



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho

Título

“Transversalidad de las Políticas Públicas en Materia de Derechos Humanos”

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestría en Derecho

Presenta

Lcda. Penelope Díaz García

Dirigido por

Dra. Elizabeth Mendoza Morales

Co-dirigido por

Dr. José Francisco Báez Corona

Centro Universitario, Querétaro, Querétaro.

2026

La presente obra está bajo la licencia:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Usted es libre de:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:



Atribución — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



SinDerivadas — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho

Transversalidad de las políticas públicas en materia de derechos humanos
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestría en Derecho

Presenta:

Lic. Penelope Díaz García

Dirigido por:

Dra. Elizabeth Mendoza Morales

Co-dirigido por:

Dr. José Francisco Báez Corona

Dra. Elizabeth Mendoza Morales
Presidente

Dr. José Francisco Báez Corona
Secretario

Dr. Francisco Javier Arellano Sánchez
Vocal

Dr. Jorge Serrano Ceballos
Suplente

Dr. Javier Rascado Pérez
Suplente

Querétaro, Querétaro, 2026.

Resumen

La implementación transversal de los derechos humanos en Querétaro, a través de políticas públicas se justifica en el proceso del desarrollo y la gobernanza de las acciones del Estado. A pesar de algunos obstáculos institucionales como la planificación, el presupuesto o incluso la falta de reconocimiento efectivo y práctico de los derechos humanos, su relevancia jurídico-política se centra en la dignidad humana como fundamento.

Palabras clave: Derechos humanos, Gobernanza, Políticas Públicas Transversalidad.

Summary

The transversal implementation of human rights at Querétaro, through public policies, is justified in the development process and the governance of the State's actions. Despite some institutional obstacles such as planning, budgeting or even the lack of effective and practical recognition of human rights, its legal-political relevance can focus on human dignity as a foundation.

Keywords: Governance, Human Rights, Public Policies, Transversality.

Dedicatoria

A mi madre Silvia García Sánchez, por su amor, su apoyo y por ser siempre mi mayor fortaleza.

Agradecimientos

Primeramente, quiero agradecer la dedicación y esfuerzo que ha realizado la Dra. Elizabeth Mendoza Morales, quien ha sido una guía importante para la realización de este trabajo, así como una excelente persona que admiro y estimo.

A la Universidad Autónoma de Querétaro, en especial a la Facultad de Derecho, por la institución que me ha aportado las herramientas necesarias para desempeñarme con responsabilidad y compromiso en el ámbito jurídico.

En especial al Dr. Benjamín Ortega Guerra, por brindarme el acompañamiento necesario, orientarme y sobre todo motivarme a escribir este trabajo, a mi familia que siempre me apoyo en este camino y me alentó a estar siempre preparada.

Y por último a la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, de la cual orgullosamente formo parte desde su creación, la cual me ha brindado las mayores satisfacciones profesionales en mi vida, así como agradecer a mis compañeras y compañero de trabajo, que día a día ponen todo su esfuerzo en dar lo mejor.

Resumen.....	III
Summary.....	IV
Dedicatoria.....	V
Agradecimientos.....	VI
Índice.....	VII
Introducción.....	1
Capítulo Primero Acerca de las políticas públicas	
1.1. ¿Qué son las políticas públicas? Dos modelos de explicación	4
1.2. Políticas públicas en el ámbito federal	9
1.3. Políticas públicas en el ámbito estatal	11
Capítulo Segundo Acerca de los derechos humanos	
2.1. Notas conceptuales breve historia sobre derechos humanos	19
2.2. ¿Qué entender hoy por derechos humanos?	28
2.3. Los derechos humanos en la administración pública	38
Capítulo Tercero Transversalidad de las políticas públicas en materia de derechos humanos en el Estado de Querétaro	
3.1. La función de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro	48
3.2. Políticas públicas en materia de derechos humanos en el Estado de Querétaro	52
3.3. Transversalidad de los derechos humanos y de las políticas públicas en materia de derechos humanos: un reto permanente	60
Conclusiones.....	67

Bibliografia	71
--------------------	----

Introducción

Los conceptos política y derecho han cambiado bajo las condiciones de la globalización, pues, se han vuelto difusos, razón por la que la internacionalización progresiva de los derechos humanos y la privatización de las funciones del Estado, en lo que se ha denominado 'gestión pública', ha llevado a una multiplicación de acciones y agentes fácticos que cruzan las fronteras del Estado y compiten con los poderes formales. En este sentido, la afirmación de que el Estado ha perdido su 'monopolio' recientemente, sobre la base de ese evento histórico, es que la ciencia tiende a discutir tal cualidad distintiva de tal organización política, mediante los procesos actuales de la globalización. Frente a esto, la tesis de la discontinuidad, por lo tanto, permanece vinculada a lo que se critica. Lo anterior, también se basa en una comprensión monista sobre el Estado, como resultado los nuevos fenómenos políticos y jurídicos, se perciben como una ruptura o cambio de paradigma.

