llegó a señalar que esta etapa forma parte del *debido proceso* y, por ello, los Estados deben garantizar que la ejecución se realice dentro de un plazo razonable. De esta manera, sostuvo que: “El cumplimiento de las sentencias es, pues, un elemento constitutivo del propio derecho de acceso a la justicia, así ampliamente concebido, dando expresión a la vinculación entre las *garantías judiciales* y la *protección judicial*, bajo los artículos 8 y 25, respectivamente, de la Convención Americana [...]”.<sup>31</sup>

Por su parte, en el caso Cabrejos Bernuy contra Perú, la Comisión Interamericana concluyó en su informe 110/00 que la ejecución de las sentencias constituye un aspecto fundamental a la esencia misma del Estado de Derecho y que la efectividad del recurso, consagrada en el último inciso del artículo 25 de la Convención,<sup>32</sup> es la culminación del derecho fundamental a la protección judicial.

<sup>29</sup> Corte IDH, *Caso Acevedo Jaramillo y otros versus Perú*, *op. cit.*

<sup>30</sup> CIDH, Informe No. 03/01, Caso 11.670, *Amilcar Menéndez, Juan Manuel Caride y Otros (Sistema Previsional)*, Argentina, 19 de enero de 2001.

<sup>31</sup> Voto razonado del Juez A. A. Cançado Trindade, p. 1, en el caso *Acevedo Jaramillo y otros*, *op. cit.* Énfasis añadido.

<sup>32</sup> Protección Judicial. Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. (...)

Por ende, aseveró que “el corolario de la función jurisdiccional es que las decisiones judiciales sean cumplidas”.<sup>33</sup>

De manera importante y como complemento de lo anterior, a través de la sustanciación de procedimientos en los órganos del Sistema Interamericano se han destacado también los medios con que cuenta el Estado para hacer valer sus resoluciones y los fondos que subyacen a éstos.

De manera genérica se ha hecho referencia a que el Estado debe hacer cumplir de buena fe las decisiones de los órganos que ha creado para la resolución de conflictos y la protección de derechos, “sin dar lugar a que los afectados tengan que intentar acciones adicionales de cumplimiento, de responsabilidad penal, administrativa o de otra índole, ni ningunas otras acciones similares que, en definitiva, denotan dilaciones en el cumplimiento inmediato de la sentencia favorable”.<sup>34</sup> No obstante, si ello no fuere posible se ha externado, también, la coerción respecto del cumplimiento, con el auxilio de la fuerza pública de ser necesario:

El cumplir y hacer cumplir las sentencias del poder judicial está íntimamente relacionado entonces con el concepto mismo de la función jurisdiccional del Estado, son facultades que conllevan la *coertio* y la *executio*. De nada valdría la fuerza del derecho material impelida por una decisión judicial si no tuviese o contase con el respaldo de la fuerza real del Estado para hacerla efectiva. El juez no cuenta con más fuerza que su decisión fundamentada en el derecho y la fuerza moral vinculante con la sociedad en su tarea (legalidad y legitimidad), pero esa fuerza jurídica y moral sucumbirá ante la resistencia física de los justiciables que pueden usar en su contra ante una disconformidad, de modo que a la labor judicial debe dotársele de una fuerza efectiva a través de la administración del Estado para vencer también la resistencia física a un desacato y poder imponer con eficacia la decisión cuando no sea voluntariamente aceptada [...] La administración de justicia tiene como premisa fundamental el carácter vinculante de las decisiones adoptadas en la determinación judicial de los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, que deben ser ejecutadas, mediante la fuerza pública de ser necesario, aunque involucren la responsabilidad de los órganos del Estado [...].<sup>35</sup>

De esta manera, se ha reforzado la obligación de los Estados de diseñar e implementar mecanismos de ejecución de sentencias que resulten idóneos<sup>36</sup> y que no propicien la revictimización o la violación del derecho de acceso a la justicia de las personas en virtud de su inoperancia.

Al respecto, el tribunal interamericano ha señalado que el término respecto del cumplimiento o incumplimiento resulta esencial, pues: “el retraso en la eje-

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

<sup>33</sup> CIDH, Informe No. 110/00, Caso 11.800, *César Cabrejos Bernuy*, Perú, 4 de diciembre de 2000, párrafos 24, 25 y 30.

<sup>34</sup> Demanda de la CIDH ante la Corte IDH en el caso 12.034, *Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Álvarez Hernández, Reymert Bartra Vásquez y Maximiliano Gamarra Ferreyra*, contra la República de Perú, párr. 99.

<sup>35</sup> Demanda de la CIDH ante la Corte IDH en el *Caso Acevedo Jaramillo Julio y otros*, *op. cit.*, párr. 2.

<sup>36</sup> Corte IDH, *Caso Acevedo Jaramillo y otros*, sentencia de 7 de febrero de 2006, *op. cit.*, párrafos 216, 217 y 219.

cución de las sentencias no puede ser tal que permita un deterioro a la esencia misma del derecho a un recurso efectivo y, por consiguiente, también cause una afectación al derecho protegido en la sentencia”.<sup>37</sup>

Por lo anterior, los órganos del sistema interamericano han advertido que cualquier obstáculo normativo o fáctico que los Estados toleren —no justificado por las necesidades del caso en concreto—,<sup>38</sup> conforma una violación continuada<sup>39</sup> al derecho de protección judicial y de forma expansiva a los derechos que este sirve proteger, en tanto los mecanismos destinados a la protección de los derechos son *ilusorios*.<sup>40</sup>

#### IV. El amparo como recurso efectivo y la ejecución de las sentencias en México

El juicio de amparo, desde su federalización a través de los dictados del artículo 101 de la Constitución de 1857, ha sido el mecanismo de protección de derechos por excelencia en México.

Su evolución a partir de las Leyes Orgánicas de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1861 y 1869, fue detallando la existencia de un juicio que por ley: podía iniciarse a petición de parte, preveía la suspensión del acto reclamado o de la ley impugnada —a instancia de parte o de oficio por el propio juez—, procuraba la rapidez del procedimiento en virtud de la trascendencia de los hechos a debate, y no solo ordenaba la inaplicación de una ley, sino determinaba volver las cosas al estado que se encontraban antes de la violación.

A partir de entonces fueron varias las disposiciones que en la Constitución Federal y en las Leyes Orgánicas de los artículos 101 y 102 de la Constitución procuraron velar por el cumplimiento de las sentencias de amparo.

A manera de ejemplo, se puede señalar que la Ley Orgánica de 1861 señalaba que el Juez de Distrito cuidaría de la ejecución del fallo, requiriendo al superior de la autoridad responsable si en un término de tres días no le hubiese dado cumplimiento. Si a pesar de dicho requerimiento no se hubiere ejecutado la resolución el juez daría aviso al gobierno supremo, para que dictara la providencia que conviniera.<sup>41</sup>

Por su parte la Ley Orgánica de 1869 establecía que el Juez de Distrito haría saber la sentencia sin demora tanto al quejoso como a la autoridad encargada inmediatamente de ejecutar el acto que se hubiera reclamado, y si dentro de 24 horas dicha autoridad no procedía como era debido, el artículo 19 facultaba al juzgador a que requiriera al superior inmediato en nombre de la Unión para que hiciera cumplir la sentencia. Como previsión adicional relacionada a ésta se señalaba que en caso de que la autoridad no tuviera superior, el requerimiento se entendería con ella misma.

<sup>37</sup> *Ibidem*, párr. 225.

<sup>38</sup> Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, *op. cit.*, párr. 167.

<sup>39</sup> Véase CIDH, Informe No. 03/01, Caso 11.670, *Amilcar Menéndez*, *op. cit.*, párr. 57.

<sup>40</sup> *Cfr.* Corte IDH, *Caso Ivcher Bronstein*, sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrafo 137.

<sup>41</sup> Artículos 14 y 15 de la “Ley Orgánica reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución”, disponible en *Evolución normativa del Poder Judicial de la Federación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012, <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/>

No obstante, si a pesar de esto no se hubiera cumplido la sentencia o se hubiera ejecutado parcialmente en un plazo de 6 días, el juez quedaba facultado por el artículo 20 de la Ley de referencia para dar aviso al Ejecutivo de la Unión a fin de que cumpliera con la obligación que le imponía el artículo 85, fracción XIII, de la Constitución Federal. El artículo señalado, entonces vigente, de la Constitución de 1857 establecía: “85. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes: [...] Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones”.<sup>42</sup>

Posteriormente, la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1882 modificó un tanto el procedimiento de ejecución para incluir el auxilio de la fuerza pública en los asuntos en los que fuere necesario. El artículo 50 refería que en los casos en que la ejecutoria no se hubiese cumplido una vez realizado el requerimiento a la autoridad y pasado el término de seis días, el juez pediría por conducto del Ministerio de Justicia, el auxilio de la fuerza pública.

Respecto de las atribuciones del ejecutivo, el artículo en cita le proveía la facultad para que por sí o por medio de los jefes militares, cumplieran con la obligación impuesta por el artículo 85, fracción XIII, de la Constitución, con el propósito de auxiliar a la justicia en los términos de la Ordenanza general del ejército y las leyes, incluso bajo las penas que éstas señalaban.

De manera complementaria, el artículo 51 de la ley de referencia ordenaba que en los casos de resistencia y cuando se hubiere consumado el acto reclamado de modo irreparable, los jueces de distrito procesarían a la autoridad encargada inmediatamente de su ejecución, y en los supuestos en que éstos gozaran de la inmunidad que les concede la Constitución a los altos mandos de la Federación y de los Estados, daría cuenta al congreso federal o a la legislatura respectiva, para que procediera conforme con sus atribuciones.<sup>43</sup>

Dichas normas como antecedentes fundaron y se desarrollaron en los ordenamientos vigentes posteriores. Como parte importante de este proceso, en la Constitución de 1917 se introdujo, en el artículo 107, fracción XI, la posibilidad de separar de su encargo y consignar ante el juez de Distrito que correspondiese, a la autoridad responsable que insistiere en la repetición del acto reclamado o tratase de eludir la sentencia de la autoridad federal, para ser juzgado.

Así pues, las leyes *Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal* de 22 de octubre de 1919 y *Orgánica de los artículos 103 y 107 de la constitución Federal* de 10 de enero de 1936, contenían, a los largo de sus capítulos sobre “Ejecución de las sentencias”, las normas para dar seguimiento al cumplimiento y accionar en caso de que las autoridades responsables no acataran la sentencia de amparo. Como normas constantes desde su regulación en 1869, encontramos la expeditéz con la que se pretende la toma de medidas por la urgencia que pueda existir en algunos casos, así como la participación del superior jerárquico y el ejercicio de la fuerza pública.

También en las leyes reglamentarias de amparo se establecieron figuras para salvaguardar los casos en los que la parte interesada no estuviera conforme con

<sup>42</sup> Constitución Política de la República Mexicana sobre la indestructible base de su independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810, y consumada el 27 de septiembre de 1821, 5 de febrero de 1857, disponible en *idem*.

<sup>43</sup> Cfr. *Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución*, diciembre 14 de 1882, Decreto del Congreso, disponible en *idem*.

la resolución; en los que se hubiese realizado la repetición del acto reclamado; los supuestos en que la autoridad retardare el cumplimiento a través de evasivas o procedimientos ilegales; y los supuestos en que debiese darse un cumplimiento sustituto cuando la ejecución de una sentencia afectare gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera tener el quejoso.

Así, fue desarrollándose el sistema normativo<sup>44</sup> que integraría la etapa de ejecución de las sentencias, con medios procesales para la defensa de las personas y para la ejecución propiamente dicha: inconformidad, incidente de inejecución de sentencia, queja por exceso o defecto, queja de queja, amparo contra nuevo acto de autoridad, denuncia e incidente de repetición del acto reclamado, incidente de cumplimiento sustituto, y cuando así ameritase el caso, incidente para determinar daños y perjuicios. Dentro el conjunto normativo que lo regulaba encontramos, obviamente, reglas legales, jurisprudenciales, y derivados de acuerdos generales.

Un hito importante en materia de ejecución de sentencias se da en 1990, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve el incidente de inejecución de sentencias 7/1987. Dicho precedente abre la interpretación de la Constitución sobre la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución y zanja el monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público de la Federación, establecida en los artículos 21 y 102 de la Constitución, para resolver que en los casos en los que una autoridad insistiere en la repetición del acto reclamado o tratase de eludir el cumplimiento de una sentencia de amparo, el Pleno del Alto Tribunal, “además de resolver separarla de su encargo inmediatamente, tiene el deber de consignarla directamente ante el Juez de Distrito correspondiente para que la juzgue por la desobediencia cometida”.<sup>45</sup>

En 1994 se modifica la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución para integrar dos atribuciones de la Suprema Corte de Justicia en relación con la ejecución de las sentencias, así, se abre la posibilidad para: 1. Analizar la excusabilidad del incumplimiento y, con éste, la opción de otorgar un plazo prudente para su ejecución, y 2. Disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegó a reconocer en las normas dispuestas de la Ley de Amparo todo un sistema para lograr el cumplimiento de los fallos que concedan la protección de la justicia federal. De éstos, todos se estiman excluyentes entre sí, pues su procedencia depende que se actualicen diversas hipótesis, aunque su culminación o cumplimiento impliquen a su vez la tramitación de algún otro incidente o recurso de los establecidos, para la aclaración de la materia, sujetos y tiempo de la restitución, aunque en general todos se encuentren encaminados al resguardo y seguimiento del acatamiento de las sentencias de amparo. Véase “SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO PARA LOGRAR SU CUMPLIMIENTO” (Novena Época, Registro: 200311, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Octubre de 1995, Materia(s): Común, Tesis: P. LXIV/95, Página: 160).

<sup>45</sup> Fondo: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sección: Pleno, Serie: Incidente de Inejecución de Sentencia, Número de Expediente: 7/1987, Radicación: 11 de abril de 1988, Resolución: 22 de noviembre de 1990, Ponente: Mariano Azuela Güitrón, foja 219.

<sup>46</sup> “XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratase de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Posterior a ello, en 1997, 2000 y 2002, el Alto Tribunal resuelve, respectivamente, los incidentes de inejecución de sentencia 31/97,<sup>47</sup> 163/97<sup>48</sup> y 210/2000,<sup>49</sup> en los que decide no sólo destituir y consignar a las autoridades responsables del incumplimiento de una ejecutoria de amparo, sino determina sancionar al superior jerárquico de la autoridad responsable, así como a la autoridad sustituida y a la sustituta por actos contradictorios y tendentes a causar confusión para legitimar el incumplimiento.

En 2011, las reformas a la constitución en materia de amparo y de derechos humanos reforzaron, en el paradigma contemporáneo de protección, las obligaciones y principios del Estado respecto de los derechos y libertades de las personas. Así, el artículo 1o. explicitó el deber de las autoridades en el ámbito de sus competencias de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, y como corolario a ello se estableció la implementación por parte del Estado de acciones para prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones.

En ese contexto, la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución fue reformado e introdujo precisiones sobre: la procedencia de la ampliación del plazo razonable para el cumplimiento de las sentencias, la responsabilidad de los superiores jerárquicos ante su incumplimiento, la repetición del acto reclamado y el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo.<sup>50</sup> Dichas modificaciones, a su vez, se vieron complementadas por la publicación y entrada en vigor de la

---

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria [...]. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos), Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, disponible en [http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/tercero.html](http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/tercero.html).

<sup>47</sup> Fondo: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sección: Primera Sala, Serie: Incidente de inejecución de sentencia, Número de expediente: 31/97, Radicación: 22 de agosto de 1997, Resolución: 28 de octubre de 1997, Ponente: Humberto Román Palacios.

<sup>48</sup> Fondo: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sección: Pleno, Serie: Incidente de Inejecución de sentencia, Número de expediente: 163/97, Radicación: 18 de junio de 1997, Resolución: 23 de octubre de 2000.

<sup>49</sup> Fondo: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sección: Pleno, Serie: Incidente de Inejecución de sentencia, Número de expediente: 210/2000, Radicación: 2 de mayo de 2000, Resolución: 11 de febrero de 2002.

<sup>50</sup> "XVI.- Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.

Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, de 2 de abril de 2013.

La nueva ley reglamentaria procuró integrar las normas del sistema de ejecución de sentencias que se había delineado a partir de las normas constitucionales, legales, criterios jurisprudenciales y acuerdos generales del Alto Tribunal. Al tratar de sistematizar de mejor manera las normas relativas, se pretendieron simplificar y reforzar algunos procedimientos,<sup>51</sup> y se confirmaron facultades relevantes de la Suprema Corte como la de separar del cargo y consignar al servidor público que haya incumplido una resolución de amparo.<sup>52</sup>

Frente a dicho marco normativo, la Suprema Corte resolvió, entre 2011 y 2014, 14 incidentes de inejecución de sentencia<sup>53</sup> en los que determinó sancionar a 15 servidores públicos a través de la aplicación de la fracción XVI del artículo 107, destituyendo y consignando a servidores públicos sustituidos y sustitutos ante el juez competente por el incumplimiento de ejecutorias de amparo.

La aplicación de esta medida ejemplar, responde a las disposiciones que al Alto Tribunal adoptó en virtud del volumen de asuntos en etapa de ejecución de sentencias que se encontraban pendientes de resolución tanto en sede de los Tribunales Colegiados de Circuito, en ejercicio de su competencia delegada, como en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## V. Acciones emprendidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 2011 en materia de ejecución de sentencias

El ingreso anual y trámite de los incidentes de inejecución de sentencia, como uno de los medios procesales más representativos para lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo, compone un porcentaje importante del grueso de asuntos que son accionados ante el Poder Judicial de la Federación. El Consejo de la Judicatura reportó por ejemplo que en el periodo 2004-2008, se habían resuelto un total de 9,881 incidentes; por su parte la Suprema Corte informó en 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014 que los incidentes de inejecución de sentencia representaron el 21.4 %, 26 %, 31 %, 27 % y 26.92 %, respectivamente, del total

---

El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso al órgano jurisdiccional, o decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.

No podrá archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional(…).”Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011, Constitución Política..., *loc. cit.*, nota 45.

<sup>51</sup> Los procedimientos que integran actualmente el sistema son: recurso de inconformidad, incidente de inejecución, denuncia e incidente de repetición del acto reclamado, incidente de cumplimiento sustituto, incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, y denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

<sup>52</sup> *Cfr. La facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2015, p. XX.

<sup>53</sup> IIS 819/2011, IIS 889/2011, IIS 800/2012, IIS 767/2012, IIS 843/2012, IIS 1057/2012, IIS 838/2012, IIS 1109/2012, IIS 675/2012, IIS 394/2013, IIS 860/2013, IIS 573/2012, IIS 1858/2013, IIS 1566/2013, *Idem*, pp. 333-343.

de asuntos ingresados en dichos años. Esto representa de manera sostenida casi un tercio de los asuntos que ha debido tramitar y resolver el máximo Tribunal.

Frente a este escenario, con un orden jurídico renovado y en aras de tutelar el derecho de acceso a la justicia establecido en el artículo 17 de la Constitución Política, así como de los principios y obligaciones establecidos en el artículo 1o. de la Carta Magna, la Suprema Corte puso en marcha varias acciones para impulsar el cumplimiento de las sentencias de amparo.<sup>54</sup>

- *Acciones disciplinarias en materia administrativa y penal en contra de servidores públicos contumaces.*

Como se ha señalado ya, la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con la facultad prevista en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, para destituir al servidor público contumaz y consignarlo ante el juez de Distrito competente en materia penal. Adicional a ello, cabe señalar que la Ley de amparo prevé de cinco a 10 años de prisión como pena respecto del incumplimiento de las ejecutorias en este ramo, establece multas de 100 a 1000 UMA<sup>55</sup> y la inhabilitación de cinco a 10 años para desempeñar otro cargo.

Respecto de la facultad de la Suprema Corte derivada de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, desde 1994, año en el que se definió de forma más acabada esta potestad en la Constitución, se tiene que el alto Tribunal la ha aplicado en por lo menos 17 asuntos y ha sancionado a 20 servidores públicos.<sup>56</sup>

Además de la ejemplariedad de la sanción propiamente dicha, dichas resoluciones han sido relevantes para el sistema de ejecución de las sentencias de amparo, en tanto han asentado a través de su *ratio decidendi* criterios temas importantes como: determinación de desacato por actos contradictorios y tendentes a causar confusión, determinación de las autoridades responsables y la previsión de pasivos contingentes, la separación de autoridades vinculadas al cumplimiento del fallo y consignación de quienes ocuparon el cargo con anterioridad y responsabilidad de las autoridades por dilatar el procedimiento e incumplir la sentencia de amparo.<sup>57</sup>

- *Identificación de actores y dictado de órdenes específicas y desagregadas.*

La Suprema Corte ha dictado Acuerdos Generales de Pleno y criterios respecto de la resolución de asuntos en los que se conoce que existen afectaciones de

<sup>54</sup> Cfr. Incidentes de inejecución de sentencia en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado plazo para el cumplimiento del fallo protector, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/Paginas/IncidentesInejecucion.aspx>

<sup>55</sup> El texto primigenio de la Ley de Amparo de 2013 establecía el índice de medida en salarios mínimos vigentes en la Ciudad de México. No obstante, en virtud del transitorio tercero del *Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo* publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 2016, se estableció que a la fecha de su entrada en vigor, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización; en ese sentido, se modifica la mención realizada de Salarios Mínimos Vigentes a Unidades de Medida y Actualización.

<sup>56</sup> *La facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación prevista en la fracción XVI... op. cit.*, p. 332.

<sup>57</sup> *Ibidem*, pp. 160-264.

un grupo importante de la población y de aquellas realizadas por una autoridad determinada.

Dentro de los Acuerdos Generales pueden mencionarse:

- Acuerdo General Número 7/2012, de doce de julio de dos mil doce, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se establecen las atribuciones de los Tribunales Colegiados de Circuito para la resolución, en ejercicio de competencia delegada, de los incidentes de inejecución relativos al cumplimiento de las sentencias de amparo en contra del artículo octavo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de enero de mil novecientos noventa y siete, o de su acto de aplicación.
- Acuerdo General 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito;
- Acuerdo General número 10/2013 de dos de julio de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a las atribuciones de los órganos de este Alto Tribunal para conocer de los incidentes de inejecución de sentencia previstos en el Título Tercero de la Ley de Amparo, promulgada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del dos de abril de 2013;

En relación con los criterios, cabe señalar que en 2012 el Pleno del Alto Tribunal aprobó un *Programa de agilización de resolución de incidentes de inejecución de sentencia*, dentro de éste se generaron, por lo menos, cuatro categorías de asuntos organizados por el tipo de autoridad y la naturaleza de la conducta para lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo:

- Devolución de recursos a cargo de autoridades del Distrito Federal (Ciudad de México), por declaración de inconstitucionalidad de leyes tributarias,
- Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal,
- Devolución de recursos a cargo de autoridades municipales por concepto de derechos de alumbrado público y otros tributos, e
- INFONAVIT.<sup>58</sup>

De este modo, para lograr una mejor ejecución de las sentencias, en un plazo razonable, sin que medien justificaciones respecto de la falta de presupuesto para afrontar el cumplimiento de los fallos, se han especificado a través de resoluciones paradigmáticas los actores y las acciones que deben llevarse a cabo de manera minuciosa, a fin de que se facilite el cumplimiento de las sentencias por parte de las autoridades responsables.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 267.

<sup>59</sup> Las resoluciones que impactan en el detalle de procedimiento por grupo de asuntos son: incidente de inejecución de sentencia 542/2008 (Devolución de recursos a cargo de autoridades de la Ciudad de México), incidente de inejecución de sentencia 232/2011 (Secretaría de Seguridad Pública) e incidente de inejecución de sentencia 302/2012 (INFONAVIT). *Ibidem*, pp. 277-301.

• *Mecanismos de control, seguimiento y estadística*

Dentro del Programa para agilizar la ejecución de las sentencias de amparo antes referido, se prevé la rendición de informes mensuales al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dar a conocer el avance global de los asuntos; también, se previó el establecimiento de un vínculo en internet para dar seguimiento al cumplimiento de cada incidente.

Como resultado de este programa, la institución provee cifras positivas del cumplimiento de las sentencias; desde su implementación en 2012 a marzo de 2014, se informó que el 84.65 % de los incidentes de inejecución habían sido declarados sin materia por haberse dado el cumplimiento debido.

## VI. Comentarios generales a manera de conclusión

El derecho de acceso a la justicia ha representado retos importantes en todas las latitudes en virtud de que entraña que un mecanismo legal *logre* el respeto y la materialización de los derechos humanos. Al respecto, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha señalado que dicha prerrogativa plantea problemas relacionados con la naturaleza y extensión de la obligación estatal encaminada a ello, sobre el ámbito jurídico y material implicado en su instrumentación y en cuanto a la tipología de las necesidades a las que tendrá que dar respuesta el sistema.<sup>60</sup>

Así, las características que ha fijado el sistema interamericano de protección de los derechos humanos respecto de esta prerrogativa brinda parámetros y estándares para realizar los análisis normativos y empíricos a que haya lugar a fin de determinar, en ambos contextos, si un mecanismo es adecuado, idóneo y oportuno a lo largo de su instrumentación y, por tanto, si es capaz de determinar: la existencia de violaciones a derechos fundamentales, si provee la posibilidad de remediarlas, si posibilita la reparación del daño causado y si permite el castigo a los responsables. En ese sentido, como ha sintetizado la Corte Interamericana, el análisis de la efectividad de los recursos se asocia con su capacidad de prevenir, detener, privar de efectos y reparar la afectación a los derechos conculcados.

Lo anterior, lleva a que se revise de manera sistemática el andamiaje del derecho de acceso a la justicia en cuanto al conjunto de normas que lo rige, la estructura, funcionalidad y eficacia de las instituciones creadas para llevarlas a efecto, a fin de generar controles que permitan conocer las debilidades y fortalezas de las instituciones jurídicas y políticas relacionadas.

En el caso del juicio de amparo, como mecanismo de protección de derechos por excelencia desde el siglo XIX en México, se han realizado esfuerzos importantes por lograr la simplificación y eficiencia desde el punto de vista normativo en la etapa de ejecución de sentencias, ello, a través de reformas a la Constitución así como a la ley reglamentaria en la materia. En el ámbito material o empírico, también se han llevado a cabo acciones, pues el Máximo Tribunal del país

<sup>60</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual informativo sobre acceso a la justicia y derechos económicos...*, op. cit., supra nota 1, p. 7.

ha aplicado sanciones y puesto en marcha medidas para lograr el cumplimiento de las resoluciones.

No obstante lo anterior, subsisten elementos normativos y empíricos que inciden en el incumplimiento de las sentencias de amparo y, por tanto, del derecho de acceso a la justicia.

Desde el punto de vista normativo, recordamos que con la nueva ley de amparo se pretendió simplificar, de alguna manera, el sistema normativo ya existente compuesto por las reglas que integraban la propia ley, por aquellas de Acuerdos Generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por un número importante de jurisprudencias que aclaraban los procedimientos relacionados. Esta situación por sí misma convierte al tema en algo complejo, muy técnico y poco accesible, violentando con ello la sencillez y el principio de eficacia, que caracterizan al derecho de acceso a la justicia.

Al respecto, la nueva ley reglamentaria en la materia trató de simplificar algunos pasos e integrar facultades y obligaciones diseminadas en los Acuerdos Generales y en la jurisprudencia mencionada; sin embargo, a pesar de los esfuerzos, el nuevo texto dejó vacíos en el seguimiento de los mecanismos que no se llenarán sino a fuerza de más Acuerdos Generales y jurisprudencia. De ahí que resulte necesario revisar nuevamente la cadena normativa con el propósito de perfeccionar el entramado y la necesidad de los procedimientos existentes.

Ahora bien, desde el punto de vista empírico, un análisis de las resoluciones y del seguimiento de la cadena procesal en varios asuntos,<sup>61</sup> nos lleva a advertir que existen fallas en el dictado o materialización de los actos relacionados con el acatamiento cabal de una sentencia definitiva por parte de las autoridades vinculadas. Esto produce que se activen diversos procedimientos para poder hacer efectivas las sentencias.

Sobre esto cabe realizar dos apreciaciones. Primero, el que una sentencia no sea cumplida en sus términos porque se exprese que no existe conformidad con el modo de su cumplimiento, porque se acató con exceso o defecto, o porque en la emisión de un nuevo acto que intentaba subsanar la violación se repitió el acto reclamado, representa que hubo falta de claridad en los efectos de las resoluciones, esto es, de la expresión en la forma en que las sentencias deben llevarse a cabo respecto de: actos concretos, definición de autoridades responsables, límites y condiciones.

Segundo, el tránsito por diversos mecanismos de defensa para perfeccionar el cumplimiento de una sentencia, repercute en la realización de la justicia pronta y, por tanto, del ejercicio de la acción en un plazo razonable. Este tema es complejo pues depende de muchos factores, sin embargo, habrá que tomar en consideración que la demora por sí misma ya se considera una violación.<sup>62</sup>

Sobre el particular puede señalarse que se requieren análisis claros y resoluciones bien determinadas para que los órganos respectivos puedan actuar de manera correcta en aquello que les corresponda realizar. Aunada a la obligación

<sup>61</sup> *La facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación prevista en la fracción XVI... op. cit.*, pp. 160-287.

<sup>62</sup> Corte IDH Suárez Rosero vs. Ecuador, Sentencia de 12 de noviembre de 1997, Fondo, parr. 73, p. 23; tb. Corte IDH, *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*, Sentencia de 12 de agosto 2008, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párr. 148, pp. 41-42.

de los juzgadores de detallar los efectos de la sentencia de amparo ya señalada en la ley de amparo, habría que adentrarse en el tema de las reparaciones, pues pueden encontrarse alternativas o medios idóneos para ejecutar una resolución.

Así pues, entre otros aforismos y máximas habrá que recordar que la justicia retardada es justicia denegada y que bien vale la pena revisar los sistemas normativos e institucionales para dar un mejor cauce a los mecanismos de protección de derechos. Asimismo, resulta pertinente traer a la memoria que el que una sentencia de amparo no se cumpla, no sólo significa la violación al derecho de acceso a la justicia —con la gravedad que esto conlleva sobre los presupuestos del Estado—, sino que además configura una violación continua a los derechos que se vean involucrados en el caso concreto.



## La omisión legislativa y sus consecuencias en los derechos humanos en México

César Enrique Domínguez Hernández\*

Aprobado para su publicación el 13 de diciembre de 2016.

**RESUMEN:** El objeto de este ensayo es poder determinar la consecuencia que el fenómeno de la omisión legislativa genera a partir de la interrupción del despliegue normativo de aquellos derechos fundamentales consagrados en la constitución mexicana, sin dejar de señalar, anticipadamente como una de sus consecuencias, la inconstitucionalidad de dicho fenómeno.

El goce de los derechos humanos reconocidos en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales, derivado de la reforma constitucional del diez de junio de dos mil once, se traduce en una tutela reforzada que supone, de acuerdo al artículo 1o., párrafo tercero, de nuestra constitución, la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La omisión legislativa no sólo requiere para su estudio un análisis conceptual de sus elementos cuyo resumen se reduzca a un simple no hacer legislativo, sino que también es necesario identificar tanto en la doctrina del derecho comparado las clases de omisión legislativa e identificar en el orden jurídico mexicano la existencia de ejemplos de omisión legislativa.

*ABSTRACT: The purpose of this essay is to be able to determine the consequence that the phenomenon of legislative omission generates from the interruption of the normative deployment of those fundamental rights enshrined in the Mexican constitution, while noting, in advance as one of its consequences, the unconstitutionality of this phenomenon.*

*The enjoyment of the human rights recognized in the Mexican Constitution and in international treaties, derived from the constitutional reform of June 10, 2000, translates into a reinforced tutelage which, according to Article 1, third paragraph, of our constitution, the obligation of all authorities to promote, respect, protect and guarantee human rights in accordance with the principles of universality, interdependence, indivisibility and progressiveness.*

*Legislative omission not only requires for its study a conceptual analysis of its elements whose summary is reduced to a simple non-legislative, but also it is necessary to identify both in the doctrine of comparative law the classes of legislative omission and identify in the legal order Examples of legislative omission.*

**SUMARIO:** Introducción. I. La omisión legislativa. II. Consecuencias de la omisión legislativa. 1. Vulneración directa al principio de supremacía constitucional. 2. Pérdida de la fuerza vinculante de la Constitución. 3. Falta de desarrollo óptimo de normas jurídicas. 4. La inconstitucionalidad de la omisión legislativa.

