

El deber de prevenir violaciones a los derechos humanos y su interacción con el principio de legalidad en México

The duty to prevent human rights violations and its interaction with the principle of legality in Mexico

Jesús Francisco Ramírez Bañuelos

Profesor de asignatura "B" del CuTonalá de la Universidad de Guadalajara.
Doctor en Derecho (UANL). ORCID: 0000-0002-7458-9853, Correo electrónico:
ramirezbanuelos@gmail.com

César Yoltzin López López

Estudiante de la licenciatura en Derecho del CuTonalá de la Universidad de
Guadalajara. ORCID: 0009-0005-6100-2573, Correo electrónico: yoltzin.lopez@
alumnos.udg.mx

Maximiliano Aldahir Radillo Padilla

Estudiante de la licenciatura en Derecho del CUCSH de la Universidad de
Guadalajara. ORCID: 0009-0000-9156-5418, Correo electrónico: maximiliano.
radillo3245@alumnos.udg.mx

Resumen: El objetivo de este trabajo es estudiar los distintos grados de interacción entre el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos por las autoridades en México y el principio de legalidad. El método es documental a partir de normas nacionales e internacionales vigentes para el Estado mexicano y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos sobre las obligaciones generales y específicas de los derechos humanos. Se concluye que entre el principio de legalidad y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos por las autoridades en México

Abstract: The objective of this paper is to study the different degrees of interaction between the duty to prevent human rights violations by the authorities in Mexico and the principle of legality. The method is documentary based on national and international norms in force for the Mexican State and the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights on general and specific human rights obligations. It is concluded that between the principle of legality and the duty to prevent human rights violations by the authorities in Mexico there are three degrees of interaction, namely, 1)

Recibido: 09 de octubre 2024. Dictaminado: 15 de noviembre de 2024

hay tres grados de interacción, a saber, 1) una incidencia débil; 2) una incidencia integradora; y 3) una incidencia fuerte. El primer grado es compatible entre ambos elementos y puede ser formulado en los siguientes términos: “La autoridad puede hacer lo que la ley le permita, siempre que con ello se cumpla con el deber de prevenir las violaciones a los derechos humanos”. El segundo es complementario y puede ser planteado así: “La autoridad puede hacer lo que la ley le permita; además de tomar todas las medidas necesarias de cualquier índole para prevenir las violaciones a los derechos humanos”. Y, el tercero es contradictorio y se entiende de esta forma: “La autoridad debe tomar todas las medidas necesarias de cualquier índole para prevenir las violaciones a los derechos humanos, a pesar de que la ley disponga lo contrario”.

Palabras clave: Obligaciones específicas de los Estados en derechos humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, garantías constitucionales, principio de interpretación conforme, principio pro persona.

a weak incidence; 2) an integrating incidence; and 3) a strong incidence. The first degree is compatible between both elements and can be formulated in the following terms: “The authority can do whatever the law allows it to do, as long as it complies with the duty to prevent human rights violations”. The second is complementary and can be formulated as follows: “The authority may do whatever the law allows it to do; in addition to taking all necessary measures of any kind to prevent human rights violations”. And, the third is contradictory and is understood in this way: “The authority must take all necessary measures of any nature to prevent human rights violations, despite the law providing otherwise.”

Keywords: Specific obligations of States in human rights, Inter-American Court of Human Rights, constitutional guarantees, principle of conforming interpretation, pro persona principle.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS DEBERES DE LAS AUTORIDADES CONFORME EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. 3. EL ORIGEN JURISPRUDENCIAL DEL DEBER DE PREVENIR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS. 4. LA VINCULACIÓN DEL ORDEN JURÍDICO NACIONAL CON EL DEBER DE PREVENIR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS. 5. CONCLUSIONES. 6. REFERENCIAS.

Introducción

El principio de legalidad se constituyó desde las sociedades dieciochescas, particularmente en los Estados Unidos de América y Francia como la guía que habría de establecer la armonía social en las relaciones de las comunidades que se apartaban de la inspiración divina en la que se fundamentaba la autoridad regia; con lo cual se dio paso al replanteamiento de la persona humana como un ser autónomo (Ramírez, 2023).

Fue entonces cuando surgió la pregunta sobre cómo lograr el equilibrio entre la autonomía personal y el bien común. A este respecto, los liberales plantearon como herramienta jurídica la ley, que tendría dos funciones: a) por una parte, limitar las acciones de la autoridad; dando nacimiento así al principio de legalidad, que ha sido desarrollado tradicionalmente bajo la fórmula que reza que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permita; y b) por otra parte, señalar a las personas particulares las acciones que están permitidas en clara contraposición a lo que está prohibido, conformándose así el principio de legalidad inverso aplicable a las personas, esto es: “las personas particulares pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíbe expresamente” (Ramírez, 2023, pp.96-97).