Ahora bien, el término *transversal* ha experimentado un renacimiento importante en las recientes discusiones sobre la internacionalización de los derechos humanos. Por supuesto, debe tenerse en cuenta que dicho concepto tiene diversos significados y puede darse en diferentes concepciones. La corriente principal de la teoría política asume un modelo nacional de Estado en el que tenga el monopolio sobre el uso de la violencia legal, legítima y, sobre todo, exitosa (Weber, 1979, p. 83). Sin embargo, la realidad en torno a la autoridad es multifactorial, porque se presentan vertientes políticas, jurídicas, económicas y geográficas que distan de las perspectivas teóricas tradicionales. La noción básica de pluralismo jurídico centra su atención en la coexistencia de diversos sistemas jurídicos en un mismo territorio (Iannello, p. 2015), por lo que es particularmente vital en entornos de conflictos y posconflictos, ya que se tienden a presentar instituciones estatales débiles y autoridades en disputa.

La construcción teórica del Estado proporciona una lente analítica para examinar y comprender las implicaciones de las políticas públicas bajo un marco normativo de derechos humanos, porque las situaciones son diversas y contienen una amplia gama de resultados fácticos. De suerte tal, se ha prestado poca atención a los desafíos y oportunidades para la construcción de políticas públicas desde una necesaria perspectiva transversal, pues, cuestiona el reclamo del Estado de un monopolio sobre la resolución de conflictos, así como el ideal de aplicación uniforme de la ley (Gragl, p. 2018).

El propósito de este trabajo es describir qué se entiende por la noción de 'políticas públicas', así como explicar en qué consiste la concepción transversal de los derechos humanos como fundamento epistémico y normativo del Estado, a partir del análisis conceptual con el propósito de examinar las implicaciones de la Reforma constitucional en México de 2011, es decir, la construcción transversal de las políticas públicas bajo un marco normativo e institucional de derechos humanos en escenarios imbricados de agentes estatales y no estatales.

En este sentido, los estudios sobre políticas públicas, así como de campos relacionados como la administración pública, las ciencias políticas y las relaciones internacionales, han utilizado durante mucho tiempo estudios de caso como método de investigación. Por razones similares, también pueden ser particularmente útiles para construir teorías políticas y para la formulación de políticas públicas. Dilemas recurrentes en la elección de políticas, su implementación y la práctica, donde no hay respuestas "correctas" que auxilien a todos en relación con la consolidación del interés general. Si bien el uso de casos resulta el principal enfoque metodológico, también se abordarán otras técnicas y materiales documentales. Por lo tanto, una investigación aplicada encarna una interacción dinámica y constante entre la conducción empírica y corroboración de la teoría, así como su aplicación.

En este sentido, no sólo nuestro conocimiento sobre los procesos políticos se actualiza continuamente, también lo hacen teorías, metodologías y enfoques. El resultado se convierte en una actualización continua del conocimiento y los estándares mediante cualquier teoría, metodología o enfoque, contribuye a un particular conocimiento. En relación con esto, la aplicación práctica de la teoría sobre el proceso político, requiere aprovechar el desarrollo de conocimientos de la investigación contemporánea, ya que los fenómenos en cuestión, políticas públicas, son multifacéticos, con dimensiones contextuales de lugar y tiempo determinados. Existen múltiples teorías para descubrir e interrogar las diferentes facetas del proceso político para contrastar y comparar procesos políticos en distintos lugares y épocas.

CAPÍTULO PRIMERO

ACERCA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. ¿Qué son las políticas públicas? Dos modelos de explicación

En la teoría política del siglo XX, el problema de la organización estatal se articuló en términos de la dicotomía entre universalismo y particularismo. Tanto en política nacional como internacional, los valores universales, ya sean derechos humanos, derecho internacional o capitalismo global, se enfrentaron a valores particulares mantenidos por Estados soberanos, civilizaciones o comunidades culturales en sus propios territorios. Las aspiraciones de una política universal se definían en los términos de la libertad e igualdad, pero europeizantes, lo que fue desplazado por el resurgimiento de políticas particularistas que desafiaron los principios universales como inaplicables, heterogéneos o totalmente ajenos a valores culturales diferenciados.