---

\* Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, doctorando en Derecho por la Barra Nacional de Abogados.

## Introducción

Las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011,<sup>1</sup> han propiciado paralelamente no sólo la justiciabilidad de los derechos humanos sino también la exigencia de un verdadero Estado de Derecho. Esto es, una tutela reforzada de los derechos humanos frente al mandato constitucional expreso del artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución, que manifiesta la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.<sup>2</sup>

Sin embargo, aún con la tutela reforzada de los derechos humanos,<sup>3</sup> los mismos son susceptibles de ser vulnerados por las autoridades al no cumplir con dichas obligaciones tratándose, por ejemplo, de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, todos ellos relacionados con el principio de progresividad.<sup>4</sup> El no actuar concreto de las autoridades en el cumplimiento de las obligaciones anteriormente transcritas implica que la justiciabilidad de los derechos humanos, de la mano con la exigencia de un verdadero Estado de Derecho, vea limitada su eficacia normativa. Un ejemplo de un no actuar concreto de una autoridad es el fenómeno conocido como omisión legislativa o silencio del legislador, quien teniendo el derecho de iniciar leyes o decretos de acuerdo con el artículo 71 constitucional, omite la creación de normas jurídicas cuya aplicación sería indispensable para obtener una eficacia o despliegue normativo óptimo de los derechos fundamentales.

El objeto de este ensayo es poder determinar las consecuencias que el fenómeno de la omisión legislativa genera a partir de la interrupción del despliegue normativo de aquellos derechos fundamentales consagrados en la Constitución mexicana, sin dejar de señalar, anticipadamente como una de sus consecuencias, la inconstitucionalidad de dicho fenómeno.

<sup>1</sup> Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011, mediante el que se modificó la denominación del Capítulo I, del Título Primero y el artículo 1o., entre otros, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>2</sup> Párrafo tercero del artículo 1o., de la Constitución.

<sup>3</sup> “[...] La distinción entre derechos fundamentales y derechos humanos no debe llevarnos a pensar que se trata de categorías separadas e incomunicadas. Por el contrario. De hecho, podríamos decir que todos los derechos fundamentales son derechos humanos *constitucionalizados*”. Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*. 4a. ed. México, Porrúa, 2011, pp. 9 y ss.

<sup>4</sup> “Si bien existen normas que son de exigibilidad inmediata y otras que son de exigibilidad progresiva, es importante no cometer dos errores: confundir la exigibilidad con la autoejecutabilidad de la norma, y dar por hecho que las obligaciones inherentes a los derechos civiles y políticos son siempre de exigibilidad inmediata, y las de los derechos económicos, sociales y culturales son siempre de exigibilidad progresiva. Habrá casos en que ciertas obligaciones de los primeros serán progresivas, y algunas de los segundos podrán ser de cumplimiento inmediato; por ejemplo, la emisión de una ley que garantice el acceso al derecho a la educación y a la salud respetando el derecho a la igualdad y a la no discriminación”. Luis Daniel Vázquez y Sandra Serrano, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México, UNAM, 2011, pp. 159-160.

## I. La omisión legislativa

El análisis y estudio de la omisión legislativa encuentra, en nuestro país, ciertas limitaciones teóricas-doctrinales. Sin embargo, ello no imposibilita abordar el tema en cuestión, como una denuncia de normas ausentes en la Constitución mexicana,<sup>5</sup> a través de su concepto, las causas que la originan, la determinación de su inconstitucionalidad y la posible reparación de situaciones antijurídicas que derivan de este fenómeno.<sup>6</sup>

El vocablo “omisión” significa dejar de hacer o decir algo, es un no hacer o un no actuar<sup>7</sup> o bien, a una “[...] inactividad, a una inacción, a un dejar de hacer o decir algo. Así, la conducta humana puede estructurarse en dos grandes formas: la positiva (“*facere*”) y la negativa (“*non facere*”), las cuales son, en condiciones normales, manifestaciones de voluntad que se exteriorizan de diferente manera. La primera provocará un elemento físico nacido de dicha acción; la segunda carecerá de tal elemento físico, lo cual no es óbice para que pueda tener reflejo y repercusión en el mundo exterior. Ambas procederán del ser humano dirigido por su voluntad o por las circunstancias que a ésta dominan”.<sup>8</sup>

Entendido el vocablo “omisión” es viable saber ¿qué debe entenderse por omisión legislativa? ¿Sería posible que los órganos legislativos del Estado puedan incurrir en omisión cuando no ejercen el derecho de iniciar leyes y decretos? ¿Será una obligación derivada de un mandato constitucional concreto para los órganos legislativos del Estado, si atendemos a sus facultades y competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio? ¿De qué forma impacta el fenómeno de la omisión legislativa al ordenamiento jurídico supremo y cuáles son las consecuencias tratándose de derecho fundamentales?

<sup>5</sup> “En México es importante reflexionar sobre el tema de la inconstitucionalidad por omisión por razones teóricas (la mejor defensa de la Constitución, la optimización de sus mandatos, el mejoramiento de la efectividad de los derechos fundamentales, etcétera), [...] La experiencia de los denominados “gobiernos divididos”, y la escasa tradición en materia de rendición de cuentas ha generado un pavoroso bloqueo de las actividades legislativas y una consecuente falta de legislación sobre muchos supuestos en los que la intermediación legislativa viene exigida de manera clara y contundente por el texto constitucional. [...] La negligencia legislativa, los bloqueos tanto de la oposición como del partido en el gobierno, el entorpecimiento de los dictámenes, la ausencia de responsabilidad y otras patologías parecen ser el pan de cada día en las Cámaras del Poder Legislativo mexicano”. Miguel Carbonell, “Presentación”, en Miguel Carbonell (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*. México, UNAM, 2003, p. 11.

<sup>6</sup> Cf. Ignacio Villaverde, “La inconstitucionalidad por omisión un nuevo reto para la justicia constitucional”, en M. Carbonell, *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 83. La decisión de que el tema central de este estudio está dirigida a la intención a que hacemos mención y surge de las aseveraciones de Villaverde.

<sup>7</sup> Es indispensable recordar que en la ciencia del derecho, dentro del ámbito del derecho penal, el término omisión ha sido utilizado para determinar aquellos delitos derivados de omisiones de carácter doloso o culposo, según sea el caso, como una manifestación de la voluntad. Para el derecho penal la omisión tiene una naturaleza normativa y no pre jurídica, luego entonces se habla de una omisión respecto de aquellas conductas a que nos obliga una norma jurídica. Adentrarnos a estudiar este tipo de omisiones, campo de acción del derecho penal, desviaría nuestras consideraciones respecto de nuestro tema central.

<sup>8</sup> La omisión tiene su origen en el derecho romano cuando “[...] el juez se abstenia de dictar sentencias o la figura de la preterición [...] con omisión se aludía al olvido del testador respecto del heredero legítimo, que ni es instituido heredero ni es excluido de la herencia. Tal olvido [...] tenía unas claras e importantes consecuencias llegando incluso a provocar la nulidad del testamento [...] la palabra preterición, que es la que parece existir con exclusividad en el Digesto y no ‘*omissio*’, vocablo que sí se encuentra en textos literarios latinos”. José Julio Fernández Rodríguez, “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”, en M. Carbonell, *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 19.

El panorama, derivado de los anteriores planteamientos, es desconcertador y sitúa en una posición endeble la eficacia y aplicabilidad del contenido jerárquico de las normas constitucionales, específicamente de aquellos derechos fundamentales que necesitan desplegar o potencializar sus efectos normativos, aun cuando son de eficacia directa.

Iniciaremos por ofrecer una definición de omisión legislativa, como su calificativo lo indica, es producida por aquellos **órganos legislativos del Estado** que, en el desarrollo de sus facultades y competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, omiten producir normas constitucionales que son necesarias, a su vez, para la aplicación de otras normas y cumplir plenamente su eficaz aplicación.<sup>9</sup>

Los **órganos legislativos del Estado** se encuentran frente a un mandato constitucional concreto y vinculante para el desarrollo normativo del orden jurídico nacional, este mandato se encuentra en el artículo 71 constitucional que especifica los órganos legislativos del Estado que tienen derecho de iniciar leyes y decretos: el Presidente de la República; los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y a las Legislaturas de los Estados.

Como se puede observar la facultad y competencia constitucional en cita es, sin duda, una fuente de creación normativa y que invariablemente tiene como fin crear otras tantas normas de carácter constitucional o secundario que permitan el despliegue normativo de otras disposiciones, por lo que omitir el derecho de iniciar leyes o decretos para dichos efectos afecta directamente y, en primer lugar, a la Constitución, como fuente del derecho, y en segundo lugar al resto del orden jurídico nacional. La inobservancia del mandato constitucional concreto de legislar sería contraria a la cualidad suprema de la Constitución, por lo que la Norma Suprema quedaría supeditada a la voluntad de los órganos legislativos del Estado.<sup>10</sup> En ese sentido, podríamos manifestar que la omisión legislativa coexiste con la naturaleza dinámica del orden jurídico nacional a partir de la facultad legislativa de producción de normas jurídicas, pues sólo se puede verificar la existencia de este fenómeno a partir de los procesos de creación y modificación de la Constitución.<sup>11</sup> Si bien es cierto lo anterior, no se puede dejar de señalar que esa dinámica normativa ha llegado a la inercia de una excesiva producción normativa del legislador, hecho bajo el cual coexiste y se originan los defectos de una norma, su imprecisión técnica o bien la existencia de una omisión legislativa, entre otras tantas consecuencias jurídicas.

<sup>9</sup> “El carácter imperativo de las normas jurídicas se revela al determinar una conducta positiva o una omisión, un actuar o un no actuar; de ahí se distinguen las normas jurídicas en preceptivas, las que imponen una conducta positiva, y en prohibitivas, las que imponen una omisión, una conducta omisiva, un no actuar, un no hacer”. José Afonso da Silva, *Aplicabilidad de las normas constitucionales*. Trad. de Nuria González Martín. México, UNAM, 2003, pp. 52 y ss.

<sup>10</sup> “[...] De modo que, teniendo facultades superiores a las otras ramas del poder, instinto de ataque y no sólo capacidad, sino necesidad orgánica de trabajo, reúne las condiciones más completas para desconcertar la armonía del Gobierno y defraudar las previsiones mejor calculadas de la ley fundamental”. Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*. México, Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1999, pp. 175-176.

<sup>11</sup> Haciendo referencia a los conceptos de dinámica y estática jurídicas distinguidos por Kelsen, Car-la Huerta explica que “La teoría dinámica concibe al derecho en movimiento en virtud del concepto de facultad legislativa y se ocupa de la producción normativa”. *Conflictos normativos*, México, UNAM, 2003, p. 11.

Dentro del orden jurídico nacional es posible ubicar un número considerable de omisiones legislativas, las cuales son el resultado de una inercia normativa en donde los órganos legislativos del Estado viven la realidad de su agenda legislativa sujeta, muchas veces, al cumplimiento de compromisos de partido con determinados grupos de poder económico y de poder político, y pocas veces se sujeta al cumplimiento de compromisos con el resto de la sociedad.<sup>12</sup> Muchas de las leyes o reformas están muy lejos de poder regular la realidad social en que vivimos, la cual no es tan dinámica para justificar la dinámica reformativa de la Constitución. Como ejemplo, de la inercia legislativa a que hacemos referencia, servirán algunos números de la terminante LXII Legislatura de la Cámara de Diputados:<sup>13</sup> 521 Dictámenes positivos de Ley o Decreto aprobados; 29 reformas constitucionales aprobadas; 43 nuevas leyes aprobadas; 552 Dictámenes que desechan iniciativas y minutas con proyectos de ley general, y 2,939 iniciativas de Ley o Decreto presentadas.<sup>14</sup>

Consideramos que es necesario desarrollar leyes en beneficio de todas las personas y que deriven de un buen estudio y análisis de creación de normas jurídicas<sup>15</sup> y desde luego con el máximo interés del Estado para poder garantizar el principio de certeza jurídica a sus gobernados.

Estas reflexiones nos llevan a detenernos un momento y establecer que el tema de este apartado, si bien es cierto se trata de omisiones legislativas, no menos cierto es que en ningún momento, dichas omisiones se imputarán a la conciencia o inconsciencia o bien a la voluntad o involuntariedad del legislador, pues ese tipo de cuestiones difícilmente podrían ser conducidas al plano jurídico, pero si a una posible responsabilidad política individualizada que se aleja de la responsabilidad jurídica que, como servidor público, prevé la Constitución en su **Título Cuarto**, “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado, y las leyes correlacionadas con estos temas.”<sup>16</sup>

En suma, cuando los órganos legislativos del Estado, en el desarrollo de sus facultades y competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, omiten legislar y desobedecen un mandato constitucional concreto, se puede afirmar que existe una omisión legislativa y que hay una violación a la Constitución.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Cf. Ángeles Galiana Saura, “La actividad legislativa en el estado social de derecho”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. Valencia, núm. 2, marzo de 1999, p. 2. La autora estima que la intervención de grupos de presión, sindicatos, partidos, etcétera, dentro de la creación legislativa, trae como consecuencia que las leyes sean “pactadas” sin importar que las mismas sean “contradictorias, caóticas u oscuras” con tal de “conseguir el acuerdo político y social al que aspiran”.

<sup>13</sup> “[...] el congreso no dejará de pretender la supremacía que a tan poca costa le ofrece su autoridad soberana de hacer leyes de que vive la Nación”. E. Rabasa, *op. cit.*, *supra* nota 10, p. 181.

<sup>14</sup> Fuente: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx), fecha de consulta 20 de junio de 2015.

<sup>15</sup> “La creación de la norma jurídica implica la necesaria valoración previa de las realidades sociales concretas a las que regulará. El *iter* legislativo es, desde esta apreciación, no sólo un ejercicio estimativo, sino, además, el equilibrio entre el poder y su proyección social”. Emmanuel Roa Ortiz, “Bases axiológicas de la norma superior”, *Periódico ABZ. Información y Análisis Jurídicos*. Morelia, Anuario 1996, p. 544.

<sup>16</sup> Ir más allá en el estudio de las responsabilidades de los legisladores como servidores públicos excedería las finalidades de este trabajo, pudiendo desviar, en todo o en parte, su objeto, pues estaríamos entrando en otros ámbitos del derecho, que estudian la responsabilidad de los servidores públicos en casos concretos constitucionalmente prescritos.

<sup>17</sup> “[...] la Constitución puede ser vulnerada no sólo por acción, sino, por omisión; concretamente, en este último caso, cuando no se actúa a pesar de la expresa previsión constitucional dirigida a que se lo

¿Cuáles son los principales tipos de omisión? ¿Cuáles son sus consecuencias? y ¿cuándo deviene la inconstitucionalidad de la omisión? La omisión legislativa no sólo requiere para su estudio un análisis conceptual de sus elementos cuyo resumen se reduzca a un simple no hacer legislativo, sino que también es necesario identificar tanto en la doctrina del derecho comparado las clases de omisión legislativa e identificar en el orden jurídico mexicano la existencia de ejemplos de omisión legislativa. Al mismo tiempo será necesario destacar la trascendencia de esa tipología en la identificación de aquellos mandatos constitucionales concretos que vinculan y obligan al legislador para la toma de decisiones legislativas y su concreción constitucional, mandatos que por cierto no son obedecidos.

La doctrina ha identificado, en el derecho comparado, dos clases de omisión legislativa dentro de las cuales destacan principalmente las siguientes: a) omisión absoluta o total. Este tipo de omisión existe ante la inobservancia o desobediencia, por parte del legislador, de un mandato constitucional de obligatorio y concreto desarrollo para la expedición de una ley que permita el despliegue normativo de algún contenido constitucional que rija una situación jurídica determinada.<sup>18</sup> Es decir, la inactividad del Poder Legislativo genera una vulneración a normas constitucionales que contienen una obligación de actuación, impidiendo el desarrollo de otras normas jurídicas, lo que limita su operatividad. Un ejemplo de omisión absoluta es, sin duda, la falta de expedición de la Ley Reglamentaria del Primer Párrafo del Artículo 6o. de la Constitución y b) omisión relativa o parcial. Este tipo de omisión es aquella que posee una norma en su contenido, por lo que “es el enunciado legal lo que se impugna, y lo que incurre en inconstitucionalidad, y no su omisión, que opera como motivo de su impugnación ante el juez constitucional”.<sup>19</sup> Ejemplo de este tipo de omisión sería una ley que es discriminatoria por omisión por lo que deja de regular las conductas de un sector o grupo de ciudadanos.

Tomando en cuenta el anterior criterio clasificatorio se pueden encontrar en el orden jurídico mexicano algunos ejemplos de ambos tipos de omisión legislativa que vulneran algunas disposiciones jurídicas y cuyo contenido necesita de la obligada intervención de los órganos legislativos, *interpositio legislatoris*, a fin de desarrollar normas jurídicas que permitan la eficaz aplicación de otras normas. Estas omisiones en muchos de los casos han imposibilitado la operatividad y funcionamiento para hacer exigibles y operables tanto mandatos constitucionales concretos, como por ejemplo: la obligación del Estado de garantizar la salud pública, la educación, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a una vivienda digna y decorosa, entre otros, y que no son otra cosa que “preceptos de obligatorio y concreto desarrollo”, como les llama José Julio Fernández Rodríguez, es decir, encargos constitucionales o exigencias constitucionales de desarrollo ulterior referidas a aquellas normas de la Constitución que

---

haga o cuando se legisla deficientemente”. Víctor Bazán, “Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales una visión de derecho comparado”, en M. Carbonell, *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 99.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 66 y ss.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 30.

contienen eficacia limitada y que necesitan, para su operatividad y eficacia total, de desarrollo legislativo.<sup>20</sup>

Estos ejemplos de omisiones legislativas en la Constitución se confrontan como un problema jurídico que encuentra su conexión inmediata con el principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 y con la posible deslegitimación de actuación de los **órganos legislativos del Estado** ante la falta de pericia en la obediencia y aplicación de las normas constitucionales, hecho que nos lleva a reflexionar sobre el desenvolvimiento deficiente de la política del derecho que llevan a cabo los legisladores y el nulo control legislativo que cotidianamente es ignorado en el desarrollo de sus actividades y sobre el cual ha interactuado la omisión legislativa y sus respectivas consecuencias.<sup>21</sup>

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que los órganos legislativos del Estado, en el desarrollo de sus facultades y competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, pueden incurrir en omisiones absolutas y relativas. Las omisiones absolutas se caracterizan por la ausencia de ejercicio competencial al no haber externado normativamente voluntad alguna para crear leyes, en tanto que las omisiones relativas se caracterizan por haber ejercido su competencia de manera parcial, o bien, no fue realizada de forma integral, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.<sup>22</sup> En ese sentido y conforme con este criterio, la Suprema Corte ha hecho una clasificación de los tipos de omisión en nuestro país: a) omisión absoluta en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo teniendo la obligación o mandato de expedir una ley no lo hace; b) omisión relativa en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley de manera incompleta o deficiente; c) omisión absoluta en competencia de ejercicio potestativo, cuando el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay un mandato u obligación que así se lo imponga, y d) omisión relativa en competencia de ejercicio potestativo, en la que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

Ante este esquema de tipologías de las omisiones legislativas es pertinente mencionar que según la jurisprudencia de la Suprema Corte,<sup>23</sup> sólo es dable demandar una *omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio*, a través de la *acción de inconstitucionalidad*, ya que la naturaleza de este medio de control constitucional es analizar en abstracto una norma general que posiblemente sea contraria a la Constitución, reconociendo que si bien es cierto se han sustanciado omisiones relativas o por deficiente regulación a través de este medio de control constitucional, no menos cierto es que en ningún caso se han

<sup>20</sup> Cf. José Julio Fernández Rodríguez, "Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión", en M. Carbonell, *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 34.

<sup>21</sup> Cf. Miguel Carbonell, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*. 2a. ed. México, Porrúa, 2002, p. 5.

<sup>22</sup> Cf. OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII*, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9a. época, registro núm. 175872, tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, materia: Constitucional, febrero de 2006, p.1527.

<sup>23</sup> ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUELLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis de jurisprudencia P./J. 5/2008.

sustanciado omisiones absolutas o totales de una ley, pues la acción de inconstitucionalidad es improcedente ante la ausencia de una norma general que no puede ser contraria a la Constitución por ser inexistente en el orden jurídico.

## II. La omisión legislativa y sus consecuencias en los derechos humanos en México

De acuerdo con las anteriores consideraciones podemos plantear la idea de que la omisión legislativa genera una serie de consecuencias directas en los derechos humanos, específicamente en los derechos económicos, sociales y culturales, como lo mencionamos al inicio de este trabajo. La dimensión de las consecuencias que la omisión legislativa genera en los derechos humanos se conjuga, como lo veremos, con elementos y principios constitucionales lo que permite visualizar el impacto del fenómeno en análisis. Dentro de esas consecuencias podemos considerar, sin orden de importancia, las siguientes.

### 1. Vulneración directa al principio de supremacía constitucional

El principio de supremacía, contenido en el artículo 133 constitucional, no sólo habría que entenderlo desde el punto de vista jurídico como la simple superioridad jerárquica que la Constitución adquiere sobre el resto del orden jurídico nacional,<sup>24</sup> sino también habría que entender dicho principio desde el punto de vista político conforme con el cual la Constitución está por encima de cualquier poder u órgano del Estado.<sup>25</sup> Es decir, el principio de supremacía, contiene no sólo un sustento normativo sino también un sustento conductista que se traduce en el comportamiento de los destinatarios de la Norma Suprema en el sentido de obediencia de sus mandatos. Ambos sustentos, el normativo y el conductista, como mandatos constitucionales, subsisten paralelamente en el desarrollo de las facultades y competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio que tienen los órganos del Estado al momento de legislar. Sin embargo, cuando dichos órganos incurren en omisión legislativa, no sólo incumplen en obedecer los mandatos supremos de la Constitución sino que provocan una merma en los elementos de validez y eficacia jurídica de la Constitución y sus normas de producción jurídica, lo que a su vez imposibilita la óptima aplicación

<sup>24</sup> La jurisprudencia francesa trata la "jerarquía normativa" basándose en cuatro puntos fundamentales respecto de los cuales sólo haremos referencia al primero y al cuarto punto respectivamente, por ser trascendentales: "1) El orden jurídico es jerárquico por cuanto una norma inferior debe ser conforme con la norma superior". Y "4) La jerarquía normativa es una relación lineal, es decir, cada norma se encuentra en una relación de inferioridad o de superioridad respecto de una categoría de normas y solamente a una". Otto Pfersmann, "Carré de Malberg y la jerarquía normativa". Trad. de Carlos Ruiz Miguel, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México, núm. 4, enero-junio de 2001, p. 154.

<sup>25</sup> "Precisamente, la Supremacía Constitucional produce el fenómeno de dotar a la Constitución de cierta permanencia y estabilidad en el orden político". Sergio Díaz Ricci, "Supremacía de la Constitución", en Raúl Modoro y Pedro de Vega (coords.), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense / UNAM, 2001, vol. p. 896.

y eficacia de otras disposiciones constitucionales.<sup>26</sup> Todo ello supone una vulneración a su rango supremo así como a su eficacia y a su fuerza derogatoria.<sup>27</sup>

En ese orden de ideas, consideramos que si la Constitución mexicana garantiza su propia jerarquía contra actos de los poderes públicos, a través de mecanismos de control constitucional, la omisión legislativa pudiese ser regulada mediante la admisión de un nuevo mecanismo de control constitucional, como lo es la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, a fin de declarar la inconstitucionalidad de una norma y prever las condiciones necesarias para que en un tiempo determinado se garantice su obligatorio y concreto desarrollo, tema que por su complejidad tendría que ser tratado en otro ensayo.

## 2. Pérdida de la fuerza vinculante de la Constitución

La fuerza normativa de las disposiciones constitucionales se manifiesta en su aplicabilidad y en su eficacia, es decir, en la actuación concreta de los destinatarios de la norma<sup>28</sup> y en la medida en que sean aplicables.<sup>29</sup> Sin embargo, la fuerza normativa de las disposiciones constitucionales también se manifiesta a través del despliegue normativo de sus efectos. La Constitución, como norma jurídica, tiene una doble función vinculativa, una dirigida a los ciudadanos y otra dirigida a los poderes públicos, ambos como destinatarios de la Norma Suprema con sus distintas características.<sup>30</sup> Así, el objetivo de las normas constitucionales es poder desplegar sus efectos normativos, con la finalidad de regular una situación en concreto, por lo que toda la norma que es obedecida y aplicada cumple su función de eficacia.<sup>31</sup> Sin embargo, es evidente que en el caso de la omisión legislativa respecto de un mandato constitucional, por parte de los productores de normas jurídicas, provoca la pérdida de la fuerza vinculante de la Constitución. Es decir, las normas constitucionales suponen un mandato para que el legislador y el Poder Ejecutivo, respectivamente, desarrollen la legislación necesaria para poder normar la realidad social en la que vive el hombre e imple-

<sup>26</sup> Cf. V. Bazán, "Respuestas normativas y jurisdiccionales...", en M. Carbonell, *op. cit.*, supra nota 5, pp. 92-99.

<sup>27</sup> Cf. C. Huerta Ochoa, *Teoría del derecho, cuestiones relevantes*, México, UNAM, 2008, p. 298.

<sup>28</sup> J. A. da Silva, *op. cit.*, supra nota 9, p. 38.

<sup>29</sup> "[...] eficacia y aplicabilidad de las normas constitucionales constituyen fenómenos conexos, aspectos tal vez del mismo fenómeno encartados por prismas diferentes: aquella como potencialidad; ésta como realización, como práctica. Si la norma no dispone de todos los requisitos para su aplicación a los casos concretos, le falta eficacia, no dispone de aplicabilidad. Ésta se revela, así, como posibilidad de aplicación. Para que haya esa posibilidad, la norma tiene que ser capaz de producir efectos jurídicos". *Ibid.*, p. 47.

<sup>30</sup> El autor cita en su obra un criterio que el Tribunal Constitucional español ha sostenido al respecto: "[...] la sujeción a la Constitución es una consecuencia obligada de su carácter de Norma Suprema, que se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnera la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en los que la misma establece deberes positivos [...], los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir, que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma". M. Carbonell, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. 3a. ed. México, UNAM / Porrúa, 2000, pp. 151-152.

<sup>31</sup> "Eficacia es la capacidad de alcanzar los objetivos previamente fijados como metas. Tratándose de normas jurídicas, la eficacia consiste en la capacidad de alcanzar los sujetos en ella traducidos, que vienen a ser, la última instancia, realizar los dictámenes jurídicos apuntados por el legislador". J. A. da Silva, *op. cit.*, supra nota 9, pp. 51-52.

menten los mecanismos jurídicos para ejecutar las normas constitucionales, pero si esas normas no son cumplidas, “aún en contra de la voluntad del sujeto obligado”,<sup>32</sup> dejarán de desplegar sus efectos normativos, debilitando la fuerza vinculante de la Constitución.

### 3. Falta de desarrollo óptimo de normas jurídicas

Una de las características de la Constitución mexicana, como Norma Suprema, es la dinámica reformativa a la que está sujeta, la cual, como ya señalamos, supone una coexistencia con la realidad social, política, jurídica y económica en la que viven sus destinatarios, desplegando, bajo esa causa, el desarrollo de otras tantas normas jurídicas cuyo contenido debe de ser eficaz, coherente<sup>33</sup> y armónico y que éstas, a sus vez, potencialicen los efectos normativos de las disposiciones constitucionales. En este sentido, la omisión legislativa es la que interrumpe y transgrede la dinámica, evolución y, principalmente, el desarrollo de los derechos humanos, provocando una ausencia o vacío normativo, todo ello, derivado de una inactividad de cualquiera de los poderes facultados para iniciar y formar leyes, también denominado omisión o silencio legislativo.<sup>34</sup>

La falta de desarrollo integral de los derechos humanos habría que entenderla *latu sensu* y siempre tomando en cuenta aquellas consideraciones que la teoría jurídica ha estudiado respecto de los tipos de normas constitucionales,<sup>35</sup> pues resulta importante su análisis de manera conjunta. Esa falta de desarrollo podría dejar de garantizar, de acuerdo con el pensamiento de Héctor Fix-Zamudio, “[...] un grado razonable de eficacia y de proyección hacia el futuro”.<sup>36</sup> Ante los vacíos normativos, generados por la omisión legislativa, finalmente hay que manifestar que existe una “[...] innegable necesidad de que el Poder Legislativo se avoque al cumplimiento de sus funciones, ya que de lo contrario, se causa una gran incertidumbre e indefensión jurídica para los gobernados, además de

<sup>32</sup> Las normas jurídicas se distinguen por la obligatoriedad a que está vinculada “[...] a un aparato institucionalizado que ejerce un control, por lo que puede obligar al cumplimiento de la norma aún en contra de la voluntad del sujeto obligado”. C. Huerta Ochoa, *op. cit.*, *supra* nota 11, p. 48.

<sup>33</sup> “La coherencia es [...] una propiedad formal del sistema que significa que además de aplicables, sus normas son aceptables racionalmente”. *Ibid.*, p. 49.

<sup>34</sup> *Cf.*, J. J. Fernández Rodríguez, en M. Carbonell, *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 23. Nuestra postura conceptual opta por la vulneración de normas derivada de la inercia bajo la cual actúa el Poder Legislativo, apartándose de aquella conceptualización que el maestro J. J. Fernández Rodríguez menciona en su ensayo, referida a la vulneración de normas constitucionales producida por la inactividad de los poderes públicos en un sentido general, bajo los cuales incluye la no emisión de determinados actos políticos, administrativos y judiciales.

<sup>35</sup> J. J. Fernández Rodríguez propone que la falta de desarrollo se refiere a “[...] los preceptos constitucionales que requieren tal proceder de una forma concreta. No todas las normas constitucionales poseen el mismo carácter jurídicamente hablando, de manera que pueden establecerse distintas tipologías en función de sus diferentes criterios. De este modo, unas normas, dada su formulación, se nos presentan como una suerte de encargos constitucionales o encargos al legislador, esto es, como exigencias constitucionales de desarrollo ulterior. El concepto de encargo al legislador que proponemos es el siguiente: norma constitucional de eficacia limitada que, dada la previsión explícita o implícita en ella contenida, resulta de obligatorio y concreto desarrollo para que cobre eficacia plena”. *Ibid.*, p. 34.

<sup>36</sup> Héctor Fix-Zamudio, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*. 2a. ed. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2001, p. 259.

que este acto omisivo constituye a su vez, y por sí mismo, una violación a la Constitución”.<sup>37</sup>

#### 4. La inconstitucionalidad de la omisión legislativa

Como ya hemos visto, la Constitución es una fuente del derecho que regula las normas sobre la producción normativa. Sin embargo, la misma ve limitada su función de fuente del derecho al no alcanzar sus objetivos de obligatorio y concreto desarrollo de sus propias normas. Hemos advertido la posibilidad de que durante el desarrollo de actividades legislativas, la conducta del legislador, dentro del ámbito de sus atribuciones y facultades, no sólo puede determinarse por un hacer, sino también por un no hacer. Por lo que respecta al no hacer, el silencio del legislador, se distingue de aquellas prohibiciones constitucionales que de forma expresa enuncia la Constitución, ya que el silencio del legislador se refiere a aquellas conductas que el legislador omite realizar ante el mandamiento expreso de una obligación constitucional.