De manera que el principio de legalidad establece que todo acto de los órganos del Estado debe estar fundado y motivado por el derecho vigente. En México, el principio de legalidad se encuentra consagrado como derecho fundamental en los artículos 14 y 16 constitucionales. Su aplicación ha sido incuestionada, al menos hasta junio del 2011, fecha en la que ocurrió la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

El Estado liberal tuvo vigencia generalizada hasta la segunda guerra mundial. No obstante, las condiciones imperantes en la posguerra y sobre todo durante la guerra fría llevaron a la comunidad internacional,

principalmente en Occidente, a reconsiderar el funcionamiento del Estado frente a los retos de la modernidad, tales como la privatización del poder, la transformación de la soberanía estatal y la asunción de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico (Ramírez, 2023). En ese sentido es que surge el Estado Social de Derecho como alternativa a la solución de los problemas de las sociedades modernas.

El arribo del Estado Social de Derecho trajo consigo el cuestionamiento de las ideas tradicionales del Estado y la ley. En concreto, se estableció que el Estado tiene mayores facultades que las de respetar de manera pasiva la legalidad; es decir, el Estado como ente rector de la dinámica social debe asumir “una posición activa de protector, promotor y reparador de las violaciones a los derechos humanos” (Ramírez, 2023, p.134). Se ve aquí ya que el principio de legalidad resulta insuficiente para garantizar los derechos humanos.

Según Pedro de Vega García, el Estado Social no es la continuación del Estado liberal sino su antagónico, puesto que no se debe comportar como simple actor abstencionista, sino como procurador de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos (2018a).

Con respecto a la ley, se pone en duda su carácter de generalidad, la igualdad formal ante la ley y la autonomía privada como límite infranqueable. Pedro de Vega considera que esta aproximación responde a una sociedad burguesa que no es más la que conforma las sociedades modernas corporativistas, puesto que prevalecen situaciones de asimetría que incluso cuestionan el dogma de la autonomía privada (2018b).

Bajo esa lógica, los derechos humanos toman una redimensión al no ser únicamente parámetros válidos en las relaciones de supra subordinación, sino que también se vuelven un elemento importante en los vínculos de coordinación entre todos los sujetos de derecho, esto es lo que la doctrina ha llamado la horizontalidad de los derechos humanos (Ramírez, 2023). Así, el Estado no está obligado únicamente a abstenerse de violar derechos humanos, sino que también debe tomar todas las

medidas de cualquier naturaleza que sean necesarias para “prevenir el acaecimiento de violaciones a los derechos humanos, de manera que se garantice la eficacia de éstos” (Ramírez, 2023, pp.143-144). En México, se ha conformado la “jurisprudencia de apertura” (Ramírez, 2023, p.163) en la que los tribunales federales han aceptado la horizontalidad de los derechos humanos (Tesis 159936).

En opinión de Antônio Augusto Cançado Trindade (2003), la obligación de hacer respetar los derechos humanos implica el deber de la debida diligencia de los Estados Parte para prevenir la privación o violación de los derechos reconocidos de la persona humana por otros.

Pero, el problema se complejiza cuando se reflexiona con respecto a la incidencia del principio de legalidad con la obligación estatal de evitar que se violen los derechos humanos. Surgue entonces el cuestionamiento con relación a la manera en la que puede presentarse una oposición entre la ley y el deber de impedir la violación de los derechos humanos en México. Esta es la pregunta que se responderá en este ensayo. Con ese propósito, primeramente, se analizan las obligaciones estatales de los gobernantes mexicanos sobre los derechos humanos. Después, se hace una revisión de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) que México debe acatar, tomando en cuenta la jurisprudencia de la CoIDH. Enseguida, se estudia la relación que hay entre la ley con los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es Parte y las decisiones de la CoIDH. Finalmente, se concluye estableciendo los distintos tipos de interacción entre el principio de legalidad y la obligación estatal de evitar que se violen los derechos humanos en México.

De esta forma, las obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos se amplían en todos los ámbitos de gobierno. La finalidad es garantizar la eficacia de estos derechos fundamentales en todas las relaciones jurídicas que ocurran o puedan ocurrir en un orden jurídico determinado. Con ello, la tradicional concepción del prin-

cipio de legalidad como límite de abstención queda superada por una posición de mayor compromiso de las autoridades para garantizar los derechos humanos.

Esa nueva dimensión es la que se propone explorar en este artículo. Para ello, se comenzará explicando los deberes que tienen las autoridades en el Sistema Interamericana de Protección de los Derechos Humanos (SIDH). Después, se revisará la génesis jurisprudencial del deber de prevenir violaciones a los derechos humanos en el SIDH. Posteriormente, se estudiará el nexo legal existente entre el orden jurídico nacional mexicano y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos. Finalmente, se cierra con un capítulo de conclusiones en el que se establecen los distintos tipos de interacción entre el principio de legalidad y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos en México.

Los deberes de las autoridades conforme al Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En derecho hay dos tipos de obligaciones sobre los derechos humanos para los Estados. La primera categoría establece que los gobernantes deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. A esta categoría, se le conoce como obligaciones generales de los Estados con relación a los derechos humanos. (CPEUM, 1917, art. 1).