La dicotomía entre el universalismo y el particularismo, es especialmente importante en México de manera que, si bien es una específica entidad geográfica, cultural y política, mantiene una aspiración hacia la universalidad y el proyecto político europeo de su construcción democrática, como lo es el propio Estado de Querétaro. Cabe destacar que el universalismo es un invento occidental, es decir, originalmente especial. Sin embargo, sería fácil inferir en este origen particular la falsedad de toda pretensión de universalidad. Por eso, refiere Wallerstein (2007, p.13) lo siguiente:

“La lucha entre el universalismo europeo y el universalismo universal es la lucha ideológica central del mundo contemporáneo, y su desenlace será un factor de primer orden en la determinación de la forma en que se estructure el futuro sistema-mundo en el que estaremos entrando dentro de veinticinco a cincuenta años”.

De esta manera, se observa con objetividad la universalidad y la particularidad en términos de una tensión, en la que las aspiraciones universales son focalizadas por el *locus* particular desde el cual se enuncian, mientras que la estabilidad de este lugar en particular, se ve socavado por la universalidad que se afirma de eso, por las gobernanzas globales, por ejemplo, China, Rusia, Gran Bretaña y la Comunidad Europea, especialmente, sus países más poderosos económica y militarmente. Esta estructura bipolar de universalismo y particularismo, no es meramente una tesis filosófica abstracta, pues, presenta implicaciones directas para la planeación del Estado contemporáneo, así como en la implementación de políticas públicas, entendidas como estrategias de gobierno para la consecución de fines como el orden social y la paz pública.

Así, entre un universalismo liberal-democrático, hegemónico y un particularismo histórico-cultural podría decirse que ha llevado a la parálisis de la construcción política, debido a que muestra fuertes tensiones entre la aspiración universalista de valores y normas comunes y la visión particularista del Estado. Mientras que el atrincheramiento particularista de México, dentro de los límites geográficos, históricos y culturales, sería evidente decepción para todos los que imaginan una Europa más activa a nivel mundial, que el curso preciso de este activismo global sigue siendo ambiguo y oculto, por el estado problemático del discurso político universalista.

Si bien, los debates entre el universalismo y el particularismo han dominado la teoría política, en la academia angloparlante, se ha mantenido un debate diferente respecto a la filosofía política continental, pues, en lugar de los principios abstractos de universalismo y particularismo, este debate parte de hechos históricos situacionales, lo que conduce al examen no sólo de comunidades nacionales, sino también de Europa misma como un lugar de la filosofía y por lo tanto como un problema filosófico. Por eso, Agnes Czajka entiende universalismo en términos “pluralistas, es decir, coexistencia de

singularidades diferenciadas, no así en posturas monistas o unitarias que desplazan la multiplicidad” (2016, p. 29).

Las dos perspectivas son los paradigmas en el centro del análisis: el particularismo, que asume la limitación inherente de la extensión de orden y el universalismo como el que plantea la idea de una sociedad global bien ordenada como un principio de comprensión y acción. La extensión del orden no es la única pregunta que se dirige por un paradigma de orden social. Otros componentes esenciales son la base ontológica para una sociedad bien ordenada, así como su estructura unitaria o pluralista. En el primer caso, el orden tiene un carácter holístico, en el segundo lugar, por el contrario, es individualista. Si se combinan los reclamos con respecto a la extensión y la base ontológica de una sociedad ordenada, el particularismo puede ser holístico, si prioriza el beneficio de la comunidad o individualista, si favorecen los intereses de los miembros de la comunidad.

En el particularismo y el universalismo como dicotomía, hay que destacar un elemento más en lo que respecta a nuestro uso del concepto de paradigma. De hecho, aplicamos los paradigmas de particularismo y universalismo a las teorías cuyos autores, en la mayoría de casos, asigne a estos conceptos solo un papel bastante marginal. Así, las dicotomías son instrumentos heurísticos, ya que los dualismos son un estándar en el pensamiento moderno europeo. Se utilizan para proporcionar comprensión, orientación y evaluación, en la medida en que estructuran un campo de teorías con sus argumentos. Las dicotomías pueden tener varios usos. Existe un posible uso clasificatorio, según el cual, una teoría excluye a la otra, por lo que la atención se fija en, precisamente, la clasificación. De este modo, una dicotomía tiene, por lo tanto, al menos, tres dimensiones diferentes: la clasificatoria, la comparativa y la constructiva, que generalmente, son difíciles de distinguir. Se utiliza el instrumento epistemológico que incluye las tres dimensiones en las siguientes consideraciones.