Así, tratándose de la omisión de mandatos constitucionales, podemos afirmar que el silencio del legislador deriva en una triple contravención a la Constitución, las cuales hemos venido reiterando y que se van materializando en una inconstitucionalidad por omisión legislativa, estas son: a) una desobediencia a la voluntad de los ciudadanos a quienes representan y de donde emana su poder; b) una desobediencia a la Constitución cuyo contenido fue elaborado por un poder constituyente, y respecto de la cual el legislador, como representante del poder constituido, no puede contrariar la voluntad de aquél y, por último, c) una inobservancia al principio de supremacía constitucional que involucra desobediencia a sus deberes constitucionales, provocando que el obligatorio y concreto desarrollo de los preceptos constitucionales y su consecuente eficaz aplicación sean impedidos.

Ahora bien, la Constitución mexicana tiene la cualidad de ser la primera y suprema norma del sistema jurídico, hecho con el que se confirma la necesidad de que exista un sistema eficiente de control de la constitucionalidad, con el objetivo de poder garantizar esa cualidad y la permanencia de sus normas, las cuales suponen de inicio un respeto incuestionable a sus mandatos que vinculan a todos los destinatarios de las mismas. Lo anterior nos permite relacionar la cualidad de supremacía con la naturaleza de las normas constitucionales que es su dinamismo y su adecuación respecto de la realidad social en la que vive el hombre. Es decir, nos refiere a la evolución normativa, por lo que el Poder Legislativo, en el ámbito de sus atribuciones y facultades y en estricto apego al marco constitucional, se ve obligado al desarrollo concreto de las normas constitucionales.

Sin embargo, si el mandato de actuación constitucional concreto de legislar fue omitido se materializará una desobediencia a una disposición suprema, provocando una inconstitucionalidad que vulnera la cualidad suprema de la Cons-

<sup>37</sup> Laura Rangel Hernández, “La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en la Constitución mexicana. Un avance en el acceso a la justicia constitucional”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México, núm. 18, enero-junio de 2008, p. 217.

titución, por lo que debería bastar el simple deber de legislar para fundamentar una inconstitucionalidad por omisión legislativa.

En ese tenor, es preciso establecer que las normas constitucionales formulan en su contenido principios, directrices y valores de tipo jurídico, social, cultural, económico y político, y que por su propia naturaleza poseen un grado de operatividad y de aplicación directa que provoca que la formulación de sus contenidos se tornen obligatorios y vinculantes para los destinatarios de la Norma Suprema.

La omisión legislativa o inactividad del legislador evidencia dos cosas: En primer lugar, la desobediencia a mandatos constitucionales concretos, como lo es el ejercicio del derecho de iniciar leyes, y, en segundo lugar, el escaso o nulo desarrollo de leyes de ejecución o leyes de actuación, hecho que consideramos les resta efectividad y operatividad no sólo a los derechos humanos sino también al resto de las normas o cláusulas constitucionales. Es decir, son normas que, aun cuando su aplicación es directa, necesitan para su operación del desarrollo y expedición de otras normas para el cumplimiento de sus fines normativos, provocando una debilidad estructural de las normas constitucionales y que se traduce en la separación entre normativa y facticidad, imposibilitando así su óptima eficacia.

En la Constitución mexicana podemos encontrar algunos ejemplos claros de lo que acabamos de mencionar y dentro de los cuales se hallan los siguientes: la omisión legislativa de no haber aprobado la Ley Reglamentaria del Primer Párrafo del Artículo 6o., de la Constitución mexicana, relativa al derecho de réplica.<sup>38</sup> El derecho de réplica es un derecho fundamental que permite a toda persona recibir nueva información que discrepe con aquella difundida por cualquier medio de comunicación y cuyo contenido fue inexacto o falso, generando perjuicios a una persona, permitiendo, de este modo, el restablecimiento de la veracidad y equilibrio de la información, elemento indispensable para la adecuada formación de la opinión pública y la existencia de una sociedad democrática. Respecto de este derecho fundamental, el legislador ha omitido dar cumplimiento a lo ordenado por el poder revisor de la Constitución, el cual le ordenó legislar en materia de derecho de réplica a fin de garantizar y dar vigencia plena a ese derecho del que goza toda persona física, moral o grupo social, para dar su propia versión de los hechos cuando son aludidos negativamente por los medios de comunicación o agencias, pues de otra manera sólo rige y prevalece el punto de vista de los medios de comunicación y de las agencias hegemónicas y dominantes o ambas. La posible aprobación<sup>39</sup> de esta legislación secundaria permitirá la expresión de opiniones públicas libres y plurales que proteja los derechos de las minorías, así como los derechos a la intimidad, el honor y la imagen

<sup>38</sup> En la Cámara de Diputados se han presentado sin éxito las siguientes iniciativas sobre la materia: 1. En abril de 2008, los Diputados José Antonio Díaz García, Dora Alicia Martínez Valero y Rocío del Carmen Morgan Franco, del PAN. 2. En abril de 2008 el Diputado Alberto Amador Leal, del PRI; 3. En julio de 2008, la Diputada Valentina Batres Guadarrama, del PRD; 4. En agosto de 2008, el Diputado Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, del PRD; 5. En junio de 2009, los Diputados. Rocío del Carmen Morgan Franco, Dora Alicia Martínez Valero y José Antonio Díaz García, del PAN; 6. En agosto de 2009, la Diputada Claudia Lilia Cruz Santiago, del PRI, y 7. En septiembre de 2009, el Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, del PT.

<sup>39</sup> El 22 de junio de 2011, en el segundo receso de la Comisión Permanente el Diputado Agustín Castilla Marroquín presentó un punto de acuerdo a través del cual exhorta a los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados a que aceleren los trabajos necesarios para la discusión y aprobación de la ley reglamentaria del artículo 6o. constitucional en materia de derecho de réplica.

de las personas, además de que sería un paso adelante en la construcción de la democracia mexicana, pues la diversidad de puntos de vista sobre la información es lo que caracteriza a una sociedad libre y bien informada, en donde el derecho a la información y de réplica deben ser una realidad tangible y no una aspiración incumplida.

Otro ejemplo de omisión se encuentra en el artículo 2o., apartado B, fracción II de la Constitución mexicana que establece la obligación de las autoridades federales, locales y municipales para garantizar e incrementar los niveles de escolaridad en las comunidades indígenas. Consideramos que la señalada fracción carece de nula eficacia normativa y de justiciabilidad, en virtud de la falta de desarrollo de normas secundarias que puedan garantizar el debido ejercicio de este derecho y la falta de instrumentos jurídicos eficientes bajo los cuales se pueda hacer exigible el derecho a ser educado. En estos casos, en los que se evidencia el silencio o inactividad del legislador, es en donde la defensa de la Constitución mexicana podría intervenir en caso de contar con un mecanismo de control constitucional a fin de poder garantizar plenamente, a través de leyes de ejecución o de actuación estos y otros derechos fundamentales, hecho que reflejaría sin duda un fortalecimiento de la supremacía de la Constitución.

Empero, nuestra realidad es otra. En México, algunos de los derechos económicos, sociales y culturales carecen total o parcialmente, como ya ha quedado asentado, de eficacia real y justiciabilidad y por si eso no fuera suficiente, los mecanismos actuales de control constitucional no permiten garantizar plenamente ese tipo de derechos, evidenciando medianamente la supremacía constitucional y la necesidad de implementar nuevos mecanismos de control constitucional a través de los cuales se pueda lograr el debido desarrollo y despliegue normativo de los contenidos constitucionales, ejemplo de este mecanismo sería la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

Es necesario aceptar la necesidad de adoptar en nuestro sistema jurídico nuevos mecanismos de control, como el ya mencionado, pues de antemano nos encontramos ante una cualidad de supremacía de la Constitución que debe exigir responsabilidades concretas para el cumplimiento de sus mandatos y que puedan rebasar por mucho la indiferencia del legislador para desarrollar las actividades propias de su función pública. Consideramos que la supremacía de la Constitución podría fortalecerse plenamente con la inclusión “[...] de un sistema jurisdiccional de control de la constitucionalidad”<sup>40</sup> que garantice la eficacia u operatividad de sus normas, y cuya función no será controlar la actividad del legislador (o precisamente su inactividad), sino las normas que el legislador crea o deja de crear mediante su inactividad.<sup>41</sup> Luego entonces, la inconstitucionalidad devendrá por la omisión de desarrollo de aquellos mandatos constitucionales de actuación concreta de iniciar y formar leyes y decretos que permitan a las normas constitucionales ser efectivas. Esos mandatos constitucionales de actuación concreta vinculan, de forma ineludible, al Poder Legislativo y como destinatario de la Norma Suprema se ve obligado, como poder público, a obedecer sus mandatos.

<sup>40</sup> C. Huerta Ochoa, “La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, año XXXVI, núm. 108, septiembre-diciembre de 2003, p. 932.

<sup>41</sup> I. Villaverde, “La inconstitucionalidad por omisión...”, en M. Carbonell, *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 72.

De tal forma, la omisión legislativa, con la diversidad de causas y matices diferentes con que se presente puede ser calificada de inconstitucional, pues esa conducta es una vulneración a “[...] los preceptos básicos del ordenamiento jurídico y una agresión a los valores vitales emanados de las decisiones políticas fundamentales recogidas en el texto constitucional”.<sup>42</sup> En todo caso, resulta curioso observar cómo es que el propio Poder Legitimado para crear normas jurídicas es el que omite obedecer los mandatos supremos<sup>43</sup> constitucionales, los cuales se caracterizan por su obligatoriedad relacionada con las actividades que aquel poder realiza en el ejercicio de sus funciones.<sup>44</sup> En ese sentido, no habría que intentar investigar si la inercia del Poder Legislativo es consciente o inconsciente, voluntaria o involuntaria, ya que no sería posible llevarlas al plano jurídico, pero sí establecer que la omisión legislativa o el silencio del legislador contiene una doble dimensión de responsabilidad. El primer plano de responsabilidad jurídica y seguido de ello una responsabilidad política, pues el Poder Legislativo es en estricto sentido un órgano insustituible que tiene la obligación constitucional de legislar y de llevar a cabo el desarrollo de normas constitucionales. De no hacerlo, esa omisión o inactividad legislativa sería, con total evidencia una vulneración de la Norma Suprema. Lo anterior reitera que las normas constitucionales poseen una eficaz y directa aplicación que el Poder Legislativo debe acatar al momento de crear normas jurídicas y buscar su posterior desarrollo.

La discusión de la omisión legislativa, no sólo va dirigida a las normas constitucionales, que por su naturaleza deben de desarrollar un despliegue de eficacia directa, sino a la conducta omisa del legislador que resulta vinculante ante la exigencia de un obligatorio y concreto desarrollo de las normas supremas. Las constantes conductas omisas del legislador, respecto de las cuales podemos encontrar varios ejemplos,<sup>45</sup> enfrentada a la eficacia directa e inmediata aplicación de las normas constitucionales, como cualidades de las mismas, puede constituir, sumada a las demás consideraciones, la posibilidad de incluir en el sistema jurídico mexicano un mecanismo de control constitucional como lo sería la acción de inconstitucionalidad por omisión y que tenga por objeto conducir, entre otros aspectos, a la permanencia de la Constitución mexicana, sin que ello implique su inmutabilidad, sino su aplicación y salvaguarda mediante la adopción de nuevos sistemas de control de la constitucionalidad de sus normas.<sup>46</sup> Finalmente no deja de considerarse que cualquier tipo de omisión sea de la clasificación que sea, constituye una violación franca a la Constitución al no permitir desplegar la eficacia de sus normas supremas, lo cual se traduce en un ilícito constitucional.

Miguel Carbonell afirma que “si existe una violación constitucional, sea por acción o sea por omisión, el ordenamiento jurídico debe tener mecanismos y

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>43</sup> *Cf. Ibid.*, p. 25. En el mismo sentido Bidart Campos, citado por el J. J. Fernández Rodríguez, afirma que la constitucionalidad por omisión “sobreviene cuando el órgano que conforme con la Constitución debe hacer algo, se abstiene de cumplirlo”.

<sup>44</sup> *Cf. Ibid.*, p. 35.

<sup>45</sup> *Cf. L. Rangel Hernández, op. cit., supra* nota 37, pp. 216-223. En este trabajo se exhibe una interesante ejemplificación de casos de omisión legislativa llevados a cabo ante la Suprema Corte de Justicia.

<sup>46</sup> *Cf., C. Huerta Ochoa, op. cit., supra* nota 40, p. 932.

vías de defensa, porque de otra forma estaríamos permitiendo la violación sin consecuencias de la carta magna, lo cual sería tanto como aceptar que la Constitución es cualquier cosa menos una norma jurídica”.<sup>47</sup> Lo anterior no sólo provoca reflexionar sobre el prestigio de la Constitución mexicana, sino también reflexionar sobre la incapacidad e ineficacia que en ocasiones han demostrado sus normas, ya sea porque no pueden desplegar sus efectos normativos a consecuencia de la ausencia de normas de desarrollo concreto, que deviene del silencio legislativo, o bien por la indiferencia y falta de criterio de quienes deben de obedecer y aplicar sus disposiciones, y que además, dicho sea de paso, en muchas de las veces no alcanzan a visualizar de forma global sus contenidos normativos. Por otra parte Pedro de Vega, al respecto se pregunta: “¿qué sentido tiene introducir mecanismos de defensa del orden constitucional, cuando la Constitución ha perdido su prestigio y ha dado muestras, por todas partes, de su incapacidad y su ineficacia?”<sup>48</sup> Es evidente que esta pregunta aun cuando se hace a la luz de una “crisis generalizada del concepto de Constitución clásico”<sup>49</sup> y en un contexto de quiebra de valores constitucionales diversos a los valores contenidos en la Constitución, no menos evidente es que la Constitución no puede escapar, actualmente, a ese serio cuestionamiento.

Esgrimir descalificaciones sobre el prestigio de la Constitución mexicana no sería críticamente productivo ni objetivo, pues existen demasiados prejuicios sociales, jurídicos y políticos al respecto, empero sí será productivo aceptar de inicio la existencia de una crisis ideológico-conceptual de lo que debe de ser una Constitución; aceptar la vulneración a su cualidad de supremacía y del carácter de generalidad de la misma, y por último, aceptar la necesidad de crear nuevos mecanismos de control constitucional para hacer eficiente su funcionalidad y así poder resolver los problemas de la vida social de nuestro país. Es preciso señalar que la anterior aseveración se aleja de aquella posible negación de supuestos bajo los cuales está construido nuestro sistema constitucional y se acerca en todo momento a la búsqueda de soluciones jurídicas para que las normas constitucionales no sean letra muerta como parte de nuestro orden jurídico. Con ello, quedaría plenamente justificado el análisis de diversas áreas de oportunidad que se constriñen a aquellas necesidades jurídico-constitucionales a fin de proponer desde la academia nuevos mecanismos de defensa de la Constitución que sienten las bases para funcionar como un verdadero Estado contemporáneo.

Las normas constitucionales no son simples invitaciones para legislar, sino por el contrario asumen el carácter de verdaderas obligaciones supremas, por lo que no se puede ignorar su aplicación por falta de desarrollo. En consecuencia, es necesario garantizar el desarrollo y la eficaz aplicación de los derechos humanos respecto de los cuales, no existe para su pleno y debido ejercicio la previsión de pretensiones subjetivas judicialmente accionables, pues al día de hoy, en nuestro orden jurídico “[...] los derechos subjetivos sólo existen en el ámbito de la ley ordinaria, no el ámbito de la propia norma constitucional pro-

<sup>47</sup> M. Carbonell, “Presentación”, en M. Carbonell, *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 14.

<sup>48</sup> Pedro de Vega, *Estudios político-constitucionales*. México, UNAM / Servicio de Publicaciones de Derecho Universidad Complutense de Madrid, 2004, p. 299.

<sup>49</sup> *Idem*.

gramática”.<sup>50</sup> Los contenidos constitucionales, como verdaderos principios rectores y garantes de derechos tienen como presupuesto de su aplicabilidad y eficacia, el trabajo de actos legislativos para el desarrollo concreto de sus normas jurídicas supremas; y que la jurisdicción constitucional en México, por lo que respecta a las omisiones legislativas, acepte una apertura constitucional a fin de fortalecer aún más los derechos humanos.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> J. A. da Silva, *op. cit.*, supra nota 9, p. 131.

<sup>51</sup> Cf. En ese sentido, M. Carbonell, *op. cit.*, supra nota 30, pp. 153-154.

# Libertad de conciencia y principio de laicidad

Ana Valero Heredia\*

Aprobado para su publicación  
el 13 de diciembre de 2016.

**RESUMEN:** La libertad de conciencia es uno de los derechos inherentes a la dignidad de la persona recogido en las primeras declaraciones de derechos liberales. Delimita un ámbito de libertad que impide la intromisión de los poderes públicos y de terceros y que permite al individuo formar y ejercer libremente su ideología y/o religión. El marco o contexto imprescindible para su realización efectiva es la laicidad del Estado, que exige la neutralidad de los poderes públicos. En el presente trabajo se estudia el régimen jurídico del principio de laicidad en el sistema constitucional español y los conflictos jurídicos que todavía hoy se siguen planteando a partir del estudio de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional español. Asimismo se hace referencia a la jurisprudencia del Tribunal Supremo norteamericano para tratar de obtener parámetros interpretativos que resulten de utilidad en la resolución de los mismos.

*ABSTRACT: Freedom of conscience is one of the rights inherent to the the dignity of the person embodied in the firsts liberal declarations of rights. It delimits an area of freedom that prevents the interference of public institutions and privates and allows the individual to exercise freely his ideology and/or religion. The essential framework or context for its effective realization is the secularity of the State, which requires the neutrality of public institutions. In this paper we study the legal regime of the principle of secularism in the Spanish constitutional system and the legal conflicts that still continue to arise from the study of the jurisprudence of the European Court of Human Rights and the Spanish Constitutional Court. Reference is also made to the jurisprudence of the US Supreme Court to try to obtain interpretive parameters that are useful in the resolution of this kind of conflicts.*

**SUMARIO:** Introducción. I. El derecho de libertad de conciencia. II. La laicidad del Estado y el principio pluralista: marco imprescindible para la efectividad de la libertad de conciencia. III. El principio de laicidad en el ordenamiento jurídico español: un modelo de "laicidad positiva". IV. Supuestos conflictivos en los que se ve involucrada la libertad de conciencia y el principio de laicidad. 1. Conflictos planteados en el ámbito educativo. 2. Proselitismo. 3. Atuendos o vestimentas religiosas.

---

\* Profesora titular acreditada de la Universidad Castilla-La Mancha.

## Introducción

Procede iniciar el presente estudio recordando el trascendental papel que ha jugado la libertad de conciencia en el desarrollo de la historia constitucional y de las ideas políticas. La defensa y la lucha por el reconocimiento de la libertad de conciencia ha sido la lucha por el reconocimiento de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos frente al Estado, siendo la “libertad religiosa” el principal derecho que reconocieron las primeras Declaraciones de Derechos Americana y Francesa allá por el siglo XVIII.

Pues bien, la plena realización de la libertad de conciencia requiere, como aliado imprescindible, la vigencia del principio de laicidad. Con independencia de las particularidades históricas de cada Estado, es evidente, como después veremos con ejemplos concretos, que sólo es posible hablar de pleno ejercicio de la libertad de conciencia en el marco de la plena efectividad del principio de laicidad, esto es, cuando el poder político logra desvincularse por completo del poder eclesiástico. Ya que sólo la laicidad garantiza el respeto al pluralismo de las ideas y creencias, sean éstas religiosas, filosóficas o políticas de los ciudadanos y la igualdad entre todos ellos.

El concepto de laicidad surge y se desarrolla históricamente en Europa a partir de los siglos XVIII y XIX y se identifica con el régimen de separación jurídica entre el Estado y los cultos.

Con la vista puesta en la trágica experiencia histórica de las “guerras de religión” en Europa, propias del Antiguo Régimen y de las Monarquías Absolutas, el principio de laicidad nace con el objetivo de evitar para el futuro cualquier discriminación entre los ciudadanos por motivos religiosos en el seno de los nuevos Estados nacionales.

De este modo, el Estado liberal, que surge de la “Revolución francesa” y cuya vigencia se extiende a la mayoría de los ordenamientos occidentales desde mediados del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, reconoció la libertad religiosa como una libertad pública de titularidad universal, aunque acotada a una esfera de libertad de pensamiento y de acción exenta de intromisiones por parte del Estado. Esto significa que la libertad religiosa se definía principalmente en este momento como un “derecho de defensa frente a los poderes públicos” identificado con la libertad de adoptar o no una religión concreta, de adecuar el propio comportamiento a sus dogmas o prescripciones y de no sufrir, a este respecto, ningún tipo de discriminación.

Sin embargo, el advenimiento del Estado social —interventor en materia social y promotor de la efectividad de los derechos fundamentales—, con su decisiva valoración del pluralismo político, social y cultural, conduce al reconocimiento de una nueva noción del derecho de libertad de conciencia y del principio de laicidad del Estado.

Al régimen de separación jurídica entre el Estado y las confesiones religiosas —que alcanza su máxima expresión en la “Ley francesa de separación de 1905” —que configura la “laicidad en sentido estricto” propia del Estado liberal,<sup>1</sup> se suma, a par-

<sup>1</sup> En la doctrina francesa, alude a la ideología del “Derecho laico”, Jean Rivero, “De l’idéologie à la règle de droit: la notion de la laïcité dans la jurisprudence administrative”, en *La Laïcité*, Actas de la VII sesión del “Centre de Sciences Politiques de l’Institut d’Études Juridiques de Nice”, París, 1960, pp. 263-283. Y en la doctrina italiana más recientemente Paolo Cavana, *Interpretazioni della laicità*, *Esperienza*

tir de este momento, la idea de que la laicidad del Estado es compatible con un determinado modelo de cooperación de los poderes públicos con las confesiones religiosas que tiene como fin primordial remover los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio de la libertad de conciencia de los ciudadanos. A este modelo se le conoce con el nombre de “laicidad positiva” o “laicidad abierta, activa o cooperativa”.<sup>2</sup>

## I. El derecho de libertad de conciencia

El derecho de libertad de conciencia es, junto a la libertad personal, el primer derecho humano que se reconoce con carácter universal y salvaguarda una esfera privada del individuo exenta de intromisiones externas, en la que se integran las “ideas” o “creencias” más arraigadas en su foro interno.<sup>3</sup>

Por lo tanto, no se trata de cualesquiera ideas o creencias, sino sólo de aquellas que conforman sus convicciones y que, por tanto, son la base de su más trascendente autodeterminación personal y vital, frente a sí mismo y frente a los demás.

Los textos internacionales de protección de los derechos humanos suelen referirse a ella como *libertad de pensamiento, de conciencia y religión*.

Mientras que los textos constitucionales, como el español, suelen hablar de las *libertades ideológica y religiosa*, o ustedes, por ejemplo, hablan de la *libertad de convicciones ética, de conciencia y de religión* para referirse a ese ámbito de libertad integrada por el conjunto de convicciones, y no meras “opiniones” — como ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)—,<sup>4</sup> que conforman una determinada concepción de la existencia humana, con independencia de que la misma se asiente sobre principios religiosos —sean estos teís-

---

*francese ed esperienza italiana a confronto*. Roma, AVE, 1998, p. 25. La ley contiene un amplio abanico de disposiciones que la doctrina ha clasificado tradicionalmente en dos grupos: el primero, relativo a la afirmación de la libertad de conciencia y de culto, cuyo máximo exponente es el artículo 1 de la Ley: “La República garantiza la libertad de conciencia. La misma garantiza el libre ejercicio de los cultos bajo las solas restricciones que aplicables en interés del orden público”. Y, el segundo, dedicado a la instauración del régimen de separación entre el Estado y las iglesias, del cual es representativo el artículo 2 de la Ley: “La República no reconoce, ni salaria, ni subvenciona ningún culto”.

<sup>2</sup> María José Roca Fernández utiliza el término “laicidad cooperativa” para referirse a una interpretación de la neutralidad del Estado presente en la jurisprudencia de las Cortes Constitucionales italiana, alemana y española. Véase “La neutralidad del Estado: fundamento doctrinal y actual delimitación en la jurisprudencia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid, núm. 48, 1996, p. 264.

<sup>3</sup> La expresión *forum internum* es empleada entre otras por las Decisiones de la Comisión 10358/83, en el Caso C. c. *Reino Unido* y 10678/83, en el Caso V. c. *Holanda*. Asimismo, es utilizada por el TEDH en la Sentencia dictada en el Caso *Valsamis c. Grecia*, del 18 de diciembre de 1996.

<sup>4</sup> Sentencia TEDH del 25 de febrero de 1982, en el Caso *Campbell y Cosans c. el Reino Unido*. Si bien tales afirmaciones las realiza el Tribunal en relación con las “convicciones filosóficas” a las que se refiere el artículo 2 del Protocolo Adicional Primero del Convenio, la propia sentencia alude a que tal interpretación es extensible asimismo al artículo 9.

Esta doctrina es reiterada por el TEDH en la Sentencia del 18 de diciembre de 1996, en el Caso *Efstathiou c. Grecia*, donde afirma expresamente: “El término ‘convicción’ aparece en el artículo 9 en el contexto del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. La noción ‘convicciones religiosas y filosóficas’ figura en el artículo 2 del Protocolo 1. Aplicando esta disposición, la Corte ha juzgado que, considerada aisladamente y en su acepción ordinaria, el término ‘convicción’ no es sinónimo del término ‘opiniones’. Aquél se aplica a los convencimientos que alcanzan un cierto grado de fuerza, de seriedad, de coherencia y de importancia”: consideración de derecho núm. 26. En términos idénticos se pronuncia la Sentencia del TEDH del 18 de diciembre de 1996, en el Caso *Valsamis c. Grecia*, consideración de derecho núm. 25.

ticos, agnósticos o ateos—, filosóficos o ideológicos, de la que se derivan exigencias éticas que orientan el comportamiento externo de su titular.<sup>5</sup>

Así, el Tribunal y la Comisión Europea de Derechos Humanos han considerado “convicciones” amparadas por la libertad de conciencia el “ateísmo”, la “oposición de los padres al régimen de castigos corporales en el sistema escolar”, el “pacifismo” o los “convencimientos filosóficos”. O ha excluido de su ámbito de protección, las “preferencias lingüísticas de los padres respecto de la educación de sus hijos” o la “pretensión del demandante de que sus cenizas fueran esparcidas en su jardín”.<sup>6</sup>

Una vez delimitado su ámbito de protección, procede de señalar que la libertad de conciencia tiene una doble vertiente.

La puramente interna, que comprende la libertad para tener unas u otras convicciones o no tener ninguna sin intromisiones por parte de los poderes públicos ni de terceros, y que incluye, como se verá más adelante, una faceta muy importante a la que no se suele prestar atender, que es el derecho a la libre formación de la conciencia de los menores de edad; el derecho a no ser discriminado por motivo de las propias convicciones; ni ser obligado a declarar sobre las mismas —faceta negativa del derecho.<sup>7</sup>

Y la dimensión externa, que engloba la libertad para manifestar y proclamar las ideas o creencias profesadas, haciendo partícipes de su contenido a terceros mediante su transmisión, enseñanza, difusión o propaganda; y el derecho a comportarse externamente de acuerdo con sus prescripciones, incluso mediante la realización de actos de culto, y a no comportarse en modo que las contradiga, siempre y cuando no se vulnere el orden público protegido por la ley. La libertad de conciencia puede ejercerse individual o colectivamente, a través de los grupos y colectivos en los que la persona se inserta, que en el caso de la libertad religiosa son las iglesias o confesiones religiosas.<sup>8</sup>

---

También la Comisión se ha pronunciado en la misma línea al afirmar que las creencias a las que hace referencia el artículo 9 se refieren a “una visión coherente de los problemas fundamentales”: Decisiones de la Comisión 8741/79, en el Caso X c. la República Federal de Alemania y 8566/79.

<sup>5</sup> Javier Martínez-Torrón suscribe esta afirmación al señalar que “sería desenfocado considerar que esos términos se corresponden con tres libertades diversas, cada una de ellas con un ámbito de protección propio y exclusivo [...] en realidad se está hablando de distintas dimensiones de un solo derecho de libertad”. Véase la postura del autor en “La protección internacional de la libertad religiosa”, en *Tratado de derecho eclesiástico*. Pamplona, EUNSA, 1994, pp. 188-189. Comparte dicha posición doctrinal entre otros: José María Contreras Mazarío, “La libertad religiosa y la no discriminación por motivos religiosos en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*. Madrid, núm. 5, 1989, p. 28.

<sup>6</sup> Para el primer supuesto véase la Sentencia del TEDH del 23 de julio de 1968, en el Caso *lingüístico belga* y, para el segundo, la Decisión de la Comisión 8741/79, en el Caso *X contra la República Federal de Alemania*: En esta última la Comisión señala que la citada voluntad más que a una creencia responde a un deseo personal. De este modo, la Comisión reitera su doctrina en virtud de la cual la práctica protegida por el artículo 9 del Convenio debe responder a “una coherente visión de los problemas fundamentales”, doctrina a la que no respondía este caso.

<sup>7</sup> Suscribe esta distinción de las facultades inherentes al derecho María Adoración Castro Jover: “La libertad de conciencia y la objeción de conciencia individual en la jurisprudencia constitucional española”, en Javier Martínez-Torrón (coord.): *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional. Actas del VIII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*. Granada, 1997, p. 136.

<sup>8</sup> En este sentido se manifiesta Francisco Javier Díaz Revorio al afirmar que “en la delimitación del contenido esencial del derecho reconocido en el artículo 16.1 CE debe entenderse incluida la posibilidad de actuar de acuerdo con las propias creencias, pero respetando, en todo caso, las exigencias de otros derechos fundamentales, valores o bienes constitucionales”. Véase la opinión del autor en “La libertad ideológica y de religión”, *Parlamento y Constitución*. Madrid, núm. 1, 1997, p. 211.

A este respecto resulta llamativa la Constitución mexicana que limita expresamente el proselitismo político en su artículo 24: “Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizarlos actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política”.

## II. La laicidad del Estado y el principio pluralista: marco imprescindible para la efectividad de la libertad de conciencia

Pues bien, el libre ejercicio de la libertad de conciencia individual es la base de una conciencia colectiva libre y, por ende, de una opinión pública plural, fundamento de toda sociedad democrática.

El TEDH ha afirmado que la libertad de ideas y creencias se configura como el fundamento de los valores superiores del Estado Social y Democrático de Derecho, entre los que destaca la “libertad” y el “pluralismo político y social”.

Así, en la primera Sentencia del TEDH dictada en materia de libertad religiosa en el año 1993, y después tantas veces reiterada en su jurisprudencia, por ejemplo, en su Sentencia del 31 de julio de 2001, en el Caso *Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) c. Turquía*, el Tribunal recuerda que:

Tal y como protege el artículo 9, *la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión* representa uno de los *cimientos de una sociedad democrática* en el sentido del Convenio. Figura, en su dimensión religiosa, entre *los elementos esenciales de la identidad de los creyentes y de su concepción de la vida*, pero es también un bien precioso para *los ateos, los agnósticos, los escépticos o los indiferentes*. Va en ello el *pluralismo* —duramente conquistado a lo largo de los siglos— *consustancial a tal sociedad*.

Éste es un fragmento muy importante porque en él, el TEDH enuncia tres de los temas que, a mi modo de ver, son centrales a la hora de entender la cuestión religiosa en la segunda mitad del siglo XX y en el siglo XXI.

El primero es la consideración de la libertad de conciencia y religiosa desde la perspectiva de los creyentes, pero también desde la perspectiva de los no creyentes, igualando esas dos dimensiones en su protección.

En segundo lugar, la consideración del “pluralismo” como elemento consustancial a la sociedad democrática, y condición imprescindible para la existencia y el desarrollo de la libertad de conciencia y de religión.

Y, en tercer lugar, la necesaria toma en consideración del trabajo que ha costado llegar a donde estamos en Europa en materia de conciencia y de religión.

Los litigios relativos a las minorías nacionales o culturales han constituido otro de los terrenos propicios para el desarrollo del principio pluralista por parte del Tribunal, cuyo campo de acción sobrepasa la esfera de lo político para extenderse a todos los elementos que contribuyen a definir los rasgos propios de la identidad individual o colectiva.