La segunda categoría, llamada deberes específicos de los Estados sobre los derechos humanos consiste en evitar que se dañen los derechos humanos y, en su caso, investigar, sancionar y reparar aquellos actos que afecten los derechos humanos en México (CPEUM, 1917, art. 1).

La responsabilidad de proteger y prevenir de los Estados dispone la necesaria existencia de un esquema de monitoreo permanente para detectar situaciones antes de que lleguen a constituirse en violaciones a los derechos humanos (CoIDH, 1989, para.17).

La dogmática de los derechos humanos identifica dos tipos de deberes de las autoridades en un Estado dado, con relación a los derechos humanos. Por un lado, se encuentran las obligaciones generales que son: a) promover; b) respetar; c) proteger; y d) garantizar los derechos humanos (CPEUM, 1917, art.1).

Mientras que, por otro lado, se encuentran los deberes específicos que son los siguientes: a) prevenir; b) investigar; c) sancionar; y d) reparar las violaciones a los derechos humanos (CPEUM, 1917, art.1).

Como se puede advertir, los deberes generales están referidos a acciones positivas que las autoridades estatales deben realizar (con la excepción del deber de respeto que implica un no actuar en contra de los derechos humanos) para que la eficacia de los derechos humanos se asegure en su jurisdicción.

En tanto que los deberes específicos implican el despliegue de acciones de dos tipos, a saber, a) preventivas; o b) correctivas. El primer grupo se deben efectuar antes de que se cometan las violaciones a los derechos humanos y sobre éstas se encarga este estudio. En tanto que el segundo tipo ocurre una vez que la violación a los derechos humanos ha acontecido y tienen el propósito de restituir a las víctimas en la esfera de sus derechos humanos conculcados.

Según Salazar, “La jurisprudencia de la Corte IDH ha establecido que los deberes específicos están contenidos en la obligación de garantía, pero el Comité de Derechos Humanos, en cambio, los inscribe dentro de la obligación de proteger” (2014, p.117). Sin embargo, esta distinción no tiene implicaciones en la eficacia de los derechos humanos, sino que obedece a la interpretación que realizan los distintos órganos de diversos tratados internacionales, a saber, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente.

De acuerdo con Salazar, el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos tiene tres niveles que son:

El primero es una obligación de prevención en general, que supone que las autoridades deben asegurar las condiciones que inhiban las conductas violatorias de los derechos humanos. El segundo nivel se traduce en una obligación reforzada de prevención cuando existe un contexto de discriminación o de riesgo estructural hacia un grupo de personas en situación de vulnerabilidad. En este supuesto, las autoridades están obligadas a tomar medidas reforzadas para proteger al grupo que está en una situación de mayor vulnerabilidad (ya sea por alguna característica de su persona o por el lugar o el momento en el que se encuentra). El tercer nivel se verifica cuando una persona concreta enfrenta un riesgo especial. En este caso también existe una obligación de prevención reforzada; por ejemplo, si un líder sindical o un periodista ha sido objeto de amenazas por la labor que realiza. Ante esta situación, el Estado debe adoptar medidas de prevención especiales para proteger el derecho a la vida o a la integridad física de ese sujeto. Así las cosas, el deber de prevenir se ubica dentro de la obligación genérica de proteger (2014, pp.117 y 119).

Sigue diciendo Salazar que:

El Estado tiene obligación de aplicar medidas afirmativas y preventivas que impidan que algún particular vulnere los derechos humanos. Ya sean medidas legislativas (por ejemplo, tipos penales) o administrativas (como el diseño de políticas de seguridad pública) para prevenir que existan actos violatorios de derechos humanos. Esta obligación se presenta en tres momentos: a) de manera permanente en lo que se refiere a la obligación de prevenir violaciones; b) cuando el Estado tiene conocimiento de un riesgo real e inmediato de violaciones, y c) cuando existe un contexto que hace más previsible las violaciones a los derechos humanos (2014, p.122).

En lo que interesa a este estudio, el deber de prevenir considera una serie de actos positivos por parte de las autoridades estatales que comprenden una diversidad de tipologías como pueden ser de materia

administrativa, cultural, social, económica o jurídica que buscan evitar que llegue a acontecer una violación a los derechos humanos en contra de cualquiera persona sujeta a la jurisdicción del Estado-nación en cuestión.

Al ser actos preventivos, la posibilidad de incidencia con el principio de legalidad se amplía, puesto que la autoridad, bajo el paradigma de los derechos humanos, no puede limitarse a la aplicación irrestricta de la ley sin considerar las posibles afectaciones de ello en la eficacia de los derechos humanos de las personas que están sometidas a la jurisdicción del Estado.

Para una mejor comprensión del deber de prevenir las violaciones a los derechos humanos, se estudiará en el epígrafe siguiente la génesis jurisprudencial de este deber en el seno de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El origen jurisprudencial del deber de prevenir violaciones a los derechos humanos

El deber de prevenir violaciones a los derechos humanos tiene su origen en la interpretación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) y ha dado lugar a la obligación de garantizar los derechos humanos prevista en los artículos 1º y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

En ese sentido, Silva Abbot (2016) afirma que el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos no se encuentra contenido en el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que su desarrollo ha sido de orden jurisprudencial por la CoIDH.