La dicotomía universalismo y particularismo, no debe aplicarse directamente al derecho internacional, sino a los textos académicos sobre el orden internacional. Sin embargo, en la medida en que las teorías legales interpretan cualquiera de los instrumentos de derecho internacional o sus interpretaciones judiciales como ejemplos del ‘particularismo’ o del ‘universalismo’, los paradigmas también pueden emplearse, aunque indirectamente, para los instrumentos jurídicos y su interpretación judicial, pues tal como lo apunta Acosta (2005, p. 15-16):

“En atención a esta distinción cabe hablar de un derecho internacional general, encargado de regular las relaciones de la sociedad internacional, y unos derechos internacionales particulares, resultantes de la formación de ciertas afinidades entre Estados. Desde el punto de vista de la norma, atendiendo al universalismo y al particularismo, puede establecerse la distinción entre normas universales o generales y normas particulares”.

Se ha comparado el concepto de particularismo y universalismo, en un sentido metafórico, con los polos de una cuerda estirada entre ellos, con las diferentes teorías, y sus autores, ubicadas en algún punto a cierta distancia de los extremos. La dicotomía entre particularismo y universalismo parece desvanecerse, volviéndose en innumerables matices. Por lo tanto, la dicotomía es inútil, en el mejor de los casos, o incluso un instrumento conceptual engañoso para el mapeo del cuerpo occidental moderno de los muchos matices y de la importancia de resaltarlos, especificamos anteriormente que en el continuo que une y separa el particularismo y el universalismo se puede identificar un punto de división.

En la época actual, dicha dicotomía es obsoleta, ya que las formas de universalismo tradicional han sido desacreditadas como hegemónicas, ocultando sus propios orígenes particulares bajo la clave de “universal”, mismos que han sido objeto de críticas crecientes por no responder al desafío de la globalización. Si bien el desafío particularista al universalismo ha colocado exitosamente a este

último en la posición perpetuamente defensiva de su justificación, un simple retorno al particularismo apenas sirve como una alternativa de solución a los problemas del universalismo.

Para superar la disputa anterior, desde la teoría del Estado, Belov (2018) expone el paradigma geométrico, pues el modelo Westfalia ha servido para explicar y comprender la política, las instituciones sociopolíticas durante siglos. Se basa históricamente en los fundamentos filosóficos de la modernidad europea, como el humanismo y el racionalismo, y se organiza en torno a principios como la soberanía, el estado de derecho, la separación de poderes y la democracia.

Pero desde finales del siglo XX, el Estado global ha desafiado tanto la ideología como el diseño del modelo Westfalia (Estado-nación), mediante las transformaciones estructurales y funcionales en la tradición producidas por conceptos emergentes como lo supranacional y lo global. Las formas geométricas de jerarquía, como la pirámide, se intercambian por otras como la red, que muestran esquemas de ordenamiento del modelo post-westfaliano, pues fenómenos como la revolución de la información y la globalización, produjeron el aumento de la importancia de la red y el papel decreciente de la jerarquía como esquema de ordenamiento del constitucionalismo supranacional y global.

En consecuencia, y esto es preponderante para la presente investigación, se pone en tela de juicio la estructuración del poder público bajo las perspectivas tanto dualista o monista, que ceden hacia la visión del pluralismo, porque la categoría de ordenamiento jurídico se fragmenta en una multiplicidad que coexiste sin estar jerárquicamente entrelazada.

1.2. Políticas públicas en el ámbito federal

La doctrina constitucional en México difiere, respecto de los estudios empíricos sobre la constitución federal y local, en cuanto al anclaje paradigmático, las posturas epistemológicas, el abordaje metodológico, así como el uso de métodos y técnicas. Mientras éstos se enfocan en la dimensión fáctica de corte positivista o pospositivista, con una posición orientada hacia el problema, el uso de métodos como el etnográfico, el etnometodológico, el de la teoría fundamentada, el del estudio de caso, las técnicas de investigación en campo, como la observación, la entrevista, el diario de campo, etcétera. Aquella se fundamenta en la dogmática jurídica, centrada en los textos, en el uso de métodos como el exegético, histórico y comparativo, así como las técnicas documentales, de interpretación y argumentación en la materia. Por eso, el derecho es una disciplina hermenéutico-empírica (Hoecke, 2011, p. 3), puesto que implica el estudio de la interpretación de fuentes formales del derecho y el estudio de los fenómenos jurídicos como prácticas socioculturales.