Así, en la Sentencia del 17 de febrero de 2004, en el Caso *Gozelik y otros c. Polonia*, el TEDH señala que: “una sociedad pluralista y verdaderamente democrática no debe respetar únicamente la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de toda persona perteneciente a una minoría nacional, sino que debe *crear igualmente las condiciones que permitan manifestar, preservar y desarrollar dicha identidad*”.

De acuerdo con ello, el Estado debe garantizar el libre ejercicio e interacción de las diversas cosmovisiones, no sólo de aquellas que son mayoritarias, sin asumir actitudes de promoción exclusiva y excluyente.

Como veremos en una parte posterior del presente estudio, sólo a través de una auténtica “neutralidad religiosa, ideológica y cultural” de los poderes públicos, se produce la realización del “principio pluralista” y, sólo a través de ambos, se garantiza la tutela del derecho a la diversidad ideológica y religiosa, esto es, la libertad de conciencia.

Se hace necesario llevar a cabo, por tanto, un análisis en profundidad de los rasgos que caracterizan el principio de laicidad del Estado que, como se expuso, es el principio jurídico necesario para garantizar un auténtico pluralismo ideológico y religioso inherente a toda sociedad democrática.

Y este análisis debe iniciarse asumiendo las dificultades que genera cualquier tentativa de atribuir un significado unívoco al concepto de laicidad debido a que no es posible definir este principio sin tener en cuenta los contextos histórico, cultural y jurídico, en que se inserta.

Sin embargo, en el presente artículo se analizarán los principales rasgos de dos modelos, el estadounidense y el francés, que por ser especialmente rigurosos en el separatismo bien podríamos considerar que se acercan al modelo mexicano, y acabaré señalando las características del modelo de laicidad de España y, podrá comprobarse, que a pesar de lo que *a priori* pudiera parecer, existe entre todos ellos un denominador común.

Procede comenzar por Francia por ser el país en el que, junto con Estados Unidos, primero se reconoció la “libertad religiosa” en la “Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano”, posterior a la Revolución francesa, y por ser considerado, quizá, el modelo más puro de laicidad.

Podríamos decir que el modelo de laicidad francés ha experimentado diversas fases coincidentes con algunos de los pasajes fundamentales de su historia reciente, que podrían resumirse en el paso de la “*neutralité négative*” a la “*neutralité positive*”.

El gran “pacto laico” que ha caracterizado al ordenamiento jurídico francés hasta épocas recientes, tuvo lugar con la adopción de la “Ley del 9 de diciembre de 1905”, sobre la separación de las iglesias y el Estado. En virtud del mismo: todas las confesiones religiosas quedan sometidas al derecho común en su naturaleza jurídica de asociaciones privadas y la República no subvenciona ningún culto. Y después, se constitucionaliza la laicidad del Estado y de la enseñanza pública.

Pero a partir de la segunda mitad del siglo XX, al deber de abstención o no injerencia del Estado en las opciones de conciencia de los individuos, se sumó un deber positivo de actuación destinado a remover los obstáculos que impidiesen o dificultasen el ejercicio o manifestación de la libertad de conciencia, a través de la llamada “*neutralité positive*”.

Producto de esta nueva concepción es, en el ámbito educativo, la Ley *Debré* de 1959, que dando actuación a los principios de libertad de enseñanza y pluralismo educativo, introdujo la posibilidad de que los institutos privados de enseñanza recibieran financiación pública, previa verificación del cumplimiento de determinados parámetros y principios establecidos por la legislación educativa.

Sin embargo, en la actualidad, los nuevos desafíos derivados del crecimiento y consolidación del pluralismo cultural y religioso en el seno de la sociedad francesa procedentes sobre todo de la afirmación identitaria de las comunidades que profesan la religión musulmana, han desencadenado un proceso de redefinición del equilibrio alcanzado en torno al concepto jurídico de laicidad.

Las reivindicaciones identitarias en el seno de la escuela, han conducido al legislador francés a aprobar la “Ley núm. 2004-228 del 15 de marzo de 2004 que enmarca, en aplicación del principio de laicidad, el porte de signos o de prendas que manifiestan una pertenencia religiosa en las escuelas, colegios y liceos públicos”. Ley que produce un flagrante endurecimiento de las medidas que delimitan el ejercicio del derecho de manifestación religiosa y que abandona la interpretación “*favor libertatis*” mantenida por el Consejo de Estado en su jurisprudencia anterior.

El otro gran modelo separatista, también por los motivos históricos que sin duda todos conocen, es el estadounidense. En este país, la Constitución adopta un modelo de laicidad esencialmente separatista, cuya nota característica se encuentra en el tenor literal de la Primera Enmienda constitucional, en la cual puede leerse que “*El Congreso no elaborará ninguna ley referente al establecimiento de una religión*”, la llamada “*Non Establishment Clause*”. Redacción similar a la del artículo 24 de la Constitución mexicana: “*El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna*”.

Sin embargo, como es lógico, este precepto, que prohíbe la confesionalidad del Estado, se complementa con el reconocimiento de la libertad de conciencia religiosa en la llamada —Cláusula de Libre Ejercicio—, en virtud de la cual, “*se prohíbe al Estado la aprobación de leyes que prohíban el libre ejercicio de la religión*”.

El equilibrio o conciliación entre ambas cláusulas define el modelo de neutralidad del Estado en materia religiosa.

Sin embargo, la preponderancia de una u otra ha variado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo estadounidense, optándose en ocasiones por un modelo de “neutralidad estricta” y en otras por un modelo de “neutralidad positiva”.

La doctrina del “separatismo” fue ofrecida por primera vez por el Juez Black en el año 1947, en el Caso *Everson v. Board of Education*, donde dispuso toda una serie de medidas, entre las que destaca:

Ni los Estados ni el Gobierno Federal pueden fomentar o promover por medio alguno la religión ni establecer una confesión como oficial; asimismo queda vedada la posibilidad de dispensar un trato más favorable a una determinada confesión religiosa y la adopción de leyes que supongan la financiación, patrocinio o subvención directa o indirecta de una religión concreta; nadie puede ser desfavorecido por tener o profesar creencias religiosas o ateas, por la asistencia o no asistencia al culto; ningún impuesto, sea cual sea el importe, puede ser recaudado para la subvención de actividad o institución religiosa alguna; ningún Estado ni el Gobier-

no Federal pueden, de forma pública o encubierta, participar en los asuntos de ninguna organización o grupo religioso, ni viceversa.

El periodo que media desde la promulgación de *Everson* hasta principios de los años ochenta ha sido calificado como “era dominante del separatismo”. Así, dicha doctrina fue aplicada a un amplio abanico de supuestos en su mayor parte destinados a declarar la inconstitucionalidad de las ceremonias, la oración o plegaria y los símbolos religiosos presentes en la escuela pública.

Sin embargo, la necesidad de dar respuesta a muchos casos en los que se veía involucrada la libertad religiosa de los ciudadanos exigieron un equilibrio entre la “Cláusula de No Establecimiento” y la de “Libre Ejercicio”, a través de lo que se ha dado en llamar la “Teoría de la acomodación”: la teoría de la acomodación permite que el Estado coopere con las confesiones religiosas, siempre que dicha cooperación se realice en un plano de igualdad y cuando no otorgue un tratamiento preferencial a los colectivos religiosos.

La teoría de la acomodación trata de garantizar que los individuos que profesan cualesquiera creencias religiosas queden eximidos del cumplimiento de determinadas leyes de carácter general en orden a favorecer el libre ejercicio de su derecho.

Las únicas acomodaciones —o exenciones a las leyes de carácter general— admitidas por la Corte Suprema estadounidense son aquellas que favorecen a la totalidad de los grupos religiosos, sin distinción entre ellos.

Así, ha declarado compatible con el separatismo instituido por la *Establishment Clause*, la colaboración de las autoridades educativas y las eclesiásticas en orden a permitir a los alumnos que deseasen recibir instrucción religiosa en las respectivas iglesias o templos salir una hora antes de la escuela una vez a la semana; o la constitucionalidad de una ley que otorgaba a las confesiones religiosas una exención en la aplicación de las normas sobre discriminación en el empleo en materia de contratación de personal.

### III. El principio de laicidad en el ordenamiento jurídico español: un modelo de “laicidad positiva”

Como la mayor parte de los países, también la historia del constitucionalismo español se define, en términos generales, a partir de la imbricación entre el Estado y la Iglesia católica, y la lucha por la libertad de conciencia y la separación entre lo político y lo religioso ha condicionado la historia política de mi país desde las Cortes de Cádiz hasta la actualidad.

La promulgación de la Constitución española de 1978 pretendió alcanzar el consenso en torno a la difícil “cuestión religiosa” y superar las etapas anteriores de nuestro constitucionalismo basadas, bien en el modelo confesional, bien en el Estado laicista, y supuso una profunda transformación en las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas mediante el reconocimiento de la neutralidad de los poderes públicos y la libertad de conciencia de los individuos y de las comunidades.

Ahora bien, cuando se trata de abordar el análisis de los rasgos que distinguen el modelo constitucional español de relaciones entre el Estado y las con-

fesiones religiosas y de protección de la libertad de conciencia, no debemos prescindir de una idea básica: la Constitución de 1978 es fruto de una clara voluntad de integración y consenso entre concepciones hasta la fecha irreconciliables acerca de cómo debía regularse la *“cuestión religiosa”* en el nuevo orden constitucional. Dicha voluntad de consenso quedó plasmada en la redacción del párrafo tercero del artículo 16 de la Norma Suprema, que define en negativo el modelo de Estado en materia religiosa y de creencias: *“Ninguna confesión tendrá carácter estatal”*.

Es quizá el sentido negativo de la fórmula empleada por el constituyente lo que ha guiado la reserva de unos y el interés de otros en el empleo del término “aconfesionalidad” frente al de “laicidad”.

Entre los primeros sin duda se encuentra el supremo intérprete de la Constitución que hasta su Sentencia 46/2001, del 15 de febrero, ha preferido hablar de Estado “aconfesional” en la mayor parte de sus sentencias —(sólo en tres de ellas había empleado el término laicidad propiamente dicho o su adjetivo “laico” o “laica”). Sin embargo, a partir del año 2001, el Tribunal Constitucional (TC) no ha dejado de emplear el término “laicidad positiva” para definir el modelo constitucional español.

A continuación se analizará el contenido de cada uno de los elementos que integran el principio constitucional español de laicidad:

1. El primero de dichos elementos es el principio de separación entre el Estado y las confesiones religiosas, que impide toda confusión o “identificación” entre lo público y lo religioso. La vigencia del principio de separación entre el Estado y las confesiones religiosas, al que también puede denominarse “aconfesionalidad estatal”,<sup>9</sup> implica, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español:

a) En primer lugar, la imposibilidad de adoptar una iglesia de Estado o el establecimiento de una confesión como oficial.

b) En segundo lugar, el mismo principio veda *“cualquier confusión entre funciones religiosas y funciones estatales”*,<sup>10</sup> lo que implica, que *“la religión o las obligaciones morales que de ella derivan no pueden ser impuestas como fines del Estado”*—SSTC 177/1996 y 101/2004.

c) A ello se suma el hecho de que los *“valores e intereses religiosos no pueden erigirse en parámetros para medir la legitimidad o la justicia de las normas y actos de los poderes públicos”*,<sup>11</sup> lo que implica que ninguna ética o moral privada, sea o no de índole religioso, puede enjuiciar el ejercicio del poder político, algo que sólo corresponde a la “moral pública” integrada por lo que el propio TC ha dado en llamar *“mínimo común ético de una sociedad”*.

d) Asimismo, el principio de separación conlleva que *“las confesiones religiosas en ningún caso pueden trascender los fines que les son propios y ser equiparadas*

<sup>9</sup> En la jurisprudencia constitucional española el término más utilizado es el de “aconfesionalidad” —Sentencias del TC 1/1981, fundamentos jurídicos 1 y 6; 66/1982, fundamento jurídico 2; 129/1996, fundamento jurídico 1— pero asimismo se emplea el término “no confesionalidad” —Sentencia del TC 340/1993, fundamento jurídico 5— y “neutralidad” —SSTC 177/1996, fundamento jurídico 9— de los poderes públicos.

<sup>10</sup> Sentencias del TC 24/1982, del 13 de mayo, fundamento jurídico 1; 177/1996, del 11 de noviembre, fundamento jurídico 9.

<sup>11</sup> Sentencia del TC 24/1982, del 13 de mayo, fundamento jurídico 1.

*al Estado, ocupando una igual posición jurídica [...]*, lo que impide que las confesiones religiosas puedan formar parte de la Administración Pública o puedan ser equiparadas a las entidades públicas (las iglesias o confesiones no son corporaciones de derecho público sino instituciones, fundaciones o asociaciones privadas, desprovistas de cualquier prerrogativa pública).

En definitiva, el principio de separación garantiza la mutua independencia y autonomía del Estado y las confesiones religiosas.

2. El segundo elemento que integra el principio de laicidad es la llamada neutralidad del Estado. Neutralidad significa imparcialidad de los poderes públicos frente a las convicciones de los ciudadanos y frente a las doctrinas de las distintas confesiones o grupos ideológicos, pues el Estado no se identifica con ninguno de ellos.

El Estado neutral se abstiene de enjuiciar las creencias o no creencias de los ciudadanos, se abstiene de tomar partido para así garantizar la efectividad del principio de igualdad de todos, creyentes o no.

El TC ha reiterado en su jurisprudencia que “en un sistema basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas deben ser ideológicamente neutrales”.

Ha afirmado, además, que “dicha neutralidad es el presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones existentes en una sociedad plural y democrática”.<sup>12</sup>

3. Y, por último, el tercero de los elementos que definen el modelo constitucional español en materia de libertad de conciencia y neutralidad del Estado, es el principio de cooperación. Con este tercer elemento cerramos el círculo que permite definirlo como un modelo de “laicidad positiva”.

“Positiva” no porque el Estado valore positivamente las creencias religiosas de sus ciudadanos o la ausencia de las mismas, sino porque valora positivamente su derecho de libertad de conciencia, siendo, el principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas una técnica instrumental para garantizar el pleno ejercicio de aquélla.

Ello significa que la cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas sólo es obligatoria cuando se trata de remover los obstáculos que impidan el pleno ejercicio del derecho o garantizar la efectividad y la igualdad del mismo —cooperación asistencial o prestacional (por ejemplo: asistencia de los ministros de culto a los centros hospitalarios, penitenciarios, asilos, etcétera)— mien-

<sup>12</sup> La STC 154/2002, del 18 de julio, señala en su FJ 6° que “en su dimensión objetiva, la libertad religiosa comporta una doble exigencia, a la que se refiere el artículo 16.3 CE: por un lado, la de neutralidad de los poderes públicos, ínsita a la aconfesionalidad del Estado; por otro lado, el mantenimiento de relaciones de cooperación de los poderes públicos con las diversas Iglesias. En este sentido, el artículo 16.3 CE, tras formular una declaración de neutralidad, considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener ‘las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones’, introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o *laicidad positiva* que ‘veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales’”. Doctrina reiterada por la STC 101/2004, FJ 3°.

tras que, estará justificada cuando se trate simplemente de facilitar su ejercicio del derecho, siempre y cuando no se vulnere la neutralidad o la separación.<sup>13</sup>

#### **IV. Supuestos conflictivos en los que se ve involucrada la libertad de conciencia y el principio de laicidad**

El siguiente apartado se dedica al estudio de distintos supuestos conflictivos, algunos de los cuales han sido resueltos por el TEDH, en los que se ven involucradas la libertad de conciencia de los individuos y de las comunidades y el principio de laicidad del Estado.

##### *1. Conflictos planteados en el ámbito educativo*

Esta cuestión se halla estrechamente relacionada con la llamada “libertad de conciencia de los menores de edad”.

Todas las cuestiones que se tratarán en el siguiente epígrafe ejemplifican que la libertad de conciencia de los menores de edad es una cuestión de indudable actualidad, que, sin embargo, hasta la fecha no ha sido abordada desde la perspectiva del propio menor como sujeto titular y ejerciente de sus derechos fundamentales, centrándose más bien la atención en los derechos educativos paternos sobre la conciencia de sus hijos.

Por lo que respecta a la presencia de la enseñanza religiosa en la escuela pública, el Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos dispone en su artículo 2 que: “1. Todos tienen derecho a la instrucción. 2. El Estado respetará el derecho de los padres a que sus hijos reciban una educación conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas”.

Este derecho educativo paterno es un derecho de libertad o derecho de autonomía frente a los poderes públicos, sobre los que recae un deber de protección y respeto, pero nunca de prestación.

En virtud de dicho deber de abstención y de no interferencia, los poderes públicos quedan obligados jurídicamente a respetar las convicciones ideológicas y religiosas de los progenitores en el contenido de las enseñanzas transmitidas a los hijos y en el método a través del cual las mismas se imparten en el seno de la escuela pública, lo que en ningún caso viene a significar que el Estado se halle obligado a acomodar de las convicciones ideológicas o religiosas de los padres.

Lo que el Protocolo 1 prohíbe es el adoctrinamiento religioso o ideológico de los menores en los centros docentes contra la voluntad de sus padres, pero, en ningún caso, debe ser entendido como un derecho de prestación pues ello implicaría que el Estado, como sujeto pasivo del mismo, estaría obligado a crear tantos modelos educativos como distintas convicciones pudieran encontrarse entre los padres, algo que escapa a las disponibilidades presupuestarias del Estado.

Esto se hace evidente en la Sentencia del TEDH del 29 de junio de 2007, en el Caso *Fogero c. Noruega*. En ella el Juez de Estrasburgo ha condenado al Es-

<sup>13</sup> M. A. Castro Jover, *op. cit.*, *supra* nota 7, p. 16.

tado noruego por incluir en el currículo educativo oficial, con carácter obligatorio, una materia llamada “Cristianismo, Religión y Filosofía”. La Corte sostiene que la citada materia, aun incluyendo fines perfectamente acordes con las exigencias del Convenio, como “enseñar conjuntamente el cristianismo y otras religiones y filosofías con el fin de convertir a la escuela en un lugar de encuentro de las diferentes convicciones religiosas y filosóficas y donde todos los alumnos puedan conocer los pensamientos y tradiciones de sus compañeros”, vulnera el artículo 2 del Protocolo Adicional Primero al Convenio, porque el Estado noruego no ha puesto todos los medios necesarios para garantizar que las informaciones y conocimientos incluidos en el programa de la asignatura fueran difundidos de manera *objetiva, crítica y pluralista*.

De esta jurisprudencia de los órganos de Estrasburgo se extrae que el Estado se halla legitimado para introducir en los planes de estudio una enseñanza no catequética sobre la religión o sobre cualesquiera otros fenómenos de carácter ideológico o espiritual siempre y cuando el tratamiento de la materia se realice desde criterios de objetividad y pluralismo, que son los que ahuyentan el adoctrinamiento.

Resulta llamativo, a este respecto, que incluso el Juez de la constitucionalidad estadounidense ha acuñado una doctrina semejante a la del Juez Europeo al trazar una clara distinción entre la promocional “enseñanza *de* la religión” en el seno de la escuela pública —“*teaching of religion*”—, que se halla constitucionalmente prohibida, y la objetiva “enseñanza *sobre* la religión”, que es constitucionalmente admisible —“*teaching about religion*”.

En un Caso de 1963, *School District of Abington Township v. Schempp*, se contienen ya las directrices básicas de la doctrina de la Corte Suprema estadounidense en relación con la enseñanza religiosa en las escuelas públicas: “la *Establishment Clause* impide a éstas instruir en el carácter falso o verdadero de las proposiciones religiosas, lo cual no obsta para que en ellas pueda formarse a los alumnos *sobre* la comprensión religiosa o, incluso, *sobre* los textos religiosos, pero siempre en el marco de un programa educativo secular”.

En este sentido, son significativas las palabras de la Corte cuando dispone:

Bien puede decirse que la educación de los menores no es completa si en ella no se incluye un estudio comparativo de las religiones y de su historia así como del papel trascendente jugado por las mismas en la evolución de las sociedades. El estudio de la Biblia, en consecuencia, debería introducirse como parte de los programas educativos seculares por su interés literario e histórico, pero siempre presentado desde una perspectiva de *objetividad*, en cuyo caso resultará compatible con la Primera Enmienda.

En segundo lugar, nos encontramos con otro tipo de conflictos, el rechazo parcial al sistema educativo homologado por parte de aquellos padres que requieren que sus hijos sean eximidos del deber de cursar determinadas materias curriculares:

Uno de los casos más importantes es el *Asunto Kjeldsen contra Dinamarca*, de 1970, en relación con la educación sexual. El Parlamento aprueba una norma en virtud de la cual en las escuelas públicas debe haber enseñanza sexual. La familia Heldsen acude al TEDH señalando la vulneración del artículo 2 del Pro-

toloco Adicional 1 porque no quieren que sus hijos reciban en la escuela pública una educación que contradice sus creencias religiosas. El TEDH, en una sentencia muy importante, señala que lo que no se puede hacer en la escuela pública es adoctrinar, por lo que no se puede enseñar el sexo tendencialmente, pero que lo que sea enseñanza objetiva y rigurosa no sólo es importante, sino que es deseable que se enseñe en la escuela en orden a favorecer la formación integral de los menores, que prevalece sobre los derechos educativos paternos.

En Estados Unidos, además de las objeciones escolares planteadas en torno a la inclusión en el currículo educativo de materias dedicadas al estudio *sobre* la religión desde una perspectiva secular, la Corte Suprema ha debido pronunciarse en relación a la demanda de diversos grupos cristianos que, durante años, y basándose en una interpretación literal de la Biblia, han tratado de expulsar del currículo educativo de la escuela pública la enseñanza de la *teoría evolutiva* de Darwin o han pretendido que la misma fuese expuesta a los alumnos como una teoría más e impartida en igualdad de condiciones a la *teoría del creacionismo*.

En esencia, la Corte Suprema estadounidense ha tratado el *creacionismo* como una materia incardinada bajo la categoría de “enseñanza de la religión” y, como tal, la ha sometido a la doctrina del separatismo. Así, en las sentencias promulgadas en los Casos *Epperson v. Arkansas* (1968) y *Edwards v. Aguillard* (1987), la Corte invalidó sendas leyes que prohibían la enseñanza de la evolución o que promovían la enseñanza del creacionismo en los programas educativos de la escuela pública, afirmando que las mismas fueron adoptadas para promover y fomentar una concepción religiosa del origen del ser humano y que, en esencia, respondían al propósito de avanzar la religión frente a la ausencia de la misma confiriendo a la primera determinados beneficios que resultaban deliberadamente discriminatorios y constitucionalmente inadmisibles.

Y, por último, nos encontramos con la disidencia total frente al régimen de enseñanzas regladas sobre la base de razones ideológicas, religiosas o pedagógicas de los progenitores —que incluye el “*homeschooling*” o la educación en entidades, grupos o centros no homologados por el Estado— y que tienen una gran incidencia sobre la libertad de conciencia del menor de edad.

A este respecto, en el ámbito europeo destaca un asunto que sirvió de pauta para una Sentencia del Tribunal Constitucional alemán, posterior del TC español. Se trata del *Asunto Konrad contra Alemania*, de 2006: una familia perteneciente a una organización religiosa llamada “La Biblia”, en Alemania, decide que sus hijos no vayan a la escuela homologada por el Estado porque en ella se imparte educación sexual y porque, según ellos, en ella existe un inadmisibles clima de violencia.

El TEDH no da la razón a los padres porque sostiene que el derecho a la educación integral de los menores, que prevalece sobre el derecho educativo de los padres, comprende no sólo el derecho a recibir conocimientos sino también el derecho a ser sociabilizados en el pluralismo de ideas y creencias presentes en la sociedad y, por ende, en la escuela pública.

Unos años más tarde, el 2 de diciembre de 2010, el TC español, dictó una Sentencia especialmente relevante porque vino a clarificar que la educación de los ciudadanos en el Estado democrático no es patrimonio exclusivo del entorno familiar, ya que el fin último del derecho a la educación —*el libre desarrollo de la*

*personalidad*— no puede garantizarse apartando al menor en su proceso formativo de la sociedad abierta y plural en la que ha de convivir.<sup>14</sup>

De ello se deduce que la efectiva protección del derecho a la educación conforme con los valores democráticos de convivencia no es sólo un asunto privado de los padres sino que los poderes públicos están llamados a garantizarlo a través de un sistema educativo “plural” y respetuoso con la libertad de enseñanza. Libertad que se concreta, sin embargo, en la posibilidad de que los padres puedan optar por la escuela pública, la privada o la concertada pero nunca por la no escolarización de los menores en centros homologados de enseñanza, ya que la “educación integral” de los mismos en ningún caso puede limitarse a una mera transmisión de conocimientos, sino que requiere la promoción del ideario educativo constitucional y la puesta en práctica del mismo, algo en lo que el Estado está llamado a jugar un papel preponderante.

El último de los conflictos a mencionar en relación con el ámbito educativo hace referencia a la incidencia que sobre el derecho de libertad de conciencia del menor, especialmente en su versión embrionaria, despliega la presencia en las escuelas de simbología dotada de un significado religioso.

Su estudio debe realizarse desde dos perspectivas:

Por un lado, el análisis de la denominada presencia estática o exhibición de símbolos religiosos en los edificios escolares; y, por otro, la posibilidad de que los individuos, sean docentes o alumnos, puedan portar símbolos representativos de sus creencias religiosas en el espacio escolar.

En relación con la primera de las perspectivas apuntadas, se ha de partir de la base que, la presencia de símbolos religiosos en edificios públicos, en general, y en los edificios escolares, en particular, afecta a los principios de separación y neutralidad del Estado, esto es, al principio constitucional de laicidad en tanto cuanto dicha presencia implica una suerte de preferencia estatal hacia una concreta confesión o creencia frente a otras y origina una clara confusión entre los fines estatales y los religiosos.

Aún más, desde la perspectiva del derecho a libertad de conciencia del menor de edad, cabe señalar que, la exhibición de símbolos cargados de un significado religioso en los centros educativos transmite una suerte de identificación de la actividad docente con el símbolo exhibido, lo cual puede incidir, de manera irremediable, sobre la libre formación de la conciencia de los alumnos expuestos al influjo de dicho símbolo, teniendo en cuenta, además, que dicha incidencia partiría del propio Estado.

Un caso muy polémico es el *Asunto Lautsi contra Italia*, del 3 de noviembre de 2009,<sup>15</sup> en el que primero la Sala dictó una Sentencia dando la razón a la recurrente y, después, la Gran Sala, dictó un fallo en el sentido opuesto.

En Italia, en los centros docentes públicos, está presente el crucifijo. Pues bien, la madre de unos alumnos entiende que se vulnera con ello el derecho de libertad de conciencia de sus hijos, el derecho de los padres a que sus hijos re-

<sup>14</sup> Ana Valero Heredia “Ideario educativo constitucional y *Homeschooling*: a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2010, del 2 de diciembre”, *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid, año 32, núm. 94, enero-abril de 2012, pp. 411-442.

<sup>15</sup> María José Parejo Guzmán: “Reflexiones sobre el asunto Lautsi y la jurisprudencia del TEDH sobre símbolos religiosos: hacia soluciones de carácter inclusivo en el orden público europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Madrid, año 14, núm. 37, 2010, pp. 865-896.

ciban una educación conforme con sus convicciones y el principio de neutralidad del Estado.

Por lo que respecta al porte de simbología religiosa por los docentes o alumnos debe partirse de la idea que la utilización de signos religiosos que identifican a la persona con la religión a la que pertenece forma parte de la vertiente externa de su derecho de libertad de conciencia.

De manera que, los derechos que pueden entrar en conflicto son: en primer lugar, el derecho de libertad de conciencia de quien exhibe el símbolo que manifiesta con ello su pertenencia a una determinada creencia; y, en segundo, la libertad de conciencia del otro sujeto implicado: el alumno y, más concretamente, la libre formación de su conciencia, más frágil y fácil de lesionar cuanto menor sea su grado de madurez.

Lo que se halla constitucionalmente prohibido es cualquier forma de exhibición del símbolo que conlleve un proselitismo ideológico o religioso de carácter adoctrinador.

La garantía de la libre formación de la conciencia del educando no requiere de una asepsia valorativa en torno al mismo, antes bien, reclama un clima pluralista al que coadyuva la libre exhibición de los signos que identifican a los docentes o a los demás alumnos con el pluralismo ideológico y religioso vigente en la sociedad.

La actividad educativa integra entre sus fines no sólo el de enseñar sino también educar en los valores constitucionales, y en dicho marco cabe cuestionarse qué efecto tendría para la libre formación de la conciencia del alumnado que se impidiera a un profesor o a otro alumno el uso de un signo representativo de la religión a la que pertenece cuando el mismo no se hallare acompañado de actitudes, en el caso de los docentes, esencialmente verbales, que pusieran de manifiesto su voluntad adoctrinadora, o que entorpeciese, en el caso de los alumnos, la normal actividad del centro educativo.

Por todo ello, cabe sostener que ni el principio de laicidad ni la garantía de la libre formación de la conciencia del menor, al que se encuentra íntimamente vinculado su derecho a la educación, exigen *a priori* la prohibición absoluta de símbolos religiosos o ideológicos representativos de las creencias de quien los porta.

## 2. Proselitismo

Otra cuestión de la que también se ha ocupado el TEDH es la relativa a la propaganda o proselitismo religioso. A este respecto la jurisprudencia existente es principalmente relativa a Grecia, pues su Constitución prohíbe el proselitismo. Esto tiene una explicación histórica, ya que durante el siglo XIX hubo un gran movimiento de misioneros protestantes, cuya misión era divulgar y repartir la Biblia. Pues bien, a partir de esto, la iglesia ortodoxa griega consiguió que en la Constitución se incluyera la prohibición del proselitismo.

El caso paradigmático sobre esta cuestión es el Asunto *Kokkinakis contra Grecia*, del 25 de mayo de 1993. El señor Kokkinakis acude al TEDH alegando violación de su derecho de libertad religiosa porque había sido condenado por haber realizado proselitismo de sus creencias religiosas. El TEDH señala que, en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos, sólo es inadmisibles

el proselitismo que sea tendencioso, que abuse de las circunstancias de las personas, que se aproveche de situaciones de debilidad, pero que no se puede prohibir el proselitismo de quienes quieren predicar sus creencias. En consecuencia condena al Estado griego.

### 3. *Atuendos o vestimentas religiosas*

En este epígrafe procede hacer referencia a la reciente y, estimamos, desacertada, Sentencia del TEDH del 1 de julio de 2014, en el Caso *S. A. S. c. Francia*, en la cual el Tribunal declara la convencionalidad de la Ley francesa del 11 de octubre de 2010, que prohíbe el uso del *burka* en espacios públicos.<sup>16</sup>

Lo llamativo de la misma es que en ella el Tribunal desestima la mayor parte de los argumentos alegados por el Gobierno francés: “la igualdad ente hombres y mujeres” por primar la libertad de elección de las mujeres musulmanas adultas; la “seguridad” y el “orden público” —por considerar el Tribunal que una prohibición general es desproporcionada—; y, sin embargo, acepta la convencionalidad de la ley sobre la base de un argumento tan endeble como el concepto de “*vivre ensemble*”. Así, el Tribunal afirma que lo que el Gobierno francés califica de “respeto a las exigencias mínimas de la vida en sociedad y vivir juntos” puede relacionarse con el propósito legítimo que constituye “la protección de los derechos y libertades de los otros”.

El Tribunal tiene en cuenta el hecho de que el Estado francés considere que el rostro juega un papel importante en la relación social y admite que la barrera que supone el velo integral sea percibida como un atentado a los derechos de los otros e impida evolucionar la sociabilidad, facilitando la vida en común.

En este sentido afirma:

Si el pluralismo y la democracia implican la libertad de manifestar sus convicciones especialmente con el uso de signos religiosos, los poderes públicos deben velar las condiciones en las cuales estos signos son usados y las consecuencias que el uso de estos signos pueda comportar. Cuando el ocultamiento de la cara tiene como consecuencia el privar al sujeto de derecho, miembro de la sociedad, de toda posibilidad de poderlo individualizar por su cara y teniendo en cuenta que esta individualización es una condición relacionada con su esencia, la prohibición del uso del velo integral islámico en los lugares accesibles al público, aún en el caso de que sea una expresión de una convicción religiosa, responde a una necesidad social imperiosa en una sociedad democrática.