El *leading case* es el Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras (CoIDH, 1988), en el que se determinó el alcance jurídico del deber de prevenir violaciones a los derechos humanos a cargo de los Estados que forman parte del SIDH. Por su importancia se transcriben a conti-

nuación los párrafos principales de la sentencia de referencia (CoIDH, 1988, paras. 166, 167, 172, 174 y 175):

166. La segunda obligación de los Estados Partes es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.

167. La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

172. Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.

174. El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación.

175. El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado. Pero sí es obvio, en cambio, que el sometimiento de detenidos a cuerpos represivos oficiales que impunemente practiquen la tortura y el asesinato representa, por sí mismo, una infracción al deber de prevención de violaciones a los derechos a la integridad física y a la vida, aun en el supuesto de que una persona dada no haya sufrido torturas o no haya sido ultimada, o si esos hechos no pueden demostrarse en el caso concreto.

De los párrafos trasuntos se puede advertir que, para la CoIDH, el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos deriva de la obligación general de garantía de los derechos humanos y comprende, entre otras acciones, el organizar un sistema jurídico adecuado, así como estructurar el aparato gubernamental con la finalidad de que se logre la eficacia de los derechos humanos. No obstante, tal orden jurídico nacional no es suficiente, sino que, además, debe asegurarse que el despliegue de las actividades de todas y cada una de las autoridades, con independencia de su ámbito de gobierno, adscripción u otra característica de índole administrativa, sea conforme con la eficacia del

“libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (CoIDH, 1988, para. 167).

Es de destacarse que, en opinión de la CoIDH, la obligación estatal de prevención se extiende a aquellos casos en los que el agente activo de la violación de los derechos humanos sea un particular, inclusive si no está identificado o no es identificable en el caso concreto. Esto es consecuencia del incumplimiento a la debida diligencia del Estado para prevenir la violación a los derechos humanos (CoIDH, 1988, para. 172).

Importa señalar que, si bien la jurisprudencia interamericana entiende el deber de prevenir de manera amplia, también es consciente que esa obligación se encuadra en términos razonables de actuación del Estado. En otras palabras, los Estados no están obligados a llevar a cabo una actitud de control absoluto de todos y cada uno de los escenarios fácticamente posibles de violaciones a los derechos humanos (CoIDH, 1988, para. 174).

De igual manera, es relevante señalar que, según la CoIDH, las medidas preventivas contenidas en el deber específico de prevención no se limitan a las de tipo jurídico, sino que incluyen las políticas, administrativas, culturales y, en general, todas aquellas que “promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito” (CoIDH, 1988, para. 175).

En la tabla 1 se insertan las principales resoluciones de tipo consultivo y contencioso emitidas por la CoIDH en las que se ha abordado el deber específico de prevenir violaciones a los derechos humanos por los Estados Parte del SIDH.

Tabla 1.
Resoluciones de la CoIDH en las que se hace pronunciado sobre el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos.

Caso	Año	Párrafos
OC-4/84 (Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización)	1984	5
Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras	1988	166, 167, 172-175, 177, 178, 187 y 188
Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana	2005	140
Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia	2006	110-111, 116, 118, 120, 123-125, 134, 140 y 153
Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay	2006	155
Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia	2008	78
Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos	2009	144 y 308
Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México	2009	236 y 252
Caso Garibaldi vs. Brasil	2009	112
Caso Anzualdo Castro vs. Perú	2009	62 y 85
Caso Escher y otros vs. Brasil	2009	194
Caso Perozo y otros vs. Venezuela	2009	118, 127, 160-161, 168, 288 y 362
Caso Ríos y otros vs. Venezuela	2009	107, 112, 116, 149 y 334
Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil	2010	140 y 144
Caso Vélez Loor vs. Panamá	2010	286
Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina	2011	85
Caso Familia Barros vs. Venezuela	2011	47, 116, 123 y 174
Caso Gelman vs. Uruguay	2011	77
Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia	2012	156 y 189
Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) vs. Costa Rica	2012	334

Caso	Año	Párrafos
Caso Castillo González y otros vs. Venezuela	2012	122, 128-129, 180 y 184
Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador	2012	144 y 244
Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana	2012	183, 184, 266 y 274
Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia	2012	186-189, 192 y 203-204
Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador	2012	245
Caso Forneron e hija vs. Argentina	2012	131
Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras	2012	92 y 104
Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana	2012	127
Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia	2013	265 y 269
Caso Luna López vs. Honduras	2013	118, 120, 123-125, 137, 153, 156 y 234
Caso Suárez Peralta vs. Ecuador	2013	93, 129, 132, 153 y 195
Caso Véliz Franco y otros vs. Guatemala	2014	132, 135-137, 142, 148, 155-157, 185 y 260
Caso de los Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela	2014	181, 183, 184, 214 y 218
Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana	2014	461
Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala	2014	139, 140, 141 y 143
Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador	2014	179
Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia	2014	31, 78, 520, 521 y 528
Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú	2015	258
Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela	2015	389
Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador	2015	168 y 170

Caso	Año	Párrafos
Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras	2015	261
Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros vs. Honduras	2015	209 y 210
Caso García Ibarra y otros vs. Ecuador	2015	97 y 98
Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala	2015	107, 108, 109, 110 y 113
Caso Quispialaya Vilcapoma vs. Perú	2015	234 y 236

Fuente: elaboración propia.

Conforme con la jurisprudencia de la CoIDH, el deber de prevenir ocurre ante una situación de peligro o amenaza real e inmediata e impone la obligación para los Estados de adoptar medidas culturales, políticas, administrativas, jurídicas e incluye posibles violaciones a los derechos humanos entre particulares (Ramírez, 2023).

La CoIDH es prolija y ha reiterado en su jurisprudencia el deber de los Estados de prevenir las violaciones a los derechos humanos cuando haya una situación de peligro o amenaza real e inmediata. Esto es así, ya que el tribunal interamericano, al interpretar los artículos 1º y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consideró que los Estados deben tomar todas las medidas necesarias de carácter cultural, político, administrativo y/o jurídico (Ramírez, 2023).

Además, la CoIDH estima que en el deber de prevenir se incluyen tanto los proyectos de ley como las acciones y omisiones de los agentes estatales e incluso las posibles violaciones a los derechos humanos entre particulares. De manera que, según la interpretación jurisprudencial interamericana, el deber de prevenir no se agota en la construcción de un orden jurídico acorde con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que exige acciones directas que, entre otras cosas, implican la reorganización competencias, la colaboración entre las autoridades, la supresión de normas (incluidas las constitucionales) y prácticas contrarias con el orden jurídico interamericano

de protección y la interpretación de las normas locales conforme con la jurisprudencia emitida por el tribunal regional interamericano (Ramírez, 2023).

Silva Abbot (2016) precisa que no sólo las leyes, sino también los proyectos de ley deben pasar por el tamiz del deber de prevención, puesto que, en su opinión, las autoridades deben desplegar una conducta de cooperación con el SIDH.

Adicionalmente, Silva Abbot (2016) estima que el deber de prevenir las violaciones a los derechos humanos deriva de la obligación de los Estados de cumplir de buena fe con los Tratados Internacionales a los que se sujetan de forma soberana, en los términos que prevé el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Por su parte, el máximo Tribunal mexicano (s.f.), al estudiar la obligación de los gobernantes de evitar que se violen los derechos humanos de las personas, ha considerado que se debe tener una visión integral para comprender este deber. Esto significa que la realidad no puede ser fragmentada, sino que debe ser analizada en su contexto, tomando en consideración las causas y posibles consecuencias de una situación particular. Además de ser coincidente con lo que establecen los teóricos antes citados, en cuanto a la insuficiencia de la existencia de un marco normativo, el máximo Tribunal mexicano destaca que es necesaria la colaboración de todas las autoridades con independencia de su ámbito de gobierno o adscripción orgánica con el objetivo de impedir que ocurran actos o inacciones que signifiquen una afectación a los derechos humanos de las personas. Es decir, para lograr evitar la consumación de acciones o inacciones que afecten los derechos humanos de las personas debe haber coordinación entre las instituciones del sector público, pero también una vinculación con el sector social y privado. De lo contrario, habrá la posibilidad real de que haya espacios en los que los poderes no institucionales e incluso ilegales puedan dañar los derechos humanos de las personas. Esto es muy visible en

la actualidad en México por lo que ve a la seguridad, puesto que hay grandes espacios territoriales en los que los poderes públicos no tienen el control ni pueden asegurar plenamente que las personas ejerciten libremente sus derechos humanos.

Ahora bien, una vez que se comprende el deber de los gobernantes de evitar que se violen los derechos humanos de las personas surge la pregunta respecto a qué tipo de medidas son las que se deben tomar para impedir que haya una afectación a los derechos de las personas. En este sentido, los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es Parte y las decisiones de la CoIDH establecen que no hay limitación con relación a la tipología de las medidas que se puedan tomar por el Estado. Entre otras, se pueden señalar medidas de tipo legislativo, es decir, la creación o modificación de leyes, por ejemplo, las leyes penales para establecer un delito que previamente no existía. También, es posible que las personas que ejercen el poder público tomen medidas de índole administrativo, como, por ejemplo, establecer un protocolo para atender determinadas situaciones en las dependencias públicas o fijar reglas básicas para investigar delitos, etc. En consecuencia, no hay ninguna limitación sobre la forma y alcance de las medidas, siempre y cuando respeten los derechos humanos de las personas y se encuentren dentro del principio de legalidad.

Por lo anterior, el deber de prevenir no se limita al poder ejecutivo nacional, sino que compromete a la totalidad de las autoridades del Estado-nacional, ya que frente al derecho internacional público se le considera como un sujeto de derecho unitario, con independencia de las distribuciones de competencias internas del Estado-nación.