Y para justificar la convencionalidad de la ley francesa acude a la llamada “doctrina del margen de apreciación” que, teóricamente, puede ser entendida como un espacio de discrecionalidad con la que cuentan los Estados para fijar el contenido y alcance de los derechos del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos tomando en consideración determinadas circunstancias jurídicas, sociales y culturales.

<sup>16</sup> Un análisis crítico puede leerse también en Jaime Gajardo Falcón, “La prohibición del velo integral en los espacios públicos y el margen de apreciación de los Estados. Un análisis crítico de la Sentencia del TEDH de 01.07.2014, S.A.S. c. Francia, 43835/11”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Madrid, año 19, núm. 51, mayo-agosto de 2015, pp. 769-783.

El fundamento del margen de apreciación no se encuentra en el texto del Convenio Europeo, se trata más bien, de un instrumento interpretativo que parte de la idea de que un derecho no puede juzgarse en abstracto, omitiendo los marcos culturales y económicos que lo circundan.

Sin embargo, en la práctica, muchas veces, sirve para justificar lo injustificable.



# La dignidad como concepto fundamental de los derechos humanos y plataforma de la respuesta al VIH/sida<sup>1</sup>

Víctor Rodrigo Ruiz Roldan\*

Aprobado para su publicación  
el 24 de octubre de 2016.

RESUMEN: Los movimientos sociales de lucha contra el VIH y el sida, adoptaron la acepción filosófica y jurídica de “dignidad” como concepto fundamental para el reconocimiento de sus derechos humanos. Este concepto se convirtió en la antítesis del estigma y discriminación hacia las personas infectadas/afectadas y con el paso del tiempo pasó a ser un principio jurídico fundamental para combatir la epidemia. Desde la Cumbre Mundial sobre el SIDA de 1994, celebrada en París, hasta la firma de la Declaración Política de las Naciones Unidas de 2016; se han reconocido oficialmente los obstáculos sociales, culturales, jurídicos, económicos y políticos que deben ser combatidos con el esquema de derechos humanos. Por lo que se trata de un concepto clave en el contexto de los Programas Nacionales de Respuesta al VIH y el sida a nivel mundial, regional y nacional. La descripción de su evolución a través de la promulgación de declaraciones, compromisos y políticas que procuraron la creación de marcos jurídicos, sociales y normativos, es fundamental para tomar decisiones en la administración pública y en la atención integral hacia las personas que viven con VIH y el sida.

*ABSTRACT: The social movements in the fight against HIV and aids adopted the philosophical and legal meaning of “dignity” as a fundamental concept for the recognition of their human rights. This concept became the antithesis of stigma and discrimination towards infected/ affected people and over time became a fundamental legal principle to combat the epidemic. Since the 1994 World Summit on AIDS held in Paris, until the signing of the United Nations Political Declaration of 2016; the social, cultural, legal, economic and political obstacles that must be tackled with the human rights framework have been officially recognized. This is a key concept in the context of the National Programs of Response to HIV and aids at the global, regional and national level. The description of its evolution through the promulgation of declarations, commitments and policies that sought to create legal, social and normative frameworks, is essential to make decisions in the public administration and comprehensive care towards people living with HIV and aids.*

SUMARIO: Introducción. I. El concepto de dignidad. II. La dignidad de las personas que viven con VIH/sida. III. Establecimiento de las directrices internacionales sobre

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el documento “Orientaciones terminológicas de ONUSIDA” que fue publicado en 2011, resulta pertinente utilizar con mayúsculas las siglas “VIH” para hacer mención a la infección que en algunos casos resulta ser asintomática, de la misma manera que las siglas con minúsculas “sida” debiera utilizarse para hacer mención al síndrome de inmunodeficiencia adquirida.

\* Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco (UAM-X), Maestrante en Trabajo Social por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Becario en el Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH).

VIH/sida para los Estados. IV. Construyendo un enfoque integral de prevención, atención y tratamiento. V. La articulación de la respuesta al VIH/sida. VI. Los logros y los retos de la respuesta al VIH/sida. VII. Las metas y compromisos de la respuesta al VIH/sida. VIII. Las metas internacionales y regionales para el control de la epidemia de VIH/sida. IX. Conclusiones: el concepto de dignidad consolidado en un marco de salud centrado en las personas que viven con VIH/sida.

## Introducción

Desde la firma del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Estado mexicano ha tenido a bien garantizar a las personas que residen en su territorio el acceso a una serie de bienes jurídicos tales como la salud, la educación, el trabajo, entre otros. Imponiéndose a sí mismo limitantes en un marco mínimo de derechos, el Estado ha buscado proteger a las personas de arbitrariedades encarnadas en sus servidores públicos. Además ha desarrollado herramientas jurídicas y mecanismos a través de los cuales las personas han podido gozar de una vida digna. Una muestra de este esfuerzo fue la reforma constitucional de 2011 y las subsecuentes modificaciones a las leyes reglamentarias y normas que las precedieron.

A propósito de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada el 10 de junio de 2011, se estableció como obligación de todas las autoridades del Estado mexicano, prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. En el artículo 1o., párrafo quinto quedó prohibida toda discriminación motivada por diversas cualidades personales entre las que se encuentra las condiciones de salud, las preferencias sexuales, y “cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.<sup>2</sup> Por su parte la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, reglamentó la anterior disposición al establecer en su artículo 4 que “queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto [...] impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de [...], la igualdad real de oportunidades”, quedando estipulado en el capítulo II, artículo 9, fracción XXXII, que se considera como discriminación: “Estigmatizar y negar derechos a personas con VIH/sida”.

La Ley General de Salud estableció que el objetivo de la “protección de la salud” consagrado en el artículo 4o. constitucional, no sólo es consistente en contribuir al bienestar físico y mental para el ejercicio de las capacidades de las personas, sino que también estipuló su cumplimiento con la finalidad de la prolongación y mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo social. El artículo 50 de esta Ley reconoció al usuario de los servicios de salud como “persona” que siempre ha requerido la obtención de servicios en los sectores público, social y privado (artículo 51), teniendo derecho a un trato respetuoso y digno por parte de los profesionales, técnicos y auxiliares.

Además, en el Artículo 77 bis se indicó que los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud debieran tener derecho a recibir un trato digno, respetuoso y atención de calidad. Siendo sus principales características, la provi-

<sup>2</sup> Véase el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011.

sión de “información suficiente, clara, oportuna y veraz”, teniendo en consideración que los prestadores de los servicios de salud<sup>3</sup> debieran orientar a las personas respecto de los riesgos y alternativas de los procedimientos de diagnóstico, tratamientos terapéuticos y quirúrgicos.

Al respecto de la atención médica, la Ley Federal de Metrología y Normalización, estipuló la existencia de Normas Oficiales Mexicanas (NOM), que son de observancia obligatoria, entre las que la NOM-010-SSA2-2010<sup>4</sup> que se publicó el 11 de noviembre de 2010, contempló que para la prevención y el control de la infección por el Virus de la Inmunodeficiencia Humana, debiera ser obligatoria la eliminación del estigma y la discriminación al que han estado sujetas las personas que viven con VIH/sida. Esto quiere decir que el personal de salud debiera vigilar el cumplimiento de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2014), el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el Programa Nacional de Derechos Humanos y el Programa de Respuesta al VIH/sida, evitando cualquier manifestación de estigma y de formas de exclusión social al interior de los servicios médicos.

Con esta finalidad se estableció el seguimiento obligatorio de la Guía de Manejo Antirretroviral de las Personas que viven con VIH/sida, actualizado recientemente (2014-2015) y publicado en la página electrónica de CENSIDA. También se contempló que la capacitación del personal de salud contenga los principios bioéticos, normativos, que abarquen temas de equidad de género, de diversidad sexual, derecho a la igualdad y derechos humanos, la comunicación médico-paciente y la no discriminación por causa de sexo o preferencia sexual.<sup>5</sup>

Con base en la anterior normativa, se ha dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), que es primordial mejorar la atención a la salud de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y a su vez el Programa Sectorial de Salud 2013-2018 (PROSESA) en su estrategia 1.5 marcó la pauta de incremento el acceso a la salud sexual y reproductiva, así como, asegurar la detección y tratamiento oportuno de VIH/sida e ITS con énfasis en poblaciones claves. Alineando el PND 2013-2018 con el PROSESA 213-2018, y el Programa de Acción Específica (PAE) de la Respuesta al VIH/sida e ITS (2013-2018), se enfatizó la conveniencia de desarrollar acciones de prevención combinada para

<sup>3</sup> Al respecto puede consultarse la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47 que estipuló que todos los servidores públicos deben de cumplir con la “máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio”. Además contempló que los servidores públicos deben denunciar por escrito ante el supervisor jerárquico inmediato esos actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones, sobre todo si éstas son causales de faltas administrativas en los términos de las leyes y normas establecidas para el servicio público.

<sup>4</sup> Dentro de la NOM la consulta médica debiera contemplar la atención de urgencias de una forma responsable, digna y libre de discriminación. Además se debía referir a una atención especializada a los usuarios únicamente cuando se necesite, por su estado clínico. Lo anterior es sumamente importante debido a que fue antesala de la garantía a las personas viviendo con VIH/sida la revelación de su estado serológico entre personas que no tengan ninguna relación con su atención integral. En este sentido se debiera fomentar dentro de los servicios de salud la consejería, el consentimiento informado y la confidencialidad del estado clínico de las personas.

<sup>5</sup> Véase la Norma Oficial Mexicana NOM-010-SSA2-2010, para la prevención y el control de la infección por virus de inmunodeficiencia humana, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en 2010, además sería importante consultar las 39 normas que emparentan con ésta, ya sea por su carácter de transversalidad o debido a que se menciona y estipula algún procedimiento al respecto.

disminuir los efectos del VIH en la población, brindando atención integral y de calidad.<sup>6</sup>

**Imagen 1.** Alineación de los objetivos PAE con PROSESA 2013-2018

Objetivos del PROSESA	Estrategias del PROSESA	Líneas de acción del PROSESA	Objetivo del PAE
<b>1. Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades.</b>	1.5. Incrementar el acceso a la salud sexual y reproductiva con especial énfasis en adolescentes y poblaciones vulnerables.	1.5.1. Diseñar estrategias de comunicación en salud sexual y reproductiva.	1. Disminuir los efectos del VIH E ITS mediante prevención focalizada, diagnóstico temprano, tratamiento oportuno; así como el fortalecimiento de la rectoría.
		1.5.4. Promover la salud sexual y reproductiva responsable, así como la prevención de VIH y otras ITS.	
		1.5.5. Garantizar abasto y oferta de métodos anticonceptivos e insumos para la prevención del VIH y otras ITS.	2. Implementar estrategias de prevención combinada en poblaciones clave y en situación de desigualdad.
		1.5.6. Asegurar la detección y tratamiento oportuno de VIH, sida e ITS, con énfasis en poblaciones clave.	3. Brindar atención integral de calidad del VIH e ITS, con respeto a los derechos humanos y la diversidad sexual y cultural.
		1.5.8. Incrementar la cobertura de detección prenatal y tratamiento oportuno para prevenir la transmisión vertical del VIH y sífilis congénita.	4. Eliminar la transmisión vertical del VIH y la sífilis congénita para lograr la primera generación libre de estas infecciones.

FUENTE: imagen extraída de “Programa de Acción Específico PAE de la Respuesta al VIH/ sida e ITS 2013-2018”

Para cumplir con los objetivos del PROSESA, contribuir a la prevención, detección oportuna y vinculación temprana a los servicios de salud de las personas viviendo con VIH; es preciso que los servicios de salud hayan capacitado a su personal para tener plena conciencia del trato humano y con dignidad, además de contar con formación continua y garantizar que la información relacionada con la epidemia de VIH en el país sea de fácil acceso. Además de procurar y operar espacios de salud amigables o acciones en favor de las poblaciones clave donde puedan promocionar sus servicios como accesibles, junto con toda condición que deba cumplirse de acuerdo con las leyes locales.

Por ello es de suma importancia describir las características que debe tener un enfoque de provisión de servicios de salud para personas viviendo con VIH/ sida, que se adecue al concepto de dignidad que ha evolucionado a lo largo de más de 30 años de la presencia de la epidemia. Como veremos desde los años ochenta las organizaciones de la sociedad civil han luchado por el reconocimiento de sus derechos humanos, teniendo como fundamento el concepto de dignidad que ha permitido la consolidación de varios componentes que no se pueden perder de vista si se ha pretendido contar con una respuesta nacional al VIH/ sida con apego en los derechos humanos.

<sup>6</sup> Véase el “Programa de Acción Específico: Respuesta al VIH, sida e ITS, 2013-2018” publicado por la Secretaría de Salud en 2013.

## I. El concepto de dignidad

El concepto de dignidad desde la perspectiva teológica ayudó a los jerarcas religiosos a argumentar la capacidad del ser humano a elegir libremente. La Iglesia Católica, relacionaba la dignidad con la palabra “persona”, indicando que el ser humano era una criatura racional, por lo que se debía reconocer su libre albedrío. Se pensaba que toda persona actuaba sobre su entorno y su medio ambiente, siendo capaz de idear, pensar y desarrollar proyectos personales que le permitían tomar decisiones y orientar sus acciones.<sup>7</sup>

Para Santo Tomas de Aquino, por mandato de la ley divina y al tratarse de seres racionales, las personas podían ejercer su libre decisión y acción. Entre ellos era posible la provisión de leyes que se subordinaban a la ley divina, sin embargo, se contemplaban excepciones en el caso en que se pusiera en duda su estatus de persona, cuando se colocaba en situación de servidumbre, al ser objeto de calumnias o al ser sometido por un agresor.<sup>8</sup>

Cualquiera de esas condiciones podía poner al ser humano en franca desventaja para ejercer su capacidad volitiva, es decir, a pesar de tratarse de un ser racional, bajo estas condiciones, se podía renunciar al libre desarrollo de su personalidad debido a que se encontraba bajo la subordinación de la voluntad de otros, renunciando a la posibilidad de generar ideas y capacidades para sí mismo y para otros.

Esta discusión sentó las bases para el surgimiento de diversas perspectivas, como el racionalismo, que afirmaba, que sólo los seres humanos se podían llamar “personas”, por lo que sólo ellos se debían a la realización del ejercicio de su voluntad, siendo capaces de la dignidad, en tanto valor intrínseco que no estaba condicionado a ningún valor monetario o moral.<sup>9</sup>

Por ejemplo, para Emmanuel Kant la dignidad se podía ejercer sólo por los seres humanos que están sujetos a su actuar libre, y en la medida en que también se encontraban en condiciones de guiarse por principios racionales, podrían reconocer y tratar a otras personas como un fin y no como un medio. Las leyes, por lo tanto, deberían estipular un obrar absoluto o relativo, es decir, determinarían la posibilidad de privar a ciertas personas del derecho de obrar libremente, siempre y cuando se acreditara su incapacidad de actuar sin autonomía de voluntad; ya que de otra manera sería totalmente legítimo que la persona actuara en pleno reconocimiento de su dignidad.<sup>10</sup>

Bajo esta lógica la autodeterminación de todos los seres humanos se convirtió en un principio supremo que estaría detrás del concepto de dignidad cuyo ejercicio y respeto fue capaz de distinguir a los seres humanos. En esto concuerdan varios autores contemporáneos como Miriam Hoyos, Javier Hervada, Luis Legas y Lacambra, Jacques Maritain, Jhon Finnis, Gilberto Hottois, Amartya

<sup>7</sup> Véase Javier Hervada, *Nociones de derecho canónico y afines*. 2a. ed. Pamplona, Navarra Gráfica Editores, 2005, en el que se discutieron ampliamente los términos de persona, derecho y justicia; desde una perspectiva teológica.

<sup>8</sup> Véase Santo Tomas de Aquino, *La suma teológica*. Presentado por Damián Byrne. Madrid, Biblioteca de Editores Cristianos, 2001, en <http://biblioteca.campusdominicano.org/1.pdf>.

<sup>9</sup> Véase Javier Aguirre-Pabón, “Dignidad, derechos humanos y la filosofía práctica de Kant”, *Vniversitas*. Bogotá, núm. 123, julio-diciembre de 2011.

<sup>10</sup> Véase Manuel Kant, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Texto integro de la traducción de Manuel García Morente. San Juan, Puerto Rico, Pedro M. Rosario Barbosa, 2007.

Sen; quienes comentaban que la racionalidad y, por ende la voluntad, le atribuía al ser humano una exigibilidad del cumplimiento de los derechos humanos.<sup>11</sup>

Sin embargo, la Ilva Myriam Hoyos explicó que entre algunos grupos sociales no se ha instalado la “debitud” como un deber exigible hacia sí mismo y hacia otros, debido a que no se ha podido comprender fuera del punto de vista de la coerción personal o social. Por el contrario, los seres humanos debieran asirse a la capacidad de establecer para sí y para otros la condición de “persona”, lo que equivaldría al cumplimiento de derechos para sí y para otros.<sup>12</sup>

De esta manera, los derechos no podrían ser entendidos en su sentido “positivo”, por el contrario, tendrían que ser comprendidos en virtud de dar cabida a las elecciones voluntarias, como ejercicio de la dignidad humana en observación de un “bien de la persona”, entendiéndolo como bien, una posesión y no un juicio de valor, es decir, que las personas tendrían que poseer el valor simbólico que generara para sí o para otros un bienestar.

A partir de este análisis filosófico el principio de dignidad podría definirse como un bien simbólico que implica el reconocimiento mismo de la persona como ente racional, consciente de sí y de otros, y que en su actuar volitivo pudiera desarrollar mejores condiciones de vida. El reconocimiento de este bien simbólico debería ir emparejado con el reconocimiento de derechos que permitieran el desarrollo de estilos de vida, sin importar su prestigio.

Bajo esta definición, aunque diversas personas en un entorno social no compartieran prácticas entre sí y se consideraran en valoraciones simbólicas jerárquicas entre ellos, los estilos de vida no podrían ser anulados o cancelados. Pues el respeto de la dignidad no se podría concebir sin el obrar, sino que tendría que responder a la obtención de bienes para la subsistencia de los estilos de vida.<sup>13</sup>

Para Amartya Sen, con esta perspectiva la dignidad se convirtió en un bien atribuible a todos los seres humanos, no sólo por su existencia misma, sino por hacer necesarios los derechos para su subsistencia. Ella afirmó que en tanto las personas debieran obrar para cubrir ciertas necesidades, estos insumos y necesidades podrían interpretarse como derechos por las personas. Así los actos y obras cubrirían necesidades concretas en un estilo de vida, que en lo sucesivo se podrían considerar como derechos.<sup>14</sup>

Sen afirmaba que en dicho supuesto y ante la posibilidad de que no se contemplaran las necesidades en las leyes locales, resultaba muy importante referirse a los derechos humanos con apego a las condiciones mínimas indispensables que se debieran garantizar y establecer el respeto a la dignidad humana por parte de los Estados. Siempre y cuando la dignidad, como principio, fuera

<sup>11</sup> Véase María Elena Lugo Garfías, “La dignidad y el trato digno como compromiso del Estado mexicano”, *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, nueva época, año 6, núm. 16, 2011, pp. 80-85.

<sup>12</sup> Véase Hoyos, Ilva “La dignidad de los derechos humanos”. España, Editorial Temis S.A. 2007.

<sup>13</sup> Véase Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*. Trad. de Esther Rabasco y Luis Toharia. Bogotá, Planeta, 2000, en el capítulo: “Cultura y derechos humanos”, quien le atribuyó importancia a la libertad para determinar el estilo y el modo de vida, porque este principio le permite a la persona la posibilidad de trazar objetivos y de estimar la forma de concretarlos.

<sup>14</sup> M. E. Lugo Garfías, *El derecho a la salud en México. Problemas de su fundamentación*. México, CNDH, 2015, contempló que “un derecho implica una determinación jurídica o moral, un reclamante y un obligado. El que la libertad de acción aparezca como estructura de una importante cantidad de derechos significa que se trata de una necesidad patente”, p. 99.

una guía para la acción de las personas, tanto en la vida cotidiana, como desde el punto de vista jurídico. Debiendo ser un punto de partida por el cual se pudiera realizar una obra, llámese autónoma o institucionalizada.

Al quedar sustentada la importancia del concepto de dignidad para los derechos humanos desde el punto de vista filosófico, resultaba evidente que quien atentaba contra la dignidad humana, no sólo privaba a una persona de la posibilidad de desarrollar capacidades de autodeterminación en igualdad de oportunidades, sino que también la privaba de obrar para conseguir, por sus propios medios, su sustento y necesidades, lo que desembocaba siempre en violaciones graves a los derechos humanos, mismos que debían ser defendidos civilmente para su reconocimiento.

## II. La dignidad de las personas que viven con VIH/sida

No es necesario un recuento histórico muy detallado para traer a la memoria que la década de los ochenta fue sin duda el contexto social más hostil y adverso para las personas viviendo con VIH/sida en toda la historia de la epidemia. Las personas infectadas no sólo se enfrentaron al escarnio propio del diagnóstico, sino también al temor a ser juzgados por la sospecha de pertenecer a grupos poseedores de características físicas y comportamentales desacreditables. Ante diferentes sectores de la sociedad las personas que presentaban la enfermedad eran desacreditadas por su estilo de vida, condición migratoria, estado de salud o incluso lugar de residencia, y en muchos casos hasta fueron responsabilizados de la propagación de la epidemia en medios masivos de comunicación científica o periodística.

Sólo hace falta un recuento de las palabras con que se nombró a la enfermedad para caracterizar el estigma y la discriminación que se generó en varios ámbitos sociales. La enfermedad recibió muchos apelativos como “*cancer gay*”, “*gay related inmuno deficency (GRID)*”, “sidoso” o “enfermedad de las 4H (homosexuales, haitianos, hemofílicos y heroínómanos)” que hacen evidente un difícil entorno de rechazo y maltrato, no sólo hacia las personas infectadas y enfermas, sino hacia quienes, sin encontrarse enfermos, se consideraban los propagadores de la misma. En este sentido es que el estigma asociado al VIH/sida siempre estuvo estrechamente relacionado con estilos de vida, particularmente con aquellos asociados a la diversidad sexual y específicamente con la homosexualidad entre hombres.<sup>15</sup>

Durante las décadas de los ochenta y noventa, esto siguió reproduciéndose sin importar los descubrimientos y las evidencias científicas. A pesar de conocerse con exactitud el agente viral, el medio de transmisión, las barreras biomédicas de prevención y la manera en que se combatían sus signos y síntomas; el estigma y la discriminación eran una constante. Las personas infectadas o enfermas eran privadas del ejercicio de sus derechos, sufrían rechazos y malos

<sup>15</sup> Mirko Grmek *Historia del sida*. México, Siglo XXI, 2010, aclaró que el proceso de estigmatización comenzó en diversos campos sociales y se construyó con el devenir de las opiniones de varios agentes sociales que trataron de denominar a la nueva enfermedad con diferentes palabras, sin embargo, con el paso del tiempo, las metáforas asociadas al padecimiento de dichas palabras, se adhirieron al significado del sida formando metáforas de la enfermedad.

tratos aún después de su muerte, además el estigma y la discriminación se extendía también hacia las familias y aquellas personas que se solidarizaban con la lucha contra la epidemia.<sup>16</sup>

Al principio, las movilizaciones de lucha contra el VIH/sida en varias partes del mundo las encabezaron organizaciones de la diversidad sexual, especialmente organizaciones que realizaban activismo en favor del movimiento homosexual que para entonces en Estados Unidos ya contaba con aproximadamente una década de trabajo desde los sucesos de 1969 en Stone Wall, Nueva York. Es así como en 1983 en Denver, Colorado, se realizó un Congreso de Organizaciones de la Sociedad Civil, al que asistieron muchas personas diagnosticadas, dando origen a los “Principios de Denver”, primer documento en que se reivindicó la “dignidad” como fundamento de sus derechos. El documento hizo hincapié en que se dejaran de utilizar los términos “*víctimas o pacientes*” y que se les reconociera su carácter de “*personas*” con el derecho a morir y vivir con dignidad.<sup>17</sup>

En este documento se recomendó a la población en general dejar de hacer a las personas viviendo con VIH/sida “chivos expiatorios”, ni los culpables de la epidemia, dejando de “generalizar” sobre sus estilos de vida; además, se recomendó a las personas infectadas y afectadas, involucrarse, organizarse y ser inclusivos para responder a la epidemia, enfatizando su derecho a una vida emocional y sexual plena, a un tratamiento médico de calidad, una explicación completa de todos los procedimientos del servicio médico, la “privacidad y confidencialidad de los expedientes médicos, al respeto humano” y a escoger de forma libre sus seres amados. Esta primera declaración de principios sirvió de punto de partida para un movimiento de lucha contra el sida, que tras la aparición de organizaciones dedicadas expresamente al tema de VIH/sida en todo el mundo, fundamentó su reivindicación ante múltiples acusaciones y señalamientos de los que eran objeto.

Los argumentos del activismo encontraron en el concepto de dignidad un sustento filosófico y jurídico sólido al pedirle, a la sociedad en general, su solidaridad ante la enfermedad. Esto dio cabida a una serie de reivindicaciones sobre sus necesidades y la transformación de un estigma negativo, por otro positivo, tal fue el caso del “lazo rojo” creado por el grupo Visual AIDS de Nueva York en 1991, símbolo de la conciencia y solidaridad a los fallecidos, personas viviendo con VIH y a los que se preocupaban por la enfermedad. Las reivindicaciones superaban el objetivo de la provisión de la salud, pues se extendían al objetivo de conseguir un entorno libre de estigma y discriminación en que las personas viviendo con VIH/sida pudieran emprender acciones sociales y comunitarias para combatir la enfermedad.

Así es como los Principios de Denver comenzaron como argumentos de activismo civil que encontraron un fundamento jurídico en el marco internacional de los derechos humanos; teniendo como resultado, por un lado, el surgimiento

<sup>16</sup> Francisco Galván Díaz, *El sida en México. Los efectos sociales*. México, Ediciones de Cultura Popular, 1988, realizó una recopilación de artículos que forman parte de las primeras obras que presentan un panorama general de vivencias, opiniones y posturas académicas sobre el VIH/sida, durante los primeros años de la epidemia en nuestro país.

<sup>17</sup> Leonardo Bastida, “Reporte especial: a treinta años del VIH/sida”. México, NotiESE, junio 3, 2011, en [http://www.notiese.org/notiese.php?ctn\\_id=4952](http://www.notiese.org/notiese.php?ctn_id=4952).

de un enfoque de atención, prevención y tratamiento adaptados por organizaciones de la sociedad civil, que con el paso del tiempo, orientaron muchas de las directrices de las políticas y programas de tratamiento, que sin ser vinculantes, han marcado un parámetro de atención con base en compromisos internacionales adquiridos por los Estados nacionales.

### III. Establecimiento de las directrices internacionales sobre VIH/sida para los Estados

Desde 1988, durante la Cumbre Mundial de Ministros de Salud sobre Programas de Prevención del sida, se fomentaron esquemas de prevención que estaban enfocados al control de los bancos de sangre y a la creación de consejos nacionales para la prevención del VIH/sida, sin embargo estos esfuerzos fueron parciales, pues a corto plazo fue evidente el aumento exponencial de nuevos casos y el incremento de muertes, por lo que se aumentaron también las organizaciones de la sociedad civil de lucha contra el sida.<sup>18</sup>

A pesar que desde 1989 se realizó la Primer Consulta sobre VIH/sida y Derechos Humanos, organizada por el Centro de Derechos Humanos y la Organización Mundial de la Salud en Ginebra con el propósito de formular políticas y normas internacionales para el cumplimiento de los derechos humanos, recomendando “eliminar las barreras entre las personas infectadas y las que no lo estaban” y haciendo puntual la recomendación de evitar la discriminación entre las personas infectadas por VIH y las personas con sida; fue hasta el crecimiento de defunciones y nuevas infecciones, durante los primeros cinco años de la década de los noventa, que se comenzaron a reconocer con mayor plenitud la necesidad de una acción global coordinada entre Estados, sociedad civil, instituciones sanitarias y un programa conjunto de las Naciones Unidas.<sup>19</sup>

El incremento del número de organizaciones civiles nacionales de lucha contra el sida que proporcionaban servicios de salud y asesoría jurídica con base en obligaciones internacionales, estatales y locales de derechos humanos, hizo cada vez más evidente la necesidad de una organización global para la respuesta al VIH/sida. Organizaciones como ACT UP, en Estados Unidos, Foundation Terrence Higgins en Inglaterra, FASO en África y FRENPAVI en México; condenaban las acciones de los Estados, argumentando que no eran suficientes ante el incremento de nuevas infecciones y defunciones.<sup>20</sup>

Los movimientos nacionales, poco a poco, tuvieron acceso a financiamientos que comenzaron a desarrollar una estructura organizacional más eficaz para

<sup>18</sup> Miguel García Murcia *et al.*, *Memorias de la lucha contra el VIH en México: los primeros años*. México, Historiadores de las Ciencias y las Humanidades A. C., 2012, detallaron la manera en que se incrementaron las organizaciones civiles de lucha contra el sida, durante las décadas de los ochenta y noventa.

<sup>19</sup> En el documento “Directrices internacionales sobre el VIH/sida y los derechos humanos”. Nueva York, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida, 2006, se realizó una amplia semblanza sobre la situación epidemiológica mundial que imperaba en el momento, así como de las acciones institucionales de respuesta y derechos humanos antecedentes de las directrices.

<sup>20</sup> En el Informe sobre salud en el mundo 2004, publicado por la Organización Mundial de la Salud, se presentó el caso del VIH/sida como un ejemplo de “participación de la comunidad: sensibilización y acción” en temas de salud, brindando datos relevantes sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

brindar acceso a medicamentos, proporcionar atención a las personas infectadas y afectadas por el virus y hasta para realizar investigación más enérgica sobre tratamientos. En América Latina, por ejemplo, existían frentes y coordinaciones que cada año realizaban congresos nacionales y regionales para la lucha contra el sida en la década de los noventa.<sup>21</sup>

Ante el desbordamiento de la problemática relativa al VIH/sida, en la Cumbre Mundial sobre el SIDA de 1994, celebrada en París, se declaró que el sida por su magnitud constituía una amenaza para la humanidad, reconociéndose la existencia de obstáculos culturales, jurídicos, económicos y políticos. Se reconoció también que la atención primaria en salud debía regir la prevención y la asistencia médica para el VIH tal como lo dictaba la Declaración de Alma-Ata, las cuales debían integrarse al enfoque global para combatir la epidemia.<sup>22</sup>

En la declaración de la cumbre se afirmaba que las personas viviendo con VIH debían ejercer plena y total igualdad de derechos y libertades fundamentales, expresándose la determinación de que los Estados lucharan en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, teniendo el propósito del surgimiento de nuevas formas de solidaridad locales, nacionales e internacionales impulsadas especialmente por las organizaciones civiles, los Estados firmantes de la cumbre y el programa conjunto con las Naciones Unidas sobre el VIH/sida.

El Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA) fue creado en 1996, bajo el compromiso de respetar los derechos de las personas, su objetivo fue fortalecer las acciones en combate al VIH/sida. El mismo año se concretó una resolución para que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), emprendiera esfuerzos conjuntos con UNUSIDA, organismos internacionales, los Estados y las organizaciones no gubernamentales con el fin de “elaborar directrices para la promoción y protección del respeto de los derechos humanos en el contexto del VIH/sida”.

Para 1998, las directrices internacionales sobre el VIH se concentraban en las acciones de los Estados, sin embargo, el documento aclaró que esto no sólo incluía a agentes claves en la atención hacia las personas viviendo con VIH, por el contrario, eran extensivas a grupos de profesionales, personal de atención en salud y hasta a las comunidades religiosas. Este documento fue base para reconocer los argumentos de reivindicaciones en contra del estigma y la discriminación hacia personas viviendo con VIH/sida, establecido en un marco de derechos humanos. Además, se estableció que desde el punto de vista de la salud pública no existió justificación alguna para adoptar medidas de aislamiento y detección obligatoria a las personas, defendiéndose la asistencia voluntaria, ética y los derechos humanos en la provisión de los servicios de salud.