En el mismo sentido, Silva Abbot (2016) considera que el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos encuentra su fundamento en el artículo 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que dispone el deber de adoptar las medidas de orden interno necesarias para garantizar los derechos humanos.

Así, es obvio que la sola existencia de un marco normativo no es suficiente para que se tenga al Estado-nación cumpliendo con el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos. Esto es, las autoridades deben intervenir de manera activa y constante para evitar que los derechos humanos de las personas se ven afectadas. Esta prevención puede tomar tantas formas como las situaciones lo requieran y deben, en todo caso, tender a la máxima eficacia posible de los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado.

Adicionalmente, es importante considerar que la obligación estatal de evitar que se violen los derechos humanos no corresponde solamente al poder ejecutivo de los países, sino que es obligatorio para todas las personas que ejercen el poder público. Esto deriva de que, para el contexto internacional, los Estados actúan unitariamente, es decir, como un solo sujeto sin importar que materialmente se trate de un poder u otro, o incluso, de un organismo público que tenga autonomía conforme con las reglas nacionales. Dicho con otras palabras, todas las acciones o inacciones de cualquiera de los gobernantes comprometen al país conjuntamente. Y, en ese sentido, el Estado debe responder frente a la reclamación que se le formule en la CoIDH.

En el siguiente apartado se estudiará de qué manera interactúan el principio de legalidad, los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es Parte y las decisiones de la CoIDH para determinar las obligaciones de los gobernantes en nuestro país.

La vinculación del orden jurídico nacional con el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos

Conforme con el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución mexicana (1917), en nuestro país todas las autoridades tienen la obligación de: "... prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos...". Estas son las que la doctrina denomina

obligaciones específicas para distinguirlas de las obligaciones generales (respetar, promover y proteger) en materia de derechos humanos (Salazar, 2014).

Para el caso de México, sobre el tema del deber de prevenir violaciones a los derechos humanos es de particular interés la sentencia dictada por la CoIDH en el Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, en la que se estableció que nuestro país tiene la obligación de establecer un marco normativo adecuado para “prevenir futuras violaciones de derechos humanos” (2009, para. 144). De igual forma, el Tribunal Interamericano determinó que los Tratados Internacionales de los que un Estado es Parte, en la especie la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas, comprometen a los Estados a actuar de manera preventiva para garantizar la eficacia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (CoIDH, 1988, para.308).

Estas obligaciones fueron reiteradas a nuestro país por la CoIDH en el caso González y otras (“Campo Algodonero”), cuya sentencia señaló que el deber de los Estados comprende la adecuación del aparato gubernamental y, en general, de cualquier instancia de gobierno para lograr el “libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (2009, para. 236).

En esa sentencia, la CoIDH señaló que las medidas preventivas tienen un rango que excede los aspectos simplemente jurídicos y considera que la obligación de prevenir “es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado” (CoIDH, 2009, para. 252). Esto significa que el Estado no es responsable de que los hechos violatorios a los derechos humanos ocurran, puesto que sería una carga excesiva e irreal considerar que la autoridad podría vigilar permanentemente la conducta de todos los actores sociales.

Como se advierte de la jurisprudencia interamericana obligatoria para nuestro país surgen una serie de acciones y ya no sólo omisiones que comprometen al Estado mexicano para estar en consonancia con el parámetro fijado por la CoIDH. Esto implica un replanteamiento del principio de legalidad, al cual normalmente se sujetaban las autoridades como único esquema para comprobar la vigencia de los derechos en México.

Conforme con Silva Abbot (2016), el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos puede significar la modificación o supresión de leyes o prácticas contrarias a los derechos humanos, ya sea porque dificulten, impidan o no reconozcan los derechos humanos de las personas en un territorio determinado. Por lo que el enfoque de prevención debe ser integral.

El riesgo del deber de prevención, en opinión de Silva Abbot (2016), es que el Estado podría inmiscuirse de forma incontrolada e incontrolable en la vida de las personas, so pretexto de evitar una violación a los derechos humanos; lo cual evidentemente resultaría perjudicial para el pleno ejercicio de los derechos de las personas.

En otras palabras, la incorporación de los derechos humanos en nuestro país y, específicamente el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos supone un cambio de paradigma en la actuación de las autoridades cualquiera que sea su ámbito de gobierno en México. Lo anterior es así, toda vez que ahora la ley no es el único ni el último elemento de análisis para determinar la conformidad o no de los actos u omisiones del Estado en tratándose de derechos humanos, sino que la ley puede ser insuficiente o inclusive perjudicial para prevenir violaciones a los derechos humanos. De ahí que se puedan presentar los siguientes escenarios:

Escenario A) la actuación de la autoridad es conforme con el principio de legalidad y también con el respeto de los derechos humanos de las personas afectadas por el acto de autoridad.

Escenario B) la actuación de la autoridad es conforme con el principio de legalidad; sin embargo, es necesario que la autoridad haga o deje de hacer acciones más allá de las previstas en la ley, para prevenir violaciones a los derechos humanos de las personas afectadas por el acto de autoridad.

Escenario C) la actuación de la autoridad es conforme con el principio de legalidad; sin embargo, con ello se violan o no se evita que se violen derechos humanos de las personas afectadas por el acto de autoridad o de particulares, sobre los cuales la autoridad debe desplegar una conducta preventiva razonable.

Ahora bien, con respecto a los tres escenarios antes explicados, se pueden observar tres tipos de incidencia entre el principio de legalidad y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos. Veamos.

En el escenario A se advierte una incidencia débil, toda vez que hay una compatibilidad entre el principio de legalidad y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos. En otros términos, no se observa una contraposición ni una afectación de sus efectos. Esta relación puede ser expresada con la fórmula que aquí se propone como: “La autoridad puede hacer lo que la ley le permita, siempre que con ello se cumpla con el deber de prevenir las violaciones a los derechos humanos”.

Por otra parte, en el escenario B se aprecia que la incidencia es mayor que en el caso anterior, pero no llega a causar un conflicto jurídico, sino que, por el contrario, ambos elementos, es decir, el principio de legalidad y el deber de prevención se complementan para lograr la eficacia de los derechos humanos. Es por lo que aquí se identifica como una incidencia integradora en la que hay complementariedad y puede ser expresada con la fórmula: “La autoridad puede hacer lo que la ley le permita; además de tomar todas las medidas necesarias de cualquier

índole para prevenir las violaciones a los derechos humanos”. Como se puede observar, en este caso el principio de legalidad se ve impactado, aunque no deja de tener vigencia, pero sí se evidencia su incompletitud para prevenir las violaciones a los derechos humanos.

Finalmente, en el escenario C la incidencia es más fuerte y de hecho contradictoria. En este caso, el principio de legalidad se ve derrotado ante el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos. Esto es así, dado que la previsión legal se ve excedida por la obligación de los Estados de evitar que se violen los derechos humanos. Bajo esta lógica, las autoridades deben inaplicar la ley en aras de beneficiar la eficacia de los derechos humanos. Esta incidencia se propone explicarla con la fórmula: “La autoridad debe tomar todas las medidas necesarias de cualquier índole para prevenir las violaciones a los derechos humanos, a pesar de que la ley disponga lo contrario”.

Conclusiones

La construcción del Estado liberal se sustentó, entre otras cosas, en la consagración del principio de legalidad como marco básico para regular las relaciones entre los diferentes actores sociales en un esquema de autonomía personal burgués. No obstante, esta concepción liberal se ha ido modificando con el devenir histórico de las sociedades y la cada vez mayor participación de distintos actores sociales. Hoy, el principio de legalidad resulta insuficiente para garantizar la eficacia de los derechos humanos.

En México, particularmente con posterioridad a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, el paradigma de actuación de las autoridades ha sufrido un cambio sustancial. En efecto, actualmente la Constitución mexicana incorpora en el párrafo tercero del artículo 1º el deber de prevenir violaciones a los derechos

humanos para todas las autoridades con independencia del poder o ámbito de gobierno al que se encuentren adscritas.

Es en este panorama que este estudio ha observado que entre el principio de legalidad y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos en México hay tres posibles grados de incidencia. Primeramente, una incidencia débil, que es compatible entre ambos elementos y puede ser formulado en los siguientes términos: “La autoridad puede hacer lo que la ley le permita, siempre que con ello se cumpla con el deber de prevenir las violaciones a los derechos humanos”.

Después, una incidencia integradora, en la cual se aprecia una relación de complementariedad, que puede ser planteada así: “La autoridad puede hacer lo que la ley le permita; además de tomar todas las medidas necesarias de cualquier índole para prevenir las violaciones a los derechos humanos”.

Por último, una incidencia fuerte que resulta contradictoria y excluye al principio de legalidad en beneficio de los derechos humanos y se entiende de esta forma: “La autoridad debe tomar todas las medidas necesarias de cualquier índole para prevenir las violaciones a los derechos humanos, a pesar de que la ley disponga lo contrario”.

La prevalencia del deber de prevenir violaciones a los derechos humanos en México conlleva una actitud proactiva de las autoridades que, sin llegar hacer omnicompreensiva, implica un verdadero compromiso del Estado en evitar la consumación de actos violatorios a los derechos humanos por cualquiera persona sujeta a su jurisdicción.

Sin duda, la eficacia de los derechos humanos en nuestro país supone la superación de formalismos y actitudes legalistas de las autoridades a favor de garantizar el pleno goce de los derechos humanos de las personas. La ley es evidentemente necesaria, pero, en la actualidad, no puede ser el único y último parámetro de decisión de las autoridades al interferir en la esfera de derechos de las personas. Negar lo anterior, significa mantener una lógica legalista y no de respeto a los derechos

humanos a la que México se encuentra vinculado nacional e internacionalmente. Al final, el propósito es lograr la eficacia de los derechos humanos, incluso cuando ello suponga inobservar las previsiones legales.