Además, se declaró la necesidad de ampliar los alcances de la promoción de la salud, poniendo énfasis en la producción y aprobación de legislación nacional y local antidiscriminación en que se pudiera incluir implícita y explícitamente al

<sup>21</sup> En 1996 se realizó una consulta regional sobre la participación de las organizaciones civiles de América Latina, misma que se encuentra accesible en el documento “Consulta regional sobre programas de prevención, atención y apoyo, con hombres que tienen sexo con hombres en América Latina y el Caribe”, editada por el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/sida.

<sup>22</sup> La “Declaración de la Cumbre de París sobre sida, 1994”, se consultó en la pagina de la organización venezolana Acción Ciudadana contra el sida A. C. en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/VIH/OtrasPublicacionesdeinteresrelacionadosconelVIH/ONU/Declaracion%20Cumbre%20de%20Paris%20sobre%20SIDA.pdf>.

VIH/sida, pues afirmaba que la discriminación sobre la base real o presunta de infección por VIH/sida estaba prohibida en el Pacto Interamericano de Derechos Humanos, la Convención Internacional de Derechos Humanos y el Pacto Interamericano de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

De esta forma se afirmó que la discriminación había llevado a la clandestinidad a la epidemia, lo que dificultaba frenar la propagación de la infección. El documento argumentó que en condiciones de estigma y discriminación no se podía cumplir el derecho a la salud. En resumen, las directrices establecieron una orientación para los Estados en materia de derechos humanos hacia las personas infectadas, enfermas y afectadas por la epidemia. Cabe señalar que estas directrices no sólo se limitaban a la práctica sanitaria, dejaron estipulado que para hacer una eficaz promoción de la salud se debían combatir los aspectos jurídicos y sociales que dificultaban la respuesta al VIH/sida.

#### **IV. Construyendo un enfoque integral de prevención, atención y tratamiento**

Una vez establecidas las directrices internacionales sobre VIH quedó asentado su vínculo con los derechos humanos al publicarse la Resolución de la Comisión de los Derechos Humanos 1999/49, Protección de los derechos humanos de las personas infectadas con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y con el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), solicitando a los Estados la adopción de las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas viviendo con VIH/sida.

Sin embargo, aún quedaba pendiente el seguimiento puntual de estas recomendaciones, pues en muchas partes del mundo el entorno social continuaba siendo sumamente hostil. Muchos activistas como Philly Lutaaya, a quien se le atribuyó el Modelo Greater Involvement of People Living with HIV/AIDS (GIPA)<sup>23</sup> o la organización Global Network of People Living with HIV (GNP+), adoptaron nuevas formas de expresión para combatir el estigma y la discriminación. La frase “personas que viven con VIH/sida (PVVS)” atribuida a GNP+, tuvo la intención de enfatizar que a pesar de que las personas que no se encontraban infectadas, como familiares, parejas o amigos, éstas también son afectadas en su dignidad por ser objeto del estigma y la discriminación.<sup>24</sup>

En el documento De los principios a la práctica. Mayor participación de las personas que viven con o están afectadas con VIH/sida (MPPVS), publicado por ONUSIDA en 1999, se reconoció que existía un gran abismo entre la realidad y los acuerdos de la Cumbre Mundial de París de 1994, sobre todo en materia de impulso a la participación dentro de las actividades de respuesta a la epidemia. Aclaró que mientras existieran obstáculos en el entorno social, cultural, político

<sup>23</sup> En español las siglas GIPA fueron traducidas como mayor participación de las personas que Viven con o están afectadas con VIH/sida (MPPVS).

<sup>24</sup> Véase el documento “De los Principios a la Práctica Mayor Participación de las Personas que Viven con o están afectadas con VIH/sida”. Nueva York, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/sida, 2009, en el cual se presentaron los antecedentes del GIPA y el concepto de “persona que vive con VIH/sida”.

y económico no se podía pensar en resultados satisfactorios respecto de ningún modelo como el GIPA.

El GIPA fue asumido por ONUSIDA como una política de fomento a la participación, no sólo de las personas viviendo con VIH sino también hacia sus familiares, amigos o parejas, buscando superar la distinción entre “prestadores” y “receptores” del servicio de salud. Se buscaba destacar que estas personas debían ser un ejemplo para otros, pues contaban con amplia experiencia para oponerse al estigma que imperaba en la epidemia.

Es en este momento cuando la documentación de experiencias de la sociedad civil, se volvió un objetivo indispensable, tratando de hacer un aprovechamiento de los aprendizajes obtenidos a lo largo de dos décadas. El documento “MPPVS” de ONUSIDA hizo hincapié en que las experiencias de la participación de las organizaciones civiles eran sumamente importantes para comprender el modelo MPPVS, y brindó una gran oportunidad para nutrir la respuesta al VIH con el empoderamiento y las buenas prácticas de las personas que viven con VIH.

De la misma manera, el documento hizo hincapié en que el sector privado debía tener un amplio interés para combatir el VIH, sobre todo en regiones como África en que una gran parte de la población se encontraba infectada. Además, se invitaba a las organizaciones y a los Estados para realizar capacitación continua a las organizaciones de la sociedad civil, todo esto con la finalidad de crear un entorno más propicio y favorable para combatir la epidemia. Pues, a pesar del surgimiento de los nuevos medicamentos inhibidores de la proteasa que demostraron su efectividad en el combate viral, así como el avance en materia de tratamiento antirretroviral de gran actividad (TARGA), los nuevos casos y las defunciones continuaban incrementándose, por lo que se identificó que era necesaria una respuesta global y organizada.

En la Cumbre Especial para la Organización y Unidad de África, se adoptó la Declaración de Abuja, que reconoció que la epidemia de VIH era una emergencia para este continente. Kofi Annan Secretario General de Naciones Unidas, una vez aprobados los Objetivos del Desarrollo del Milenio, declaró cinco acciones prioritarias para la respuesta a la epidemia. Entre los que se encontró la prevención de la propagación de la epidemia, reducción de la transmisión vertical, lograr el acceso universal al tratamiento, proteger a quienes son más vulnerables a la epidemia, así como buscar una cura para la infección.<sup>25</sup>

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el año 2000, aprobó la Resolución 1308, en la que se consideró a la epidemia del VIH como un asunto de seguridad mundial, a partir de la cual se lanzó la Alianza Pan-Caribe contra el VIH/sida, con el afán de movilizar recursos de los gobiernos, sociedad civil, sector privado y organismos regionales e internacionales para dar inicio a una respuesta más contundente a la epidemia del VIH/sida. En 2001 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó, en sesión extraordinaria sobre el VIH, la Declaración de Compromisos en la Lucha Contra el VIH/sida (UNGASS 2001, por sus siglas en inglés) con la que se establecieron objetivos comunes entre los Estados firmantes de la declaración, para reducir y frenar la propagación de

<sup>25</sup> Véase *op. cit.*, *supra* nota 21, en que se presentaron los antecedentes de la respuesta al VIH/sida.

la epidemia. Esta declaración ratificaba las cinco acciones propuestas por Kofi Anan, así como la creación de un fondo mundial contra el sida y para la salud.<sup>26</sup>

En la declaración se establecieron metas a corto y mediano plazos, así como compromisos a nivel mundial, regional y nacional, enfatizando que el liderazgo de los Estados era indispensable para la lucha contra el VIH/sida. Para ello era sumamente importante movilizar recursos a nivel nacional, regional y mundial, pues era una prioridad la consolidación del fondo mundial contra el VIH/sida, con el propósito de financiar medidas concretas y urgentes contra la epidemia sobre la base de un enfoque integrado de prevención, atención y tratamiento.

En el entendido que la respuesta al VIH demandaba, por un lado, la promulgación y fortalecimiento de leyes, reglamentos y medidas jurídicas para eliminar la discriminación, se establecieron compromisos de los Estados hacia los ciudadanos para el disfrute del pleno ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Además de mitigar las condiciones sociales y económicas favorables para la propagación de la epidemia. En el documento se planteó la necesidad del establecimiento de un marco jurídico y normativo nacional que protegiera la dignidad y los derechos de las personas infectadas en su lugar de trabajo, además de colocar en un lugar sumamente importante el combate a la pobreza y mejora de la educación.

El documento hizo de la prevención la base de la acción en contra del VIH/sida. Se convirtió en fundamental para combatir los factores que favorecían la propagación de la epidemia, por lo que se solicitó poner especial énfasis en las poblaciones que corrían un mayor riesgo de infección, por lo que se incorporó el componente de igualdad de género.

Las medidas de respuesta a la epidemia no podían carecer de medidas de protección, promoción y prevención hacia las mujeres, adolescentes y los niños y niñas; especialmente los niños huérfanos a consecuencia de la epidemia. Esto demandó conocer la epidemia a nivel local incluidas las regiones que se encontraban en conflictos bélicos o desastres naturales y poner especial énfasis en la investigación y desarrollo de producción académica que permitiera no sólo conocer la historia local de la epidemia, sino generar investigación en busca de estrategias biomédicas y una cura o vacuna.

A partir de este momento se establecieron, las bases para una respuesta global al VIH/sida, vinculadas a los derechos humanos por medio de la Resolución 2001/33, "Acceso a la medicación en el contexto de pandemias como la del VIH/sida" que reconoció que el acceso a la medicación de las personas viviendo con VIH/sida era un elemento fundamental para alcanzar la plena realización del derecho al grado máximo de salud.

Estos compromisos encontraron eco a nivel nacional, regional y mundial pues la declaración fue el parteaguas del establecimiento de programas nacionales de respuesta al VIH/sida, cuyas necesidades hicieron eco en organismos regionales e internacionales de salud. A partir de este momento se sentó la base de una respuesta coordinada y una cooperación para el seguimiento de los avances

<sup>26</sup> La Declaración de compromisos en la lucha contra el VIH/sida (UNGASS 2001), puede consultarse en ONUSIDA <http://www.unaids.org/es/aboutunaids/unitednationsdeclarationsandgoals/2001declarationofcommitmentonhiv/aids>.

sobre los compromisos adquiridos por los Estados a partir de mecanismos de supervisión y evaluación epidemiológica a nivel nacional, regional y mundial.

## V. La articulación de la respuesta al VIH/sida

Cuando se establecieron los compromisos internacionales de la respuesta al VIH/sida en la Declaración UNAGASS 2001, se quedaron pendientes dos temas primordiales para llevar a la práctica los objetivos a nivel nacional, regional y mundial. Uno de estos temas estaba relacionado con la disposición de la industria farmacéutica sobre el acceso a los medicamentos antirretrovirales sin que representara un gasto oneroso o lucrativo, sobre todo en el entendido de que las regiones con mayor prevalencia e incidencia de nuevos casos se encontraban en países que no podían costear grandes sumas de dinero. Por otro lado, estaba pendiente la creación del fondo mundial para VIH/sida y su establecimiento, así como la garantía de recursos suficientes para implementar las medidas contenidas en la declaración.

A la par de la creación del fondo mundial, las organizaciones y agrupaciones civiles hicieron evidente la imposibilidad del acceso al medicamento en diversos servicios de salud. Un ejemplo de lo anterior fue la Campaña de Médicos Sin Fronteras sobre el “Acceso a Medicamentos Esenciales”, así como la iniciativa de “Tratamientos para Enfermedades Desatendidas”. Aquellos servicios dedicados a brindar atención a la población con mayores índices de pobreza y marginación carecían del acceso a toda clase de medicamentos, no sólo a los antirretrovirales, siendo las principales razones los problemas arancelarios y el desabasto debido a los elevados costos.<sup>27</sup>

Estos movimientos de las agrupaciones civiles se incrementaron en prácticamente todo el mundo y la Resolución 2001/33 les permitió de lucha contra el sida, al señalar la falta de normas comerciales, de propiedad y la pericia de los servicios de salud para solucionar el desabasto de medicamentos. En la Declaración de Doha, Qatar, durante la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001, se recomendó que el derecho de propiedad no podía contravenir el principio de progresividad de los derechos humanos, por lo tanto el principio de comercio debe ser interpretado y aplicado en favor de los derechos de los miembros de la OMC, buscando el fin último de proteger la salud y sobre todo la promoción del acceso a los medicamentos.

Así las resoluciones de la Asamblea Mundial de Salud WHA55.14, titulada “Garantía de la accesibilidad de los medicamentos esenciales”, aprobada en 2002; la WHA56.27 denominada “Derechos de propiedad intelectual, innovación y salud pública”, y la WHA56.30, titulada “Estrategia mundial del sector sanitario para el VIH/sida”, ambas aprobadas el 28 de mayo de 2003, sentaron las bases definitivas para una estrategia de accesibilidad a los medicamentos antirretrovirales, por lo que la Asamblea Mundial instó a la comunidad internacional para que se definieran los canales apropiados con objeto de que todos los países se beneficiaran de las disposiciones.

---

<sup>27</sup> Véase *supra* nota 23.

El cumplimiento de acceso universal a medicamentos había dado un paso importante; sin embargo, con el tiempo se pudo identificar que uno de los principales obstáculos de la respuesta fue el tema económico, sobre todo si el fondo mundial contra el sida, la tuberculosis y la malaria, no contaban para 2002 con los recursos suficientes para costear el acceso universal a tratamiento, punto central en los Objetivos del Desarrollo del Milenio. Muy pronto se identificó que si en realidad se pretendía cubrir con este objetivo era necesaria la creación de otro organismo que pudiera apoyar al fondo mundial en su labor, por lo que en 2003, se estableció “El Plan de Emergencia del Presidente de Estados Unidos para la Respuesta al SIDA” (PEPFAR).

El PEPFAR tuvo una importante contribución y revitalizó financieramente la respuesta a la epidemia del VIH, contando con 48 mil millones de dólares para cinco años de operación. Este organismo se caracterizó por ser un importante aliciente para la respuesta a la epidemia. Tras su renovación en 2008 y su más reciente actualización en 2010, ha financiado un sinnúmero de actividades de investigación de la industria farmacéutica, así como la creación de programas nacionales y regionales; dando recursos para iniciativas de organizaciones de la sociedad civil y haciendo posible que el objetivo de acceso universal a tratamiento se convirtiera en realidad en diversas regiones y países del mundo.

## VI. Los logros y los retos de la respuesta al VIH/sida

Una vez establecidos los recursos financieros necesarios para la operación de la respuesta global al VIH/sida, varios programas nacionales fueron creados y financiados teniendo como base las actividades y referencias claras de los avances que se derivaban de los nuevos tratamientos y estrategias de respuesta al VIH que se realizaban de forma conjunta a nivel nacional, regional y mundial.

En este marco, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Director Ejecutivo de ONUSIDA decidieron convocar la Tercera Consulta Internacional sobre VIH/sida y Derechos Humanos los días 25 y 26 de julio de 2002 en Ginebra, con el propósito de actualizar la sexta directriz (publicada en 1998), teniendo como objetivo incorporar nuevas recomendaciones y comentarios para su aplicación. Esta revisión se realizó con la idea de incorporar en la sexta directriz los avances en el tratamiento para el VIH y vincularlos con la legislación internacional en materia de derecho a la salud. Esto en el entendido que “el acceso a los fármacos era un elemento clave del derecho al más alto nivel posible de salud consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño”.<sup>28</sup>

Se buscó incorporar a la directriz aspectos sobre el “acceso a la prevención, tratamiento, atención y apoyo” los principios del acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual de los aspectos relacionados con el comercio (ADPIC) a los que se llegaron en la Conferencia Ministerial de la OMC en Doha. Por lo que se reconoció que para brindar una respuesta al VIH se debían proporcionar una

<sup>28</sup> Véase *op. cit.*, *supra* nota 21, en que se presentan los antecedentes de la respuesta al VIH/sida, pp.105-111.

serie de servicios, insumos e información integrados en un enfoque amplio de prevención de nuevas infecciones, tratamiento, atención y apoyo.

Desde este momento quedó asentado de forma definitiva, en las directrices, que la atención integral que incluye fármacos, pruebas diagnósticas, tecnologías de prevención, tratamiento y apoyo social, mismos que debían ser contemplados para estar al alcance físico de todos, es decir, que fueran financieramente accesibles. En este sentido se estableció que los Estados debían implementar planes nacionales para la respuesta al VIH/sida, contemplando el principio de progresividad de los derechos humanos. Esto implicó respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud.

Se recomendó que los Estados contemplaran la puesta en marcha de planes, programas y medidas que hicieran posible el combate a factores sociales, económicos, culturales y jurídicos que dificultarían el cumplimiento puntual de la respuesta al VIH/sida. Además de combatir el estigma, exclusión y discriminación a las personas afectadas o infectadas, tomando medidas legislativas para asegurar el suministro de medicamentos, la calidad y el control de los productos de prevención y tratamiento, el debido proceso legal, en caso de discriminación, la asesoría para pruebas diagnósticas, así como incrementar los fondos y hacer buen uso de la cooperación internacional y regional aprobados al ramo de la investigación, prevención y necesidades sanitarias.

Una vez realizada la revisión de la sexta directriz se ratificaron los compromisos de UNGASS, 2001; y en el marco de la Cumbre Mundial de 2005 y bajo la Declaración Política sobre VIH/SIDA 60/262 en 2006, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, los Estados se comprometieron a ampliar la respuesta mundial de la prevención, tratamiento y atención del VIH con el propósito de acercarse a la meta del acceso universal al tratamiento para el 2010. Para ello se ratificó en la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2005/23 “Acceso a la medicación en el contexto de pandemias como las de VIH/sida, tuberculosis y paludismo” que los Estados deberían promover la disposición en cantidades suficientes de los productos farmacéuticos y de las tecnologías teniendo como principio primordial la no discriminación del uso y acceso de estos insumos.

Una vez mundializada la Respuesta al VIH/sida en los subsecuentes Informes Mundiales, a partir de 2004, sobre la epidemia de VIH/sida, se pudo visualizar principalmente dos logros. Para el 2009, se apreció un descenso del 20 al 25 % de la incidencia anual de nuevas infecciones en Europa Occidental, Central y Oriental, Asia Central y América del Norte, y por otro lado la disminución de las defunciones anuales asociadas al VIH/Sida, pues de su punto más alto en 2004 con el rango máximo que fue entre 1,9 millones-2,3 millones, se alcanzó la cifra de 1,8 millones [1,6 millones-2,1 millones] en 2009.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Véase el capítulo 2 “Situación de la epidemia del informe mundial sobre la epidemia del sida”. Nueva York, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida, 2010, pp. 16-61.

## VII. Las metas y compromisos de la respuesta al VIH/sida

El Informe Mundial sobre la epidemia del sida 2010, puso de manifiesto que el número de nuevas infecciones descendió como resultado del impacto de los programas del VIH. Si bien diversos países y regiones no se ajustaban a esta tendencia global, las tasas de nuevas infecciones anuales por el VIH se mantuvieron estables durante al menos los últimos cinco años (2004-2009).

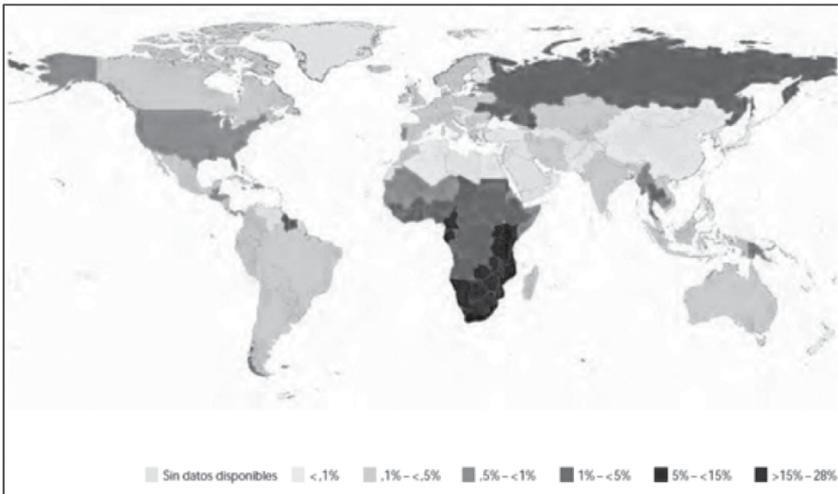
**Imagen 2.** Comparativo mundial del VIH y sida, 2001-2009

		Adultos y niños que viven con el VIH	Nuevas infecciones por el VIH en adultos y niños	% prevalencia en adultos (15-49 años)	Muertes relacionadas con el sida en adultos y niños
MUNDIAL	2009	33,3 millones [31,4-35,3 millones]	2,6 millones [2,3-2,8 millones]	0,8 [0,7-0,8]	1,8 millones [1,6-2,1 millones]
	2001	28,6 millones [27,1-30,3 millones]	3,1 millones [2,9-3,4 millones]	0,8 [0,7-0,8]	1,8 millones [1,6-2,0 millones]

FUENTE: imagen extraída de Informe Mundial sobre la epidemia del SIDA 2010. Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida.

La baja incidencia contribuyó a mantener una prevalencia estable del 0.8 % que se ha reflejado en la disminución del número de defunciones anuales relacionadas con el sida a nivel mundial. Sin embargo, cuando se visualizó la prevalencia en el mapa mundial, se pudo apreciar las verdaderas dimensiones de la proliferación de la epidemia, pues el número de personas viviendo con VIH se incrementó con una velocidad diferenciada entre países.<sup>30</sup>

**Imagen 3.** Prevalencia Mundial del VIH 2009



FUENTE: imagen extraída de Informe Mundial sobre la epidemia del SIDA 2010. Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida.

<sup>30</sup> *Ibid.* 32.

Debido al acceso universal al tratamiento antirretroviral las personas viviendo con VIH tuvieron una esperanza de vida mayor que a principios de la epidemia. El descenso en el número de muertes asociadas al VIH y la baja en la incidencia fue una consecuencia del aumento de la disponibilidad de terapia antirretroviral, así como de los servicios de atención otorgado a finales de los noventa y las acciones de la respuesta asumidas en la Declaración Política sobre VIH/SIDA 60/262 en 2006, por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La mortalidad relacionada con el sida comenzó a disminuir en África subsahariana y el Caribe en 2005, en tanto que en otras regiones tuvieron diferentes patrones. En América del Norte, Europa Occidental y Central, las defunciones a causa del sida comenzaron a descender poco después de la introducción de la terapia antirretroviral en 1996. En Asia, América Central y América del Sur, el número de defunciones se estabilizó.

Sin embargo, estos datos no fueron un logro definitivo en la respuesta al VIH, pues no se pudo conseguir que la epidemia cediera, por el contrario, el número de personas viviendo con VIH continuó incrementándose, aunque no con la misma velocidad que se venía observando, los datos demostraron una persistencia de los retos de la respuesta al VIH/sida.

En la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada en Nueva York, se proclamó la “Declaración Política sobre el VIH/SIDA: intensificación de los esfuerzos para eliminar el VIH/SIDA del 2011”.<sup>31</sup> Con este documento se hizo evidente la necesidad de reformular las metas establecidas con anterioridad, pues reconoció que se agotaron los plazos establecidos en los compromisos de 2006. Por lo que se hizo hincapié en la renovación de compromisos con la intención de poner fin a la epidemia.

Para conseguir los anteriores objetivos se incentivó a los Estados para implementar nuevos modelos de financiamiento, mediante procesos inclusivos, dirigidos por los países a partir de estrategias y planes nacionales multisectoriales en respuesta del VIH. El término multisectorial, plasmado en el compromiso “54” de la declaración, hizo evidente la necesidad de que los gobiernos nacionales abrieran la posibilidad a otros grupos de su propia sociedad a participar en la respuesta al VIH, haciendo una invitación para abandonar la rectoría centralizada de la respuesta al VIH, por iniciativas más amplias de salud.

Se planteó la creación de dependencias descentralizadas que fueran capaces de incorporar a los sectores de las zonas geográficas mayormente afectadas a las actividades de respuesta, contando con un presupuesto propio y la posibilidad de gestionar una cadena de abastecimiento que fortaleciera la capacidad de recursos para la respuesta. Lo anterior con la finalidad de ampliar la cobertura de estrategias que tuviera en cuenta las circunstancias y los valores éticos y culturales locales (compromiso 60). Este compromiso hacía referencia a combatir las características específicas de la epidemia en cada país prestando atención especial a las localidades geográficas, las redes sociales y las poblaciones vulnerables a la infección por el VIH, conforme con el grado en que éstas influían en las nuevas infecciones en cada contexto.

---

<sup>31</sup> En Resolución aprobada en Asamblea General de las Naciones Unidas, la Declaración Política de las Naciones Unidas sobre VIH/sida 2011, puso de manifiesto, en 105 puntos, el reconocimiento de los logros y retos de la respuesta global al VIH/sida, además se realizaron compromisos políticos de los Jefes de Estado y de Gobierno a nivel mundial, regional y nacional en materia de VIH/sida.

Por supuesto, la apertura multisectorial y el establecimiento de estrategias específicas que consideraran características geográficas implicarían hacer llegar recursos a esas localidades, implementando mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas entre todos los interesados. Las personas viviendo con VIH, aquellas personas que se ven afectadas por el virus y son vulnerables a él, así como otros interesados de la sociedad civil y el sector privado; además de tener acceso a esos recursos debían aportar sus propios recursos y sumarlos al costo total de la respuesta al VIH.

La descentralización demandaría asesoría técnica y un esquema normativo para hacer frente a las barreras, normas, políticas y prácticas que impedían el acceso al tratamiento asequible del VIH. Esto se complementó con el compromiso 78, incorporando el enfoque de derechos humanos para reducir el estigma, la discriminación y la violencia relacionados con el VIH, lo cual insistió en crear marcos jurídicos, sociales y normativos en cada contexto nacional y geográfico sobre todo en temas de entrada, permanencia y residencia de personas viviendo con VIH y el acceso a servicios libres de discriminación en educación, salud, empleo, servicios sociales y protección jurídica.

Por supuesto que una vez que se consideró la descentralización multisectorial, se contempló la planeación de necesidades institucionales, infraestructurales, recursos humanos y abandonar los costos lucrativos de los medicamentos. Así como promover la competencia de los genéricos, mejorar el suministro del tratamiento del VIH, entre otras cosas mediante la aplicación de regímenes de tratamiento de buena calidad incluidas la tuberculosis y hepatitis, asequibles, eficaces, menos tóxicos y simplificados que impedían la resistencia a los medicamentos, diagnósticos sencillos y asequibles en el propio lugar de consulta, reducciones de los costos de todos los elementos principales del suministro.

### **VIII. Las metas internacionales y regionales para el control de la epidemia de VIH/sida**

Al mismo tiempo en que se realizaba el Informe Mundial sobre VIH/sida 2010, la Consulta Técnica sobre Prevención del VIH 2009, realizada por La Red Global de Personas Viviendo con VIH/sida [Global Network Living with HIV (GNP)] y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/sida, en Túnez, África; presentó el marco de salud, dignidad y prevención positiva (SDPP), enfatizando que las políticas y los enfoques de los servicios de salud debían garantizar a las personas viviendo con VIH una atención guiada por el trato humano y con dignidad que brindara a las personas los conocimientos, habilidades para vigilar y proteger su estado de salud. Se reconoció la necesidad de salud física, mental, emocional y sexual que deben involucrarse en el diseño e implementación de estrategias de prevención combinada y los derechos humanos.

En este documento se afirmó que en algunos programas nacionales de VIH se siguen implementando procedimientos de atención que incurren en maltrato a las personas viviendo con VIH, al ser considerados como factores potenciales de nuevas infecciones o grupos claves en que se concentra la epidemia. Lo que generalmente se ha traducido en una atención estigmatizada que ha propiciado un aislamiento o exclusión de ciertos beneficios de salud.

El enfoque SDPP retomó los componentes filosóficos del concepto de dignidad que durante más de 30 años han fortalecido la respuesta al VIH/sida. Sin pretender crear o adherir nuevos elementos conceptuales a los programas nacionales,<sup>32</sup> buscó la creación de un escenario de implementación en que se pudiera vincular los programas existentes con las necesidades de las personas viviendo con VIH/sida y, de ésta manera, cumplir las metas mundiales, regionales y nacionales. El documento aclaró que en el esquema de prevención positiva anterior, se dejaba de lado la cobertura integral de las necesidades físicas, emocionales, económicas, sociales, políticas y sexuales de las personas viviendo con VIH/sida. Por lo que el enfoque SDPP contemplaba siete componentes principales como el empoderamiento, la promoción de la salud, la igualdad de género, derechos humanos, prevención de nuevas infecciones, derechos sexuales y reproductivos, apoyo social y económico, agregando en 2013 un elemento adicional sobre la medición del impacto y la rendición de cuentas.

Este enfoque pretendió sentar las bases para el cumplimiento de las metas de la respuesta al VIH/sida, a partir de un liderazgo compartido y multisectorial. Las metas a nivel mundial del Informe Mundial 2013<sup>33</sup> contemplaron el cumplimiento de cero nuevas infecciones, cero muertes asociadas al VIH/sida y cero discriminaciones en cada uno de los países basadas en los siguientes objetivos y compromisos:

#### Imagen 4. Objetivos y Compromisos sobre VIH/Sida



FUENTE: imagen extraída de Presentación de Informe sobre los Avances en la Respuesta Mundial al SIDA 2015, ONUSIDA.

Sin embargo, durante el Primer Foro Latinoamericano y del Caribe sobre el Continuo de Atención del VIH, realizado en la Ciudad de México, se revisaron los indicadores de atención integral para VIH/sida<sup>34</sup> en presencia de 141 perso-

<sup>32</sup> Véase *Salud, dignidad y prevención positivas. Directrices operacionales*. Nueva York, Red Mundial de Personas que viven con VIH/sida / Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/sida, 2013.

<sup>33</sup> Véase el *Informe mundial sobre la epidemia del sida 2013*. Nueva York, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida.

<sup>34</sup> La cascada de atención es la técnica de medición que se recomendó para medir con mayor precisión el impacto de la atención integral para el VIH, consiste en saber el número de personas que conocen

nas de 26 países de la región entre representantes de programas nacionales, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil, comunidad científica, expertos en VIH y patrocinadores del evento; quienes llegaron a la conclusión que las metas más apropiadas con miras al 2020, de acuerdo con la situación de la epidemia que impera en la región, debían ser una triada de indicadores a la que se bautizó con el nombre “90-90-90”.<sup>35</sup>

Las metas “90-90-90” acordadas con la participación de representantes de ONUSIDA, la Organización Panamericana de Salud y la Organización Mundial de la Salud apuntaron a incrementar la detección temprana de la infección, argumentando que el diagnóstico y tratamiento temprano podían combinar los beneficios clínicos individuales del tratamiento con los beneficios de prevención de la transmisión de la infección. Lo que ha traído en consecuencia la disminución de nuevos casos y la protección de la salud de las personas que ya viven con VIH. Las nuevas metas se alinearon al objetivo tres de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”; en el que se reconocieron los logros de la respuesta al VIH/sida, pero en donde se invitó a los Estados a la adopción de nuevas estrategias para frenar la propagación al mínimo para 2030.

## **IX. Conclusiones: el concepto de dignidad consolidado en un marco de salud centrado en las personas que viven con VIH/sida**

Para combatir el estigma y discriminación en un marco de derechos humanos fue condición primordial el involucramiento de las personas viviendo con VIH/sida en los servicios de atención integral. En este sentido, el enfoque SDPP incorporó el término de “*empoderamiento*” tal como se presentó en el “Modelo de Mayor Involucramiento de las Personas que Viven con el VIH/SIDA”. En este sentido se contempló la implementación de programas de auto-empoderamiento que permitieran adquirir un mayor nivel de conocimiento en temas de salud centrados en las personas, fomentando la participación de organizaciones civiles y redes sociales con enfoque de derechos humanos.

Como se mencionó en la Declaración UNGASS 2001, se agregó a los anteriores dos componentes el reconocimiento de la prevención como base de la acción en contra del VIH/sida. “*La prevención de nuevas infecciones*” fue entendida en SDPP a manera de un enfoque más holístico, vinculando a necesidades de prevención con mayores alcances y centrada en las personas infectadas y afectadas. Un ejemplo de esto es el apoyo especializado para parejas serodiscordantes; prevención para enfermedades oportunistas y comorbilidades, que contemplen nuevas estrategias que el acceso al medicamento ARV, acciones

---

su diagnóstico, el número de personas que mantienen un seguimiento y monitoreo de su estado de salud, así como el número de personas que consiguen un control del virus apropiado para aspirar al grado máximo de salud.