Referencias

- Cançado Trindade, A.A. (2003). “Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias” en Cançado Trindade, Antônio Augusto, Peytrignet, Gérard y Ruíz de Santiago, Jaime. *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana. Derechos humanos, derecho humanitario, derecho de los refugiados*. Porrúa. Universidad Iberoamericana.
- CoIDH. Caso Anzualdo Castro vs. Perú (2009). Serie C. No. 202.
- CoIDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) vs. Costa Rica (2012). Serie C. No. 257.
- CoIDH. Caso Castillo González y otros vs. Venezuela (2012). Serie C. No. 256.
- CoIDH. Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras (2015). Serie C. No. 304.
- CoIDH. Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros vs. Honduras (2015). Serie C. No. 305.
- CoIDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay (2006). Serie C. No. 146.
- CoIDH. Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú (2015). Serie C. No. 292.
- CoIDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia (2006). Serie C. No. 140.
- CoIDH. Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana (2005). Serie C. No. 130.
- CoIDH. Caso de los Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela (2014). Serie C. No. 281.
- CoIDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana (2014). Serie C. No. 282.

CoIDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala (2014). Serie C. No. 283.

CoIDH. Caso Escher y otros vs. Brasil (2009). Serie C. No. 200.

CoIDH. Caso Familia Barros vs. Venezuela (2011). Serie C. No. 237.

CoIDH. Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia (2013). Serie C. No. 272.

CoIDH. Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina (2011). Serie C. No. 238.

CoIDH. Caso Forneron e hija vs. Argentina (2012). Serie C. No. 242.

CoIDH. Caso García Ibarra y otros vs. Ecuador (2015). Serie C. No. 306.

CoIDH. Caso Garibaldi vs. Brasil (2009). Serie C. No. 203.

CoIDH. Caso Gelman vs. Uruguay (2011). Serie C. No. 221.

CoIDH. Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil (2010). Serie C. No. 219.

CoIDH. Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador (2015). Serie C. No. 298.

CoIDH. Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana (2012). Serie C. No. 240.

CoIDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México (2009). Serie C. No. 205.

CoIDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela (2015). Serie C. No. 293.

CoIDH. Caso Luna López vs. Honduras (2013). Serie C. No. 269.

CoIDH. Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia (2012). Serie C. No. 259.

CoIDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador (2012). Serie C. No. 252.

CoIDH. Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana (2012). Serie C. No. 251.

CoIDH. Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras (2012). Serie C. No. 241.

CoIDH. Caso Perozo y otros vs. Venezuela (2009). Serie C. No. 195.

CoIDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (2012). Serie C. No. 245.

CoIDH. Caso Quispialaya Vilcapoma vs. Perú (2015). Serie C. No. 308.

CoIDH. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos (2009). Serie C. No. 209.

CoIDH. Caso Ríos y otros vs. Venezuela (2009). Serie C. No. 194.

CoIDH. Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador (2014). Serie C. No. 285.

CoIDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia (2014). Serie C. No. 287.

CoIDH. Caso Suárez Peralta vs. Ecuador (2013). Serie C. No. 261.

CoIDH. Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia (2008). Serie C. No. 201.

CoIDH. Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala (2015). Serie C. No. 307.

CoIDH. Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras (1988). Serie C. No. 04.

CoIDH. Caso Vélez Loo vs. Panamá (2010). Serie C. No. 218.

CoIDH. Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia (2012). Serie C. No. 248.

CoIDH. Caso Véliz Franco y otros vs. Guatemala (2014). Serie C. No. 277.

CoIDH. Opinión Consultiva OC-4/84 (Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización). Serie A. No. 04.

CoIDH. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A. No. 10.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ramírez Bañuelos, J.F. (2023). *La eficacia de los derechos humanos entre particulares en México; un enfoque según la Drittwirkung*. [Tesis para obtener el grado de doctor en Derecho]. UANL. http://eprints.uanl.mx/view/creators/Ram=E-Drez_Ba=F1uelos=3AJes=FA=Francisco=3A=3A.html

Salazar Ugarte, P. (Coord.) (2014). *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*. Senado de la República. 18.pdf

- Silva Abbot, M. (2016). “El ‘deber de prevenir’ violaciones a los derechos humanos y algunas de sus posibles consecuencias”. *Revista de derecho y ciencias penales*. 22 (2016), pp.45-70. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5837314>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (s.f.). Metodología para el análisis de los deberes de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a los derechos humanos. <https://www.sitios.scjn.gob.mx>
- Tesis [J.]: 1a./15/2012, 1ª. Sala., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro XIII, tomo 2, octubre de 2012, p.798. Reg. digital 159936.
- Vega, P. (2018a). “El problema de los derechos fundamentales en el Estado Social” en *Anuario jurídico de La Rioja*, pp.365-386.
- Vega, P. (2018b). “La eficacia horizontal del recurso de Amparo: El problema de la Drittwirkung der Grundrechte”. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=26409>