<sup>35</sup> Véase la página de la Organización Panamericana de la Salud en donde puede encontrarse el documento oficial del foro. [http://www.paho.org/uru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=848:90-90-90-las-nuevas-metas-2020-para-controlar-la-epidemia-de-vih-sida-en-america-latina-y-el-caribe&catid=681:vih/sida&Itemid=239](http://www.paho.org/uru/index.php?option=com_content&view=article&id=848:90-90-90-las-nuevas-metas-2020-para-controlar-la-epidemia-de-vih-sida-en-america-latina-y-el-caribe&catid=681:vih/sida&Itemid=239)

contundentes respecto del estigma y discriminación, educación y fomento a la salud que no sólo se dirigieran a la población VIH-negativa; así como acceso a la información y tecnologías de prevención, diagnóstico y tratamiento para la población en general.

El concepto de prevención en la Declaración de UNGASS 2001 incluyó un elemento que en el enfoque SDPP también es central. Para poder cumplir el objetivo de la prevención fue fundamental combatir los factores que favorecieron la propagación de la epidemia, por lo que se solicitó poner especial énfasis en las poblaciones que corren un mayor riesgo de infección, por lo que se incorporó el elemento de “*igualdad de género*”, que en el SDPP implicó la adopción de medidas enfocadas a la igualdad entre mujeres y hombres, contemplando las orientaciones sexuales, así como las necesidades de salud y reconocimiento de los derechos de las personas transgénero, transexuales e intersexuales.

La “*salud sexual y reproductiva*” fue un componente del SDPP que implicó trascender los servicios de salud hacia la población en general, implementando atención diagnóstica, tratamiento y apoyo para ITS, salud reproductiva, anticonceptiva y materno-infantil. Esto necesitó la reorganización de los servicios por grupos etarios y en total cuidado y atención hacia el respeto a los derechos humanos, con especial énfasis en la violencia de género. En este sentido y a pesar de que el punto de la atención a niños infectados y huérfanos a causa de la epidemia, es poco visible en el SDPP, en la Declaración de UNGASS es un punto importante a considerar.

En el SDPP el componente de la “*promoción de la salud*” correspondió a los principios de la revisión de la sexta directriz en la que se recomienda que “el acceso a los fármacos contra el sida es un elemento clave del derecho al más alto nivel posible de salud”. Por lo que se reconoce que para brindar una respuesta al VIH se debiera proporcionar una serie de servicios, insumos e información integrados en un enfoque amplio de prevención de nuevas infecciones, tratamiento, atención y apoyo. Así es como se reconoció que para cumplir el derecho a la salud, este componente debía ampliar el concepto de provisión de servicios de salud, contemplando un conjunto de servicios que buscaran responder integralmente a las necesidades de salud, sin limitarse a la terapia antirretroviral TARGA.

Para la prevención y promoción de la salud, desde la Declaración UNGASS 2001, se planteó el compromiso de la mitigación de las condiciones sociales y económicas que favoreciera la proliferación de la epidemia a nivel regional y local. Entre los cuales se encontraban las características locales de combate a la pobreza, el estigma, las medidas en lugares con conflictos bélicos, entre otros aspectos. Estos demandarían la atención de un “*apoyo social y económico*” hacia las personas que viven con VIH, elemento que el enfoque de SDPP colocó tanto en el aspecto laboral, como en educación financiera a nivel regional y local.

La Declaración Política sobre VIH/sida 2011, ratificó la posibilidad de la creación de una cadena virtuosa de prevención colaborativa a partir de la descentralización de los controles normativos, económicos y políticos de los programas nacionales de VIH. Planteó en la nueva estrategia multisectorial la posibilidad de compartir con las comunidades la detección de los factores locales que inciden en la falta de acceso a las tecnologías de prevención, diagnóstico, tratamiento y apoyo social, jurídico y económico.

Así fue como el concepto de dignidad permitió la reivindicación de las personas viviendo con VIH/sida como actores centrales en la respuesta a la epidemia, lo que originó un nuevo enfoque de atención médica integral. Se trató de un “parteaguas” en la consolidación de un “esquema colaborativo de salud”, en que las personas dejaron de ser meros “receptores de servicios” y se involucraron activamente, como parte de la solución a los problemas sanitarios, dejando de ser percibidos por las autoridades sanitarias y los prestadores del servicio médico, como los responsables y depositarios de un problema de salud.



# *Comentario cinematográfico*



## César Chávez y la causa de los trabajadores agrícolas de origen mexicano por sus derechos fundamentales, en el sur de Estados Unidos

Arturo Guillermo Larios Díaz\*

Aprobado para su publicación  
el 24 de octubre de 2016.

### Introducción

*César Chávez*<sup>1</sup> es una cinta dirigida por Diego Luna, cuyo estreno tuvo lugar en 2014. Bajo los rasgos del género biográfico, constituye un esfuerzo por reavivar en la memoria colectiva de los habitantes de ambos lados de la frontera México-Estados Unidos y en la del público en general, la figura de un líder sindical de origen mexicano, que emprendió durante la segunda mitad del siglo XX una de las luchas más significativas en defensa los derechos laborales de los trabajadores agrícolas de la uva, pues tales derechos habían quedado por décadas en el abandono o de plano coartados, ante la indiferencia derivada de las dinámicas de producción e intereses económicos de los propietarios de las plantaciones del sur de Estados Unidos.

Se puede decir que *César Chávez* se inscribe en la ya considerable serie de películas que han abordado el tema de los trabajadores migratorios en Estados Unidos y que comienza con el cortometraje dirigido y actuado por Charles Chaplin, *The Immigrant*, en español *El Inmigrante* (1917). No obstante, desde la perspectiva del cine mexicano, el tópico se presenta por primera ocasión con el melodrama *Espaldas mojadas* (1953), realizado bajo la dirección de Alejandro Galindo y con David Silva a la cabeza del reparto, obra reconocida entre lo más destacado de la filmografía nacional y que para algunos críticos, a pesar del tiempo, no ha perdido vigencia.

En general, el tópico de los migrantes en búsqueda de trabajo y de un mejor lugar para vivir, ha sido abordado durante el siglo XX —y en lo que va del presente— por creadores cinematográficos de diferentes nacionalidades y con mayor frecuencia de lo que se podría suponer. En consecuencia, han resultado obras que refieren esta problemática en diversos puntos geográficos y que tienen innegable mérito estético y profundidad en su planteamiento, pero cuyo examen rebasa los alcances del presente comentario.

---

\* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

<sup>1</sup> *César Chávez*. Director: Diego Luna. Guión: Keir Person y Timothy J. Sexton. Producción: Pablo Cruz, Diego Luna, Lianne Halfon y Larry Meli. Elenco: Michel Peña; América Ferrera; Rosario Dawson; John Malkovich; Michael Cudlitz; Jack Holmes, Yancey Arias; Eli Vargas; Dennis Ford, Héctor Suárez; Jacob Vargas y otros. Fotografía: Enrique Chediak. Música: Michael Brook. Género: biográfico. Duración: 102 minutos. País: México-Estados Unidos. Año: 2014.

Sin embargo, por lo que hace específicamente al fenómeno migratorio México-Estados Unidos, se puede decir que los productores de ambos países lo enfocaron más bien en etapas recientes como un tema de indudable actualidad, bajo diferentes ángulos, en tono de drama o de comedia, y con márgenes de calidad y trascendencia que a menudo resultaron muy variables. Al respecto, si bien en México pasaron más de 10 años desde la filmación de *Espaldas mojadas* para que el tema de los trabajadores migratorios se volviera a tratar en la cinta *El bracero del año* (1964), dirigida por Rafael Baledón, para finales de los setenta éste se retomó en diversas películas como *Al otro lado del puente* (1978), de Gonzalo Martínez Ortega; *Mojado de nacimiento* (1979), de Ácaro Cisneros; *La ilegal* (1979), de Arturo Ripstein y *Mojado power* (1979), de Alfonso Arau, entre otras. Posteriormente, tanto en México como en Estados Unidos, el tópico fue recreado con un más amplio número de filmes, y en algunos casos con la participación de otros países en aspectos fundamentalmente de producción. Entre dichos trabajos, se puede hacer mención de *The Border*, en español *La frontera* (1982), de Tony Richardson; *Lone Star* (1996), de John Sayles; *Bread and roses*, en español *Pan y rosas* (2000) —coproducción Estados Unidos, Reino Unido, Suiza, Italia—, de Ken Loach; *Las mujeres de verdad tienen curvas* (2002), de Patricia Cardoso; *Spanglish* (2004), de James L. Brooks; *A Day without a Mexican*, en español *Un día sin mexicanos* (2004) —coproducción Estados Unidos, México, España—, de Sergio Arau; *El otro lado* (2005), de Gustavo Loza; *Babel* (2007) —coproducción Estados Unidos, México, Japón—, de Alejandro González Iñárritu; *La misma Luna* (2007) —coproducción México-Estados Unidos—, de Patricia Rigggen; *A Better Life*, en español *Una vida mejor* (2011), de Chris Weitz; *Abel* (2010), de Diego Luna; *The Girl*, en español *La niña* (2012) de David Riker, y *Frontera* (2014), de Michael Berry.

## I. El regreso de Chávez

Diego Luna, en su faceta de director, presentó en 2010 la película intitolada *Abel*, la cual le mereció el elogio de la crítica y la muy buena aceptación del público, pues logró captar el fenómeno migratorio desde el ángulo de las familias que quedan disminuidas en este lado de la frontera. Así, con particular ingenio y buenas dosis de humor, refiere la historia de un niño que padece autismo y que tras una severa crisis —cuando su padre deja a la familia en Aguascalientes, para ir a Estados Unidos a buscar trabajo—, se convierte súbitamente en el virtual jefe de la casa.

El filme *César Chávez*, por su parte, es un trabajo muy diferente, pues enfoca la trayectoria de un líder sindical y de los procesos sociales que protagoniza la organización que dirige, llevando al celuloide personajes y acontecimientos históricos que en su momento tuvieron mucho impacto en la Unión Americana. Para ello, combina la dramatización con un formato que se aproxima más al reportaje periodístico o al testimonio documental, en el que además de ambientar muy bien las escenas de acuerdo con las etapas en las que se desarrolla la historia, Diego Luna se vale de algunas tomas reales, obtenidas probablemente de los archivos de algunos noticieros y documentales de la época, en los que, por ejemplo, se puede apreciar a diversos ciudadanos dando su opinión en favor o

en contra del movimiento encabezado por Chávez; a algunos ministros religiosos que apoyan su prolongada huelga; a Ronald Reagan, el gobernador de California, que reprueba las acciones del movimiento de trabajadores agrícolas; a Richard M. Nixon, entonces presidente de Estados Unidos, o al propio César Chávez.

De esta manera, Luna emprende la tarea de dar a conocer, o en su caso a recordar, la trayectoria de este singular luchador social, nacido en 1927 en Yuma, en el Estado de Arizona, quien desarrolló su activismo en el sur de la Unión Americana en pro de los derechos humanos de los trabajadores agrícolas de origen mexicano, fundamentalmente durante las convulsas décadas de los sesenta y setenta, tan ricas en expresiones y fenómenos sociales de todo tipo. Así, las primeras escenas nos ofrecen a un dirigente muy especial: es César Chávez (Michel Peña), un trabajador agrícola como cualquier otro, sencillo y sin mayores pretensiones, pero que con una gran determinación y confianza en sí mismo, relata algunos aspectos de su vida, o bien, efectúa tareas de convencimiento para que los agricultores acepten asociarse en defensa de sus intereses. En sus maneras se distingue a quien ha seguido las enseñanzas de San Francisco de Asís y Mahatma Gandhi a través de la lectura. Habla de manera directa y mesurada, pero persuasiva, y su palabra está alejada de la violencia y del reclamo estridente, con lo que paulatinamente suma más miembros para su organización.

## II. Desarrollo

La película se sitúa fundamentalmente entre 1965 y 1970, prácticamente durante la célebre “Huelga de las uvas”, y se integra con siete secuencias en las que se destaca el papel de César Chávez como líder de este importante movimiento. En ese lapso, los jornaleros habrán de resistir los embates, provocaciones y descalificaciones de los grandes productores, empleando como método de lucha el camino de la no violencia y del llamamiento a la conciencia de diversos actores políticos y sociales, tanto dentro como fuera de las fronteras de la Unión Americana. Las secuencias comprenden los siguientes aspectos:

a) En las primeras escenas, después de que César Chávez habla acerca de sus orígenes y se presentan algunas de sus iniciales labores de activismo, aparece el momento en que decide dejar la ciudad de Los Ángeles, para trasladarse con toda su familia a Delano, California, con el propósito de organizar a los trabajadores de la uva; situación que —después de algunas deliberaciones— es recibida y aceptada por sus hijos, pero con muy poco entusiasmo, sobre todo por el arraigo y las amistades que éstos han hecho en el lugar y que tienen que dejar atrás forzosamente.

De tal decisión se desprende un conflicto personal que va a acompañar al líder a lo largo de toda la película y que se traduce en el choque que le producen internamente dos cuestiones de vital importancia: por un lado, el fiel desempeño de su papel de padre de familia y, por el otro, su irrenunciable vocación por construir, guiar y robustecer la organización que persigue la defensa de la colectividad de trabajadores agrícolas. Esta particular situación se va a manifestar mediante la concentración casi total de Chávez en los asuntos del sindicato, en contras-

te con la reiterada falta de entendimiento con Fernando Chávez (Eli Vargas), el mayor de sus hijos, con el que se abre una progresiva distancia, lo que va a motivar que a la larga Fernando abandone la casa paterna para buscar refugio al lado de sus abuelos. Es de destacar que mucho del malestar de Fernando es por la discriminación de que es objeto por parte de otros jóvenes, dentro y fuera de su escuela, y por la actitud que su padre asume ante el problema, pues el líder observa estas manifestaciones serenamente, con cierta “naturalidad”, por haberlas experimentado en su juventud, cuando sirvió en la Marina de Estados Unidos, al término de la Segunda Guerra Mundial. Finalmente, en los diálogos entre padre e hijo, el fenómeno de la discriminación ocupa un espacio importante, pero desafortunadamente éstos nunca encuentran un cauce que resuelva la situación y que logre aproximarlos.

b) En Delano, en 1962, las actividades de Chávez comenzarán a dar forma a la organización sindical, o a lo que genéricamente también habrá de conocerse como “La causa”. Para entonces, Chávez contaba con cierta experiencia en tales menesteres, ya que desde los años cincuenta había sido reclutado, a su vez, por Fred Ross (Mark Moses) para hacer labor con la *Community Service Organization*; Ross habrá de representar para el líder un referente de actuación importante. No obstante, el asedio oficial no tarda en hacerse presente: una tarde, al reunirse en un barrio residencial de la ciudad, Chávez y sus seguidores son visitados intempestivamente por el *sheriff* Smith (Michael Cudlitz), del condado de Kern. Dicho funcionario, sin orden ni mandamiento alguno, se apersona —según sus palabras— provocado por los comentarios de los vecinos del lugar, ciudadanos que respetan la ley y que están inconformes con este tipo de reuniones. Hombre de maneras rudas, el *sheriff* externa su presunción de que los ahí reunidos son “comunistas” y aunque en principio los agremiados reaccionan con humor, finalmente le muestran que en el lugar —parece la cochera de una casa habitación— no se esconde nada, y le explican que ahí opera una caja de ahorro para apoyar la economía de los trabajadores y que no abrigan ninguna intención de actuar fuera de la ley, con lo que concluye este ríspido encuentro. Lo anterior ya deja entrever ciertas tortuosidades de las autoridades locales, tan sólo por el entorpecimiento al ejercicio de la libertad de asociación para estos trabajadores agrícolas.

A continuación, se observa un allanamiento por parte de las autoridades a un campamento de trabajadores filipinos, en el que se atrincheraban algunos de ellos, pues al serles aplicado un drástico recorte al salario, habían decidido instaurar una huelga como medida de defensa; de esta acción deriva el que su líder, Larry Itliong (Darion Bosco), solicite a Chávez el apoyo de los agremiados a su organización para que se declaren también en huelga, situación que es sopeada por Chávez y sus más allegados. Al respecto, vale la pena enfatizar que si bien los trabajadores filipinos fueron los iniciadores de la “Huelga de las uvas”, en California, para sostener tal empresa contaron con el apoyo de los trabajadores afroamericanos, americanos blancos, méxico-americanos y mexicanos, así como con la participación de otros dirigentes que apoyaron a Itliong, entre quienes sobresalieron Philip Vera Cruz, Benjamín Gines y Pete Velasco.

La siguiente escena nos ofrece una concentración de trabajadores, mayoritariamente de origen mexicano, en un templo dedicado a la Virgen de Guadalu-

pe. Es el 16 de septiembre de 1965, día en que se celebra la Independencia de México, y en el que Chávez plantea a sus compañeros dejar de lado las diferencias habidas en el pasado entre ambos grupos de trabajadores, para que se respalde a la comunidad de jornaleros filipinos con la adhesión a su movimiento de huelga. Finalmente, la propuesta es aprobada y asumida por los asistentes al evento con todo júbilo y al grito de ¡Venceremos! y ¡Sí se puede! Cabe mencionar que esta última consigna es acuñada por primera vez por Chávez, y que desde entonces ha sido utilizada recurrentemente, sobre todo en los movimientos reivindicatorios de los más desposeídos. Esta unión habrá de lograr que los trabajadores emprendan una vigorosa lucha en pro de sus derechos, pero de la cual aún desconocen sus alcances.

c) A partir de este momento, la relación entre los trabajadores y los propietarios de los viñedos de California, escala un ambiente de tensión y cobra episodios próximos a la violencia. Al manifestarse, los jornaleros son objeto de provocaciones y agresiones físicas, e incluso, se llega a arrojar sobre sus personas el pesticida que se utiliza ordinariamente en los campos de cultivo y que es transportado en carros-tanque.

La lucha se intensifica por parte de los trabajadores; destaca junto a Chávez una activista que se muestra como su brazo derecho, Dolores Huerta (Rosario Dawson), quien junto con Helen Chávez (América Ferrera), su esposa, y Richard Chávez (Jacob Vargas), su hermano, participan en el reclutamiento de adeptos o en las brigadas de boicot, cuya tarea es difundir entre la sociedad que no se debe comprar uvas, porque quienes las cosechan se encuentran en pie de lucha por sus derechos humanos básicos. Por cierto, Richard Chávez, habrá de fungir en ocasiones como el sostén moral de su hermano, además de ser quien realiza el diseño del águila azteca de la *United Farm Workers* (UFW), símbolo al que se vincula con el valor de la dignidad.

Posteriormente, la Corte de Estados Unidos emite una disposición prohibiendo los llamados piquetes masivos de trabajadores, así como la utilización la palabra "huelga" en público, ante lo que Helen y otros miembros de la organización no dudan en repetirla insistentemente ante las autoridades del condado, en la primera oportunidad, con toda la intención de ser detenidos. Finalmente, para cerrar la secuencia, aparece una escena en la que uno de los propietarios de las empresas estadounidenses de la uva, acepta con especial agrado la oferta que alguien le formula al otro lado de la línea telefónica, para llevar a su plantación trabajadores indocumentados desde México con miras a contrarrestar la huelga.

d) Llega el día en que un subcomité del Senado de Estados Unidos celebra una audiencia en la escuela preparatoria de Delano, a fin de ventilar la situación de los trabajadores agrícolas en huelga y en la que intervienen los legisladores Harrison Williams, de Nueva Jersey; George Murphy, de California y Robert F. Kennedy (Jack Holmes), de Nueva York. Éste es el primer punto de contacto que tiene en 1966 el movimiento de trabajadores encabezado por Chávez, con Kennedy.

Durante la reunión, el senador demócrata interroga con particular énfasis al *sheriff* Smith, acerca de si anota las placas de los autos de todos los ciudadanos del condado; asimismo, señala que tiene en su poder varias quejas del señor

Chávez, porque en ese lugar se lanza pesticida sobre los manifestantes, además de haber disparos y detenciones por parte de la autoridad. Al respecto, el *sheriff* Smith replica que no ve nada de verdad en esas quejas, ya que si él considera que va a haber una manifestación y con ella problemas, debe *actuar* para evitarlos. Las respuestas son reprobadas por Kennedy, pues revelan la actitud oficiosa y represiva de las autoridades locales. Por último, el senador deja en evidencia al *sheriff* ante la audiencia, al sugerirle que ocupe el receso que está por abrirse, para que en compañía de otro funcionario estudie la Constitución de Estados Unidos.

e) Como parte de la estrategia de lucha de los trabajadores agrícolas, se observa un numeroso contingente de jornaleros encabezados por Chávez, que realiza una marcha de más de 450 kilómetros, que parte de Delano para llegar a Sacramento, en donde serán calurosamente recibidos por un número aproximado a las 10 mil personas. Durante el trayecto acontecen situaciones muy favorables para la causa de la UFW. Entre éstas, la mención de expresiones de solidaridad de los trabajadores de la industria automotriz y de los obreros de la costa del Pacífico; la donación que los manifestantes reciben en determinado punto del camino, de una importante cantidad de pares de zapatos para que puedan continuar su marcha; las muestras de apoyo de algunos religiosos, quienes independientemente de su signo, ubican en la persona de Chávez la representación de la esperanza y las aspiraciones de la gran mayoría de campesinos del estado, que anhelan un cambio social.

Con este acto, César Chávez logra captar la atención en torno a su organización tanto a nivel nacional como internacional, proporcionándole un nuevo impulso a la huelga que tenía más de un año de instaurada. Tan es así, que la secuencia concluye con la escena en la que Chávez recibe la sorpresiva noticia de que, finalmente, la compañía *Vinos Vitore* accede a negociar con el sindicato, así como con la escenificación de la reunión celebrada con el representante de dicha firma, en la que se comienzan a pactar condiciones favorables para los trabajadores.

f) César Chávez inicia una huelga de hambre por espacio de 25 días, con la finalidad de evitar actos de violencia de su organización para con los elementos de seguridad y personal cercano a los dueños de las plantaciones durante la “Huelga de las uvas”. Ello se origina cuando el dirigente presencia un incidente violento en las inmediaciones de una huerta, en el que un funcionario de una de estas empresas es golpeado por unos trabajadores que ahí se manifestaban, ya que éste, a pesar de las voces y señales que recibe para que detenga su automóvil, sigue de frente, lesionando a uno de ellos. Si bien sería de suponer que esto fue un hecho aislado, no por ello habría que considerarlo menos grave, ya que de no ser por la intervención del propio César Chávez, el conductor y su acompañante hubiesen sido linchados —con la posible desacreditación del movimiento de por medio—, suscitándose incluso que el líder expulsara en ese momento a uno de los trabajadores más exaltados, que quería continuar las agresiones. Es por ello que Chávez reúne a los miembros de su organización, y formula ante ellos una especie de *mea culpa*, al reconocer que no ha podido

ser un buen dirigente, sin que ello le impida reprobado de manera enérgica la violencia que puedan ejercer los miembros de la UFW, en perjuicio de su futuro como sindicato y de sus propios intereses; además, plantea que tras el percance referido, lleva tres días sin probar alimento, ayuno que se propone continuar indefinidamente con la finalidad de que no haya más violencia.

La huelga de hambre realizada por el luchador social es presentada como un acto genuino de protesta contra los métodos violentos de lucha. Con el transcurrir de los días, su salud se quebranta y la incertidumbre entre los miembros de la organización se extiende, y por lo que hace a su hermano Richard, éste no se separa de su lado; venturosamente el ayuno concluye en el día 25 con la celebración de un acto religioso. Al reaparecer en público, el líder efectivamente se ve débil y desencajado, sin embargo, la nota que le agrega mayor interés al evento en el que César Chávez rompe su huelga de hambre, es la presencia del senador Robert F. Kennedy, quien le acompaña en los lugares de la primera fila. Al término de la ceremonia, el senador pone de manifiesto categóricamente el respeto y simpatía que tiene por Chávez y por la causa que defiende, lo que se conjuga con una dinámica aproximada al trabajo partidista del joven político, como precandidato demócrata a la presidencia de Estados Unidos para las elecciones de 1968. Como es sabido, poco después, en plena campaña, el senador Kennedy habrá de ser víctima de un homicidio, con lo que Chávez —quien recibe la infausta noticia a través de la radio de su automóvil— pierde a un extraordinario aliado.

g) En el último segmento del filme, se puede ver cómo el nuevo gobierno del presidente Richard M. Nixon, endurece la posición oficial respecto de los trabajadores y otorga hacia el final de los años sesenta un decidido apoyo a los propietarios de los viñedos de California. El propósito es que éstos puedan “acomodar” su producción en los mercados de diversos países europeos, con el respaldo adicional de que el excedente lo adquiera la administración de Nixon para el consumo de las fuerzas armadas estadounidenses. El panorama se torna más negro que nunca, ya que el movimiento es severamente reprimido y Chávez es encarcelado. No obstante, al salir de prisión, lejos de atemorizarse, el líder decide viajar al Reino Unido, en donde lo reciben con muy buen ánimo los representantes de diversas organizaciones de trabajadores británicos y los medios de comunicación de ese país, que le otorgan una amplia cobertura.

Con la difusión del precario estado en el que realizan sus labores los trabajadores agrícolas del sur de Estados Unidos, así como de sus casi inexistentes derechos, el dirigente pretende influir en la opinión pública europea y lograr que las empresas comprometidas en la compra de la uva desistan de sus iniciales intenciones. Ante los ingleses, Chávez emite afirmaciones contundentes, en el sentido de que se ha estado haciendo un llamado al sentido común a una industria que se niega a reconocer los derechos humanos básicos de sus trabajadores; asevera asimismo que una vez que empieza un cambio social, éste no puede revertirse; y reconoce que el Sindicato General de Trabajadores y el del Transporte de ese país, han respaldado su movimiento, además de que los trabajadores de los muelles se han negado a descargar las uvas, lo cual representa un gran logro para el boicot que su organización sostiene. Lo anterior deriva

en la cancelación de todos los pedidos acordados con las firmas importadoras europeas, lo que representa un severo revés para los intereses de los dueños de las plantaciones.

En el desenlace de la cinta, se va a apreciar cómo en 1970, finalmente, se firma el convenio entre la organización encabezada por Chávez y los dueños de las plantaciones del sur de California, con lo que se pone fin a la huelga y se reconoce a la UFW, como la representación de los trabajadores de la uva. En el evento, no falta la presencia de una gran cantidad de jornaleros, así como de los medios de comunicación, ni tampoco un sardónico intercambio verbal entre el dirigente Chávez y el señor Bogdanovicht (John Malkovich), que firma como representante de los propietarios, lo cual se da como una especie de epílogo de la batalla. Sin embargo, es evidente que en esta lucha el triunfo ha sido obtenido de manera contundente por los trabajadores agrícolas, quienes habrán de volver a sus labores, pero bajo un régimen laboral diferente que reconoce sus derechos. Por último, como rúbrica del filme, aparecen algunas imágenes dramatizadas de la vida familiar de Chávez que son enmarcadas por la voz de Michel Peña, dando lectura al texto de una carta que Chávez dirigió a su hijo Fernando en algún momento. En ella le explica que todo lo que ha hecho ha sido pensando en su familia, y que espera que un día esté tan orgulloso de su padre, como él lo está de su hijo, con lo que se proporciona al espectador una especie de final catártico: el personaje protagónico exorciza así los demonios de la permanente contradicción entre el *pater familias* y el luchador social. Todavía se agrega una imagen de archivo del auténtico César Chávez —como se señaló líneas arriba—, quien al parecer es captado por la cámara en una noche cualquiera, a las afueras de su modesto domicilio; todo ello es acompañado por la melancólica melodía de corte rural que se escucha como fondo musical a lo largo de la película.

### III. Crítica

En principio, se puede señalar que la cinta de Diego Luna ofrece ciertas inconsistencias. Tal vez la más notoria es la ausencia de una mayor contextualización de la historia. De haberla tenido, ello hubiera proporcionado el respaldo necesario para amalgamar de manera más uniforme las escenas que componen la obra y contribuir así a una mejor explicación del fenómeno que se presenta. De alguna forma, faltaron referencias a una serie de importantes fenómenos que caracterizaron un periodo tan intenso como el de los años sesenta, entre los que se pudieron tomar en cuenta el difícil esquema de convivencia internacional bajo el dominio de la Guerra Fría, con la polarización entre Estados Unidos y la Unión Soviética; la lucha por los derechos civiles y políticos de las minorías afroamericanas, dirigidas por Martin Luther King; los movimientos del arte y de la música que impactaron tanto en los jóvenes: en su forma de vestir, de pensar y de ver el mundo; la tristemente célebre guerra de Vietnam, sostenida sobre argumentos políticos muy endeblés por el gobierno estadounidense, y que tantas voces unió en su contra; y el despertar de la población femenina, en búsqueda de la reivindicación de sus derechos, entre muchos otros. Asimismo, faltó incluir una referencia imprescindible al denominado *Movimiento Chicano*, con el que alguna vinculación hubo por parte del sindicato dirigido por Chávez, y que por esos

años —y hasta las postrimerías de la década de los setenta— combatió la discriminación, además de defender el respeto y la dignidad de los habitantes estadounidenses de origen mexicano del sur de Estados Unidos, sobre todo en los estados de California, Nuevo México y Texas.

Por otra parte, se percibe un tratamiento maniqueo de los personajes, ya que el elenco se puede dividir con facilidad en *buenos* y *malos*. Obviamente, bajo estas bases, el primer grupo lo encabeza el personaje de César Chávez. Al respecto, cabe apuntar que la interpretación que de él hace Michel Peña es muy solvente y le pudo haber implicado un considerable reto, si se parte del hecho de que en la personalidad del original líder campesino no abundan elementos de donde asirse para ser recreado. Así, el trabajo actoral de Peña nos acerca a un dirigente ético y controlado, sobrio, sin otro objetivo que conducir a su organización a la consecución de las metas fijadas y que —visto con obvia exageración— en algún momento pareciera acercarse a un estado próximo a la *santidad*. En contraste, del lado *malo*, el único del reparto que escapa a este esquema es el señor Bogdanovicht, el terrateniente de origen croata, a quien se le ve sufrir a lo largo del filme los efectos de la huelga. Si bien a veces luce angustiado y pensativo, también en otros se le observa —muy activo— indagar sobre Chávez, seguir lo que el dirigente declara en los noticieros, escudriñar sobre los fines del movimiento de trabajadores agrícolas o sorprenderse del poder de penetración que logran los trabajadores a través de su órgano informativo “Don Zotaco”. También se le ve entrevistar a sus pares y convivir con ellos, o simplemente en su papel de hombre de negocios, del otro lado de la línea; aun así, también se le va a ver dudar, incluso dentro su posición patronal, al reconocer que él mismo es un inmigrante. Todo ello es precisamente lo que hace que el personaje que encarna John Malkovich —con una actuación cargada de matices— sea probablemente el más rico y humano de la historia.

#### **IV. César Chávez como defensor de los derechos humanos de los trabajadores agrícolas**

No obstante, ambas inconsistencias se pueden articular en beneficio del trabajo de Diego Luna, ya que si bien simplifican la historia —con los resultados planteados en el apartado anterior—, contribuyen a que el espectador recoja en esencia el perfil de César Chávez, el dirigente, y el del importante movimiento que encabeza y que hace que los trabajadores agrícolas puedan volver a sus tareas, pero bajo nuevas bases que reconocen sus derechos laborales. Es decir, Luna hizo destacar los aspectos sobresalientes de la lucha de Chávez y la UFW, por hacer válidos los derechos humanos de sus representados, sin adentrarse en un ámbito crítico, sin buscar un concienzudo análisis de su actuación pública, o bien, sin tratar de exhibir algún lado oscuro del dirigente. Al respecto, no hay que olvidar que Chávez no tuvo la elocuencia o la proyección que logró Martin Luther King, por ejemplo, en su lucha por los derechos de la población afroamericana, y que además —efectivamente— fue una figura controvertida, pues hay quienes sostienen que su dirigencia se basó en un esquema de dominio autocrático y paternalista.

A lo anterior, se podría sumar la actuación de los elementos de la organización acaudillada por Chávez, quienes en algunas etapas del célebre y prolongado movimiento se dieron a la tarea de denunciar a los trabajadores indocumentados de origen mexicano ante las autoridades migratorias estadounidenses, lo que ha merecido a través de los años varios reproches por parte de otros sectores sociales. En realidad, hay que ver que ello fue bajo la dinámica en la que los terratenientes trataban de aprovechar a los indocumentados como esquirolas para desestabilizar o romper la huelga de la uva. Dentro del balance que puede merecer la actuación de César Chávez, se debe distinguir la figura de un dirigente serio, con luces y con sombras, que abrazó una causa muy tortuosa, que se encontraba cuesta arriba, y que logró resultados concretos en beneficio de una gran cantidad de personas, en cuanto al reconocimiento de sus derechos fundamentales.

Luna rescata la figura de un líder que pugnó en su momento (1965-1970) por los derechos de los trabajadores agrícolas, enfrentándose a adversarios muy poderosos, entre los que va a figurar el propio gobierno de Estados Unidos. Su obra aparece al público a través de esta cinta, en un tiempo (2014) en el que existen muchas causas nobles que defender, pero en el que hay escasez de dirigentes, de guías que asuman la conducción de las personas en pro de conseguir un mejor modo de vida, el reconocimiento de sus derechos o el aseguramiento de su dignidad, entre otras aspiraciones. Este trabajo tiene la virtud de alcanzar las pantallas, cuando hoy existen causas tan importantes como la de los trabajadores migratorios indocumentados de origen latino o hispano, para quienes no se ha podido establecer una base legal, un acuerdo que reconozca plenamente sus derechos y garantice su estancia y su trabajo en la Unión Americana. El mérito de *César Chávez* estriba en ejemplificar de algún modo las vicisitudes de un luchador social de origen mexicano cuya causa triunfó, cuando en la actualidad hay una serie de asignaturas pendientes con relación a la protección de los derechos humanos de millones de personas que han tenido la necesidad de internarse —sin documentos— en el territorio de Estados Unidos, para obtener el empleo que su país no ha podido proporcionarles, por múltiples motivos. Si bien es cierto que Diego Luna debe sentirse satisfecho tan solo por la calidad de la obra producida, a ello debe agregar el mérito de haber obtenido en ese mismo año de 2014, el premio del festival *South by Southwest*, en Austin, Texas, así como el de recibir los comentarios positivos del propio presidente de Estados Unidos, Barack Obama, al ser exhibida la cinta en las instalaciones de la Casa Blanca.

No se puede concluir el presente comentario sin aclarar que la historia para César Chávez no concluyó en 1970, ya que prosiguió librando más batallas: en 1975 fue aprobada en el estado de California, la Ley de Relaciones Laborales Agrícolas, la cual vino a consolidar la causa de los trabajadores del sur de Estados Unidos. Chávez continuó como dirigente con su particular y sobrio estilo hasta 1993, año en que dejó de existir por causas naturales. Por su parte, la cinta de Diego Luna —en nuestra opinión— cubre la expectativa de contribuir a la memoria colectiva, al rescate histórico de los hombres y de los acontecimientos; en todo caso, busca despertar el entusiasmo del público para investigar y hurgar en las entrañas de la historia reciente, con miras a que sobrevengan mejores tiempos para los que hoy laboran indocumentados al norte de la frontera

de México. Más aún, si se considera que el fenómeno migratorio está resintiéndose cambios radicales con el triunfo del candidato presidencial del Partido Republicano, Donald Trump, quien como titular del Ejecutivo estadounidense, se encuentra implementando varias de las promesas de campaña y que no sólo tendrán repercusiones en este tema —con modificaciones nada favorables para los derechos de los trabajadores de origen hispano—, sino en el conjunto de aspectos que comprenden las relaciones bilaterales México-Estados Unidos.



## *Bibliografía*



## Bibliografía sobre refugio y migración

Eugenio Hurtado Márquez\*

- ABELLAN, José Luis *et al.*, *Los refugiados españoles y la cultura mexicana: actas de las primeras jornadas, celebradas en la Residencia de Estudiantes en noviembre de 1994*. Madrid, Amigos de la Residencia de Estudiantes, 1998, 160 pp., (Publicaciones de la Residencia de Estudiantes)
- ADDIECHI, Florencia, *Las fronteras reales de la globalización. Estados Unidos ante la migración latinoamericana*. México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2005, 295 pp., (Colección Pensamiento Propio)
- AGUELO NAVARRO, Pascual, "Refugiados, desplazados, migrantes. El complejo fenómeno de las migraciones internacionales, su relación con la protección internacional y los movimientos mixtos", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Valladolid, núm. 41, primer cuatrimestre de 2016, pp. 173-207.
- ALARCÓN, Rafael y Telésforo Ramírez-García, "Integración económica de los inmigrantes mexicanos en la zona metropolitana de Los Ángeles", *Papeles de Población*. Toluca, núm. 69, julio-septiembre de 2011, pp. 73-103.
- ALBA, Francisco *et al.*, coords., *Migraciones internacionales*. México, El Colegio de México, 2010, 577 pp., (Los Grandes Problemas de México; 3)
- ANGUIANO TÉLLEZ, María Eugenia y Ana María López Sala, eds., *Migraciones y fronteras: nuevos contornos para la movilidad internacional*. Barcelona, Icaria Editorial / CIBOB Edicions, 2010, 351 pp., (Icaria Antrazyt. Análisis Contemporáneo; 332)
- APARICIO, Rosa y Andrés Tornos, *La socialización juvenil de las segundas generaciones de la inmigración: factores, metas, transformaciones identitarias*. Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2012, 117 pp.
- ARIZA, Marina y Alejandro Portes, coords., *El país transnacional: migración mexicana y cambio social a través de la frontera*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales / Instituto Nacional de Migración / Miguel Ángel Porrúa, 2010, 712 pp.
- ARLETTAZ, Fernando, "Perspectiva interamericana sobre la afectación de la libertad de menores en procedimientos migratorios", *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*. Bogotá, núm. 9, 2016, pp. 197-231.
- ARRESE IRIONDO, Ma. Nieves, "La problemática jurídica de las situaciones irregulares: la expulsión como sanción a la situación irregular", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Valladolid, núm. 25, tercer cuatrimestre de 2010, pp. 73-98.
- ATIEZA Azcona, Jaime, *et al.*, *De ida y vuelta. Inmigración: el reto del pluralismo cultural*. Barcelona, Icaria Editorial, 2010, 141 pp.
- AYALA CARRILLO, Rosario *et al.*, "Violencia estructural: migrantes guatemaltecos en las fincas cafetaleras del Soconusco, Chiapas", *Rayuela. Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos*. México, núm. 7, noviembre-mayo de 2013, pp. 47-57.
- BARBA CAMACHO, Guadalupe, "Migración y resiliencia: los esfuerzos cotidianos de los jóvenes migrantes", *Rayuela. Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos*. México, núm. 6, mayo-noviembre de 2012, pp. 204-212.
- BARBAN, Nicola y Michael J. White, "Immigrants' Children's Transition to Secondary School in Italy", *International Migration Review*. Nueva York, vol. 45, núm. 3, otoño de 2011, pp. 702-726.
- BASSA MERCADO, Jaime y Fernanda Torres Villarrubia, "Desafíos para el ordenamiento jurídico chileno ante el crecimiento sostenido de los flujos migratorios", *Estudios Constitucionales. Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Santiago de Chile, núm. 2, 2015, pp. 103-124.

\* Director Editorial, Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

- BENSON, Rodney, *Shaping Immigration News: A French-American Comparison*. Nueva York, Cambridge University Press, 2014, xiv, 280 pp.
- BRAMON, Dolors, *Ser mujer y musulmana*. Barcelona, Edicions Bellaterra, 2009, 167 pp., (Biblioteca del Islam Contemporáneo; 37)
- BRAMON, Dolors, *En torno al islam y las musulmanas*. Barcelona, Edicions Bellaterra, 2010, 131 pp., (La Biblioteca del Ciudadano)
- BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel, *Sistema penal y control de los migrantes: gramática del migrante como infractor penal*. Granada, Comares, 2011, xii, 266 p., (Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica. Estudios de Derecho Penal y Criminología; 117)
- CABEDO MALLOL, Vicente, coord., *La situación de menores inmigrantes no acompañados: su protección e integración*. Valencia, Tirant lo Blanch / Generalitat Valenciana / Obra Social, Fundación "la Caixa", 2010, 405 pp., (Homepages y Congresos)
- CAICEDO RIASCOS, Maritza, *Migración, trabajo y desigualdad. Los inmigrantes latinoamericanos y caribeños en Estados Unidos*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2010, 322 pp.
- CANO LINARES, Ma. Ángeles, "Asilo y refugio en la Unión Europea. Agenda Europea de Migración 2015 y reto del Sistema Europeo Común de Asilo", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Valladolid, núm. 41, primer cuatrimestre de 2016, pp. 209-234.
- CANO PAÑOS, Miguel Ángel, *Generación Yihad. La radicalización islamista de los jóvenes musulmanes en Europa*. Madrid, Dykinson, 2010, 248 pp., (Estudios de Criminología y Política Criminal; 21)
- CANSECO GUZMÁN, Alma Delia, "Mujeres migrantes víctimas de delito, acceso a la justicia y violaciones a los derechos humanos", *Dfensor. Revista de Derechos Humanos*. México, núm. 11, noviembre de 2016, pp. 13-19.
- CASTILLA JUÁREZ, Karlos A., *Los derechos humanos de las personas migrantes extranjeras en México*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, 75 pp., (Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos; Fascículo 14)
- CHETAIL, Vincent, "Migración y derechos humanos", *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, núm. 19, enero-abril de 2012, pp. 109-130.
- CHETAIL, Vincent y Céline Bauloz, eds., *Research Handbook on International Law and Migration*. Cheltenham, Edward Elgar, 2014, xiv, 692p., (Research Handbooks in International Law)
- COLE, Juan, *Un nuevo compromiso con el mundo islámico*. Barcelona, Edicions Bellaterra, 2010, 275 pp., (Biblioteca del Islam Contemporáneo; 42)
- COLECTIVO DE ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD CON DEMOCRACIA, *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2011, 192 pp.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Bienvenidos al infierno del secuestro. Testimonios de migrantes*. 1a. reimp. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012, 93 pp.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. 1a. reimp. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012, 107 pp.
- CONGER, Dylan et al., "The Effect of Immigrant Communities on Foreign-Born Student Achievement", *International Migration Review*. Nueva York, vol. 45, núm. 3, otoño de 2011, pp. 675-701.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Historias de Migrantes. IV Concurso*. México, Consejo Nacional de Población / Instituto de los Mexicanos en el Exterior / Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2011, 319 pp.
- COSTANZA SARDEGNA, Paula, *La trabajadora migrante en el Mercosur*. Buenos Aires, Lexis-Nexis Argentina / Abeledo-Perrot, 2001, 230 pp.
- CORNEJO-PORTUGAL, Inés y Patricia Fortuny-Loret de Mola, "Liminalidad social y negociación cultural: inmigrantes yucatecos en San Francisco, California", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. Toluca, núm. 58, enero-abril de 2012, pp. 71-96.
- DÍEZ SASTRE, Silvia, coord., *Inmigración y gobiernos locales*. Madrid, Instituto de Derecho Local / Marcial Pons, 2010, 373 pp.
- DOMÍNGUEZ, Silvia, *Getting Ahead: Social Mobility, Public Housing, and Immigrant Networks*. Nueva York, New York University Press, 2011, viii, 269 pp.
- DOMÍNGUEZ VALVERDE, Cecilia Andrea, "Derecho chileno migratorio a la luz del derecho migratorio internacional: ¿ceden los derechos humanos mínimos de los extranjeros ante las prerrogativas soberanas de control migratorio?", *Revista Chilena de Derecho*. Santiago de Chile, vol. 43, núm. 1, 2016, pp. 189-217.
- DONATO, Katharine M. et al., "Variations in the Gender Composition of Immigrant Populations: How They Matter", *International Migration Review*. Nueva York, vol. 45, núm. 3, otoño de 2011, pp. 495-526.
- DURÁN GONZÁLEZ, Atene, coord., *Memoria: mujeres afectadas por el fenómeno migratorio en México. Una aproximación desde la perspectiva de género*. México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2007, 283 pp.
- EASTMAN, Cari Lee Skogberg, *Shaping the Immigration Debate: Contending Civil Societies on the US-Mexico Border*. Boulder, FirstForum-Press, A Division of Lynne Rienner Publishers, 2012, xiv, 259 pp.

- ECHART MUÑOZ, Enara, coord., *Migraciones en tránsito y derechos humanos*. Madrid, Los Libros de la Catarata, 2011, 223 pp., (Colección Investigación y Debate; 75)
- ENRIQUE MARTÍN, Agustín y María Florencia Reggiardo, "Derechos de las personas migrantes algunas pautas emanadas del sistema interamericano de derechos humanos", *El Lado Humano*. Monterrey, núm. 94, enero-marzo de 2016, pp. 16-24.
- ERSANILLI, Evelyn y Sawitri Saharso, "The Settlement Country and Ethnic Identification of Children of Turkish Immigrants in Germany, France, and the Netherlands: What Role do National Integration Policies Play?", *International Migration Review*. Nueva York, vol. 45, núm. 4, invierno de 2011, pp. 907-937.
- ESCOBAR, Agustín y Susan F. Martin, coords., *La gestión de la migración México-Estados Unidos: un enfoque binacional*. México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración / CIESAS / Centro de Estudios Migratorios, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / DGE Equilibrista, 2009, 398 pp., (Colección Migración)
- FARAH, Randa, "El Sahara Occidental y Palestina: experiencias de refugio compartidas", *Revista Migraciones Forzadas*. Bilbao, núms. 16-17, noviembre de 2003, pp. 15-18.
- FARGUES, Philippe, "International Migration and the Demographic Transition: A Two-Way Interaction", *International Migration Review*. Nueva York, vol. 45, núm. 3, otoño de 2011, pp. 588-614.
- FEIJOO GONZÁLEZ, Marisol *et al.*, "Integración de la niñez migrante en las aulas de Galicia, España", *Rayuela. Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos*. México, núm. 6, mayo-noviembre de 2012, pp. 195-203.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, Ana, "Problemática en torno a los movimientos migratorios en el contexto de la globalización", *Praxis Sociológica*. Madrid, núm. 20, 2016, pp. 147-166.
- FLORES ARIAS, Reginaldo y Paz González Lever, comps., *Intercambio de experiencias en la gestión migratoria: Proyecto de cooperación Chile-México*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores / Instituto Nacional de Migración / Fondo de Cooperación Chile-México / Ministerio del Interior, Chile / Agencia de Cooperación Internacional / Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile, 2011, 83 pp.
- FUENTE FERNÁNDEZ, Rosa de la, ed., *Migración y política: latinoamericanos en la comunidad de Madrid*. Madrid, Trama editorial, 2009, 192 p., (Colección Eclumene)
- FUENTES-REYES, Gabriela y Luis Raúl Ortiz-Ramírez, "El migrante centroamericano de paso por México, una revisión a su condición social desde la perspectiva de los derechos humanos", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. Toluca, núm. 58, enero-abril de 2012, pp. 157-182.
- GALLEGOS TOUSSAINT, Ximena, "Mujeres migrantes víctimas: acompañamiento y contención", *Dfensor. Revista de Derechos Humanos*. México, núm. 1, enero de 2013, pp. 47-52.
- GARCÍA-CALABRÉS COBO, Francisco, "Mirada retrospectiva a la legislación italiana de inmigración", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Valladolid, núm. 26, primer cuatrimestre de 2011, pp. 239-253.
- GARCÍA SÁNCHEZ, Beatriz, "La pretendida protección jurídico-penal de los inmigrantes en el artículo 318 bis del Código Penal", *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*. Madrid, vol. 58, núm. 3, septiembre-diciembre de 2005, pp. 837-886.
- GIL-ALONSO, Fernando *et al.*, "Las migraciones internas de los latinoamericanos en España: el boom a la crisis económica", *Papeles de Población*. Toluca, núm. 71, enero-marzo de 2012, pp. 9-50.
- GIMENO MONTERDE, Chabier, "Menores extranjeros no acompañados. Una cuestión compleja para las políticas públicas y sociales", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Valladolid, núm. 25, tercer cuatrimestre de 2010, pp. 55-72.
- HAENNI, Patrich y Stéphane Lathion, dirs., *Los minaretes de la discordia: pistas para superar la islamofobia*. Barcelona, Icaria Editorial, 2011, 131 pp., (Icaria Más Madera; 83)
- HATHAWAY, James C., ed., *Human Rights and Refugee Law*. Cheltenham, Edward Elgar, 2013, 2 vols., (Human Rights Law; 7)
- HERRERA MOSQUERA, Gioconda, "Respuestas frente a la crisis en clave de género: migración circular y retorno entre familias ecuatorianas en España y Ecuador", *Investigaciones Feministas*. Madrid, vol. 7, núm. 1, 2016, pp. 75-88.
- HESSICK, Carissa Byrne y Gabriel J. Chin, eds., *Strange Neighbors: The Role of States in Immigration Policy*. Nueva York, New York University Press, 2014, x, 266 pp., (Citizenship and Migration in the Americas)
- HING, Bill Ong, *Deporting our Souls: Values, Morality, and Immigration Policy*. Nueva York, Cambridge University Press, 2013, xiii, 222 pp.
- IGLESIAS CABERO, Manuel, "Protección de los trabajadores migrantes en la Unión Europea. Particular referencia a la jubilación y al desempleo", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. Madrid, núm. 44, 2003, pp. 51-64.
- IGLESIAS SÁNCHEZ, Sara, *La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea: el régimen de movilidad en las Directivas de la UE en materia de inmigración*. Madrid, Reus, 2010, 438 pp., (Derecho y Relaciones Internacionales).
- IGLESIAS SÁNCHEZ, Sara, "La regularización de la situación administrativa de los padres de menores españoles en situación irregular", *Re-*

- vista de Derecho Migratorio y Extranjería. Valladolid, núm. 25, tercer cuatrimestre de 2010, pp. 35-53.
- IMAZ BAYONA, Cecilia *et al.*, *Directorio de expertos en materia migratoria en México*. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales / Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración / Centro de Estudios Migratorios, 2010, 316 pp.
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, *Mujeres migrantes y sus implicaciones desde la perspectiva de género*. México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2005, 124 pp.
- ISLAS LÓPEZ, Abigail, *Asilo y condición de refugiado en México*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015 (Col. sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos, fascículo 6).
- ISLAS RODRIGUEZ, Alfredo *et al.*, "Vulnerabilidad jurídica e institucional de los migrantes indocumentados en tránsito por México", *Letras Jurídicas. Revista Electrónica de Derecho del Centro Universitario de la Ciénega*. Ocotlán, Jalisco, núm. 22, primavera de 2016.
- IZQUIERDO, Antonio y Wayne A. Cornelius, eds., *Políticas de control migratorio: estudio comparado de España y EE. UU.* Barcelona, Edicions Bellaterra, 2012, 387 pp., (Serie General Universitaria; 113)
- JIMÉNEZ RUIZ, Francisco Javier, "La agenda binacional en materia migratoria desde la perspectiva de la teoría de la justicia de John Rawls", *Élites y Democracia. Revista de Ciencia Política y Comunicación*. México, núm. 11, 2016, pp. 40-49.
- LACOMBA VÁZQUEZ, Joan y Jordi Giner Monfort, "La participación en asociaciones de los inmigrantes africanos. Vías de interpretación del distanciamiento asociativo", *Revista Internacional de Sociología. Monográfico sobre Asociacionismo e Inmigración*. Córdoba, España, vol. 71, núm. 1 extraordinario, junio de 2013, pp. 67-89.
- LEE, Sharon M. y Barry Edmonston, "Age-at-Arrival's Effects on Asian Immigrants' Socioeconomic Outcomes in Canada and the U.S.", *International Migration Review*. Nueva York, vol. 45, núm. 3, otoño de 2011, pp. 527-561.
- LEITE, Paula y Silvia E. Giorguli, coords., *El estado de la migración: las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*. México, Consejo Nacional de Población, 2009, 464 pp.
- LEITE, Paula y Silvia E. Giorguli, coords., *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*. México, Consejo Nacional de Población, 2010, 128 pp., (Temas de Migración)
- LÓPEZ BADILLO, Adolfo, "La migración como un derecho de la persona", *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, año 2, núm. 6, 2007, pp. 31-63.
- LÓPEZ MONTAÑO, Luz María y Adriana Zapata Martínez, "Abordajes investigativos del cuidado familiar en la migración internacional paterna/materna: la omisión del lugar de los hombres", *Papeles de Población*. Toluca, núm. 87, enero-marzo de 2016, pp. 233-263.
- LORENZO JIMÉNEZ, José Vicente, "La expulsión de extranjeros que se encuentran en trámite de regularización", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Valladolid, núm. 38, primer cuatrimestre de 2015, pp. 13-37.
- LOTHAR WEISS, Thomas y Pedro Arturo López Chaltelt, *México: políticas públicas beneficiando a los migrantes = Mexico: Public Policies Benefiting Migrants*. México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración / Organización Internacional para las Migraciones Misión México, 2011, 133 pp.
- LUIZ SICILIANO, André, "El papel de la universalización de los derechos humanos y de la migración en la formación de la nueva gobernanza global", *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*. Sao Paulo, núm. 16, junio de 2012, pp. 115-131.
- LUNA GONZÁLEZ, Rubén y Juan Góngora Cruz, coords., *Legislación migratoria e instrumentos jurídicos para la gestión de la migración en México*. 2a. ed., corregida y aumentada. México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Centro de Estudios Migratorios, 2010, 451 pp.
- LYNN, Roxanne Doty, *The Law Into Their Own Hands: Immigration and the Politics of Exceptionalism*. Tucson, University of Arizona Press, 2009, 164 pp.
- MANN, Itamar, "Dialectic of Transnationalism: Unauthorized Migration and Human Rights, 1993-2013", *Harvard International Law Journal*. Cambridge, vol. 54, núm. 2, verano de 2013, pp. 315-391.
- MANSOUR, Wael, Jad Chaaban y Julie Litchfield, "The Impact of Migrant Remittances on School Attendance and Education Attainment: Evidence from Jordan", *International Migration Review*. Nueva York, vol. 45, núm. 4, invierno de 2011, pp. 812-851.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, José y Joaquín Giró Miranda, coords., *Inmigración y ciudadanía. Perspectivas sociojurídicas*. La Rioja, Universidad de la Rioja, Servicio de Publicaciones, 2003, 159 pp., Colección Jurídica 20).
- MASANET, Erika *et al.*, "La inmigración brasileña en España: características, singularidades e influencia de las vinculaciones históricas", *Papeles de Población*. Toluca, núm. 71, enero-marzo de 2012, pp. 87-119.
- MATIA PORTILLA, Francisco Javier, dir., *Crisis e inmigración: reflexiones interdisciplinarias sobre la inmigración en España*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, 430 pp., (Tirant Monografías; 766)
- MEDINA AMADOR, Juan Manuel, "Principales desafíos respecto de la protección internacional de los refugiados", *Revista IIDH*. San José,

- Costa Rica, núm. 55, enero-junio de 2012, pp. 271-293.
- MENDOZA, Cristóbal y Anna Ortiz Guitart, "Procesos migratorios y transiciones vitales de un grupo de jóvenes universitarios extranjeros en Barcelona, España", *Economía, Sociedad y Territorio*. México, vol. 16, núm. 50, enero-abril de 2016, pp. 103-131.
- MENDOZA-COTA, Jorge Eduardo, "Características y determinantes de los cambios recientes de los flujos migratorios de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos", *Papeles de Población*. Toluca, núm. 71, enero-marzo de 2012, pp. 51-86.
- MENJÍVAR, Cecilia y Daniel Kanstroom, eds., *Constructing Immigrant "Illegality": Critiques, Experiences, and Responses*. Nueva York, Cambridge University Press, 2014, xvi, 399 pp.
- MEZA, Liliana y Miriam Cuéllar, comps., *La vulnerabilidad de los grupos migrantes en México*. México, Universidad Iberoamericana, 2009, 304 pp.
- MOLINA LUQUE, Fidel *et al.*, "Liderazgo femenino. Un análisis de las diferencias de género en la formación y desarrollo de asociaciones de inmigrantes africanos", *Revista Internacional de Sociología. Monográfico sobre Asociacionismo e Inmigración*. Córdoba, España, vol. 71, núm. 1 extraordinario, junio de 2013, pp. 141-166.
- MORALES SÁNCHEZ, Julieta, "Migración irregular en México: una visión desde los derechos humanos", *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, año 4, núm. 7, enero-abril de 2008, pp. 101-137.
- MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *Derechos de los migrantes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, 68 p., (Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos)
- MORALES VEGA, Luisa Gabriela, "Categorías migratorias en México. Análisis a la Ley de Migración", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México, XII, 2012, pp. 929-958.
- MOTILLA DE LA CALLE, Agustín *et al.*, *Los musulmanes en España. Libertad religiosa e identidad cultural*. Madrid, Trotta, 2004, 283 pp. (Col. Estructuras y Procesos. Serie: Derecho)
- MULA, Antonio y Leandro Navas, dirs., *La actitudes ante la inmigración en los adolescentes y en los jóvenes*. San Vicente, Alicante, Club Universitario, Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig / Universidad de Alicante, 2011, 348 pp.
- MURILLO, Juan Carlos, "Los legítimos intereses de seguridad de los Estados y la protección internacional de refugiados", *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*. Sao Paulo, núm. 10, junio de 2009, pp. 121-137.
- NAÏR, Sami, *La Europa mestiza. Inmigración, ciudadanía, codesarrollo*. Barcelona, Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores, 2010, 737 pp.
- NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Islam y derechos humanos*. Qatar, National Human Rights Committee / Qatar Islamic Cultural Center, 2011, 27 pp.
- NEJAMKIS, Lucila Sabrina, "Políticas migratorias y dictadura militar en Argentina (1976-1983): la construcción de un modelo migratorio", *Perfiles Latinoamericanos*. México, núm. 47, enero-junio de 2016, pp. 7-29.
- NOGUERA Fernández, Albert, "Constitución del trabajo e inmigración irregular: una articulación necesaria para el reconocimiento de los derechos humanos", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Valladolid, núm. 26, primer cuatrimestre de 2011, pp. 53-76.
- OH, Sookhee y Pyong G. Min, "Generation and Earnings Patterns Among Chinese, Filipino, and Korean Americans in Nueva York", *International Migration Review*. Nueva York, vol. 45, núm. 4, invierno de 2011, pp. 852-871.
- PALACIOS TREVIÑO, Jorge, "La situación jurídica de los trabajadores migratorios y sus familias en el derecho internacional", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. México, núm. 37, 2007, pp. 101-135.
- PÉREZ VIÑUELA, Amador, "Seguridad jurídica de las mujeres musulmanas en España", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Valladolid, núm. 40, tercer cuatrimestre de 2015, pp. 309-342.
- PEVNICK, Ryan, *Immigration and the Constraints of Justice: Between Open Borders and Absolute Sovereignty*. Nueva York, Cambridge University Press, 2014, x, 199 pp.
- PICHLER, Florian, "Success on European Labor Markets: A Cross-national Comparison of Attainment between Immigrant and Majority Populations", *International Migration Review*. Nueva York, vol. 45, núm. 4, invierno de 2011, pp. 938-978.
- PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, coord., *México, movilidad y migración*. 2a., ed., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014, 249 pp.
- PORTES, Alejandro y Rubén G. Rumbaut, *América inmigrante*. Barcelona, Anthropos, Instituto de Estadística de Andalucía. Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, 2010, 362 pp., (Autores, Textos y Temas. Ciencias Sociales; 73)
- PORTES, Alejandro y Rubén G. Rumbaut, *Legados: la historia de la segunda generación inmigrante*. 2a. ed., México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Centro de Estudios Migratorios / Miguel Ángel Porrúa, 2011, 454 pp.
- RODRÍGUEZ BALADO, Elena, "La intervención de la jurisdicción penal en el ámbito de expulsión de extranjeros: autorización de la expulsión administrativa y autorización sustitutiva", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Valladolid, núm. 26, primer cuatrimestre de 2011, pp. 27-52.

- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, Eli, "Distinción y equiparación entre las instituciones de asilo y refugio en el sistema interamericano. Primera parte", *Revista de Investigaciones Jurídicas*. México, núm. 40, 2016, pp. 407-437.
- RUIZ VIEYTEZ, Eduardo J., "Australia, diez años después del Tampa. Evolución y encrucijada actual de las políticas australianas de inmigración y multiculturalismo", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Valladolid, núm. 25, tercer cuatrimestre de 2010, pp. 273-299.
- SAEED, Abdullah, ed., *Islam and Human Rights*. Cheltenham, Edward Elgar, 2012, 2 vols., (Human Rights Law; 3)
- SÁNCHEZ MORALES, Ma. Rosario y Susana Tezanos Vázquez, "Los inmigrantes sin hogar en España: un caso extremo de exclusión social", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. Madrid, núm. 55, 2004, pp. 45-64.
- SANFELIU, Isabel y Jesús Varona, eds., *Migración, racismo y poder: el narcisismo de las pequeñas diferencias*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2010, 207 pp., (Colección Imago)
- SANTOS PÉREZ, M. Lourdes y Nelcy Y. Valencia Olivero, *Inmigrantes en el servicio doméstico: determinantes sociales, jurídicos e institucionales en la reorganización del sector doméstico*. Madrid, Talasa Ediciones, 2011, 192 pp., (Ágora; 36)
- SERRANO MARTÍNEZ, José María y Ramón García Marín, "Regresión demográfica en España: crisis económica y cambio de ciclo migratorio", *Papeles de Población*. Toluca, núm. 76, abril-junio de 2013, pp. 89-128.
- SOLÉ, Carlota, *Inmigración y ciudadanía*. Barcelona, Anthropos Editorial, 2011, 111 pp., (Huellas. Memoria y Texto de Creación; 46)
- TAMAYO VÁSQUEZ, Laura, "Identidad cultural en los migrantes", *Trabajo Social*. México, núm. 19, noviembre de 2008, pp. 183-194.
- TORRES, Francisco, *La inserción de los inmigrantes: luces y sombras de un proceso*. Madrid, Talasa Ediciones, 2011, 297p., (Ágora; 35)
- VÁZQUEZ CAMACHO, Santiago José, "Derechos humanos de los migrantes: perspectiva global desde la dimensión de la pobreza", *Revista IIDH*. San José, Costa Rica, núm. 48, julio-diciembre de 2008, pp. 291-318.
- VÁZQUEZ GONZÁLEZ, Carlos, *Inmigración, diversidad y conflicto cultural: los delitos culturalmente motivados cometidos por inmigrantes (especial referencia a la mutilación genital femenina)*. Madrid, Dykinson, 2010, 234 pp., (Estudios de Criminología y Política Criminal)
- VILLANUEVA ORTIZ, Maryana y Sandra Amelia Cruz Rivera, coords., *Migraciones: mirando al sur. Entrecruzamientos culturales en las migraciones centroamericanas*. México / Madrid, Instituto Nacional de Migración, Centro de Estudios Migratorios / Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación / AECID, 2010, 138 pp.
- VROOME, Thomas de *et al.*, "Economic Participation and National Self-Identification of Refugees in the Netherlands", *International Migration Review*. Nueva York, vol. 45, núm. 3, otoño de 2011, pp. 615-638.
- WILSHER, Daniel, *Immigration Detention: Law, History, Politics*. New York, Cambridge University Press, 2014, xxiii, 396p.
- ZÚÑIGA HERRERA, Elena *et al.*, coords., *Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países*. México, Consejo Nacional de Población / Universidad de Guadalajara / El Colegio de México / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Casa Juan Pablos, 2006, 355 pp.



ISSN: 1870-5448