En el estudio de caso, se hará un análisis de la Constitución Política de México y del estado de Querétaro, respecto de su estructura y sistema. En cuanto a una investigación documental como forma de aproximación, realizada a través de la doctrina, la legislación y demás documentos jurídicos, así como un estudio situacional mediante la observación participante para llegar a la conclusión de cómo las corrientes y teorías de los derechos humanos, han aportado en la implementación de directrices políticas programas y acciones de gobierno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al pasar el tiempo, ha tenido cambios en su estructura, funcionamiento y sistema, sobre todo, en la dogmática fundamental, en el tema que nos ocupa, los derechos subjetivos. Estos contienen una variedad de términos, tanto los derechos humanos como los derechos fundamentales, que si bien algunos se pueden

utilizar como sinónimos, en ciertos casos no coincide su empleo en la práctica, el ámbito académico o la actividad política. De la misma manera, el uso de la expresión “derechos humanos” es diferente en Alemania que en Estados Unidos. Por ejemplo: en las obras de la Europa continental, los juristas como el italiano Luigi Ferrajoli, el alemán Peter Häberle, el español Gregorio Peces-Barba, el francés Louis Favoreau, utilizan el término “derechos fundamentales” (*droits fondamentaux* en francés, *diritti fondamentali* en italiano, *Grundrechte* en alemán); pero, lo anterior dista mucho de cómo los abogados y jueces nombran en el Reino Unido, en general, la familia jurídica del *Common Law* que se ha cultivado también en los Estados Unidos de América: *Human Rights*.

Si se analiza el desarrollo de los derechos humanos desde la actualidad hacia la época más remota, encontramos que en el presente se utiliza este concepto en situaciones que no corresponden directamente a los seres vivos (derechos de las máquinas con inteligencia artificial), ni a los no humanos (derechos de los animales), ni sólo a los individuos (derecho al desarrollo, derecho a la paz), ni sólo a los hombres (derechos de las mujeres, la niñez, adolescentes, las personas con discapacidad, los adultos mayores). De lo anterior se desprende que, estamos en una situación en la que las pretensiones sociales se hacen efectivas a través de los derechos, como un código que legitima a los grupos o causas que quieren reconocimiento por parte del Estado.

Los derechos humanos han tomado la idea francesa de la positivización de los derechos del hombre y del ciudadano frente al gobernante. Se dispusieron, de forma efímera en la constitución de México en 1824, de manera explícita a partir de 1857, para que en 1917 se tomaran como “garantías”, en sentido positivista. En la reforma constitucional de junio de 2011, la expresión que utilizó el constituyente, integrado por la Cámara de diputados, la de senadores, y las legislaturas de los estados, fue la de “derechos humanos”, no así, la de “derechos fundamentales”, la razón sobresale a primera vista, puesto que consideraron

oportuna el primer concepto, integrador de los derechos plasmados en la constitución política de México, así como en los tratados internacionales en los que ha sido parte. En la actualidad, nuestra Constitución dispone de derechos fundamentales pertenecientes tanto a los derechos civiles y políticos, así como los económicos, sociales y culturales, aunque con ciertos problemas para garantizar el acceso a la justicia.

1.3. Políticas públicas en el ámbito estatal

La tradición jurídica en Europa continental tiene su origen durante el siglo XI, en la Universidad de Bolonia, el *Corpus Iuris Canonici* como primer sistema jurídico, en esa época, el método de enseñanza era escolástico, el sustrato cultural romano-bizantino. No obstante lo anterior, el periodo de transición comenzó con la puesta en práctica del proyecto de globalización neoliberal, lo que ocasionó la crisis cultural de la familia neorromanista, así como la asimilación de la *Common Law* a través de la reformas de ajuste estructural propiciadas desde los 80's en México.

De esta manera, la aculturación del “nuevo paradigma sobre los derechos humanos”, ha causado la adaptación tanto del garantismo, pragmatismo como del realismo jurídico norteamericano, lo que ha significado una implementación del sistema acusatorio, adversarial y oral en materia penal que ha descartado al contexto social, a los fenómenos de relativización espacial, diferenciación cultural, así como el descontrol temporal, mismos que provocan un proceso equívoco de recepción entre culturas jurídicas disímiles. El análisis epistémico proporciona herramientas que no necesariamente se encuentran en el terreno fáctico. El “sistema jurídico” es usado académicamente por quienes investigan sobre el derecho y se interesan por exponer cómo se encuentran las relaciones sociales, respecto a las reglas jurídicas. Caso contrario sucede para los que

crean o aplican el “Ordenamiento Jurídico en México”, pues, su interés no se enfoca precisamente en el conocimiento descriptivista del derecho, sino en utilizarlo como herramienta para la consecución de otros fines, es decir, fines políticos oligárquicos, lo que trae como consecuencia un derecho político o la politización de los instrumentos jurídicos.

Así, la diferencia entre *sistema* y *campo*, es otra comparación análoga. En la primera, los conceptos jurídicos se cuestionan sólo para efectos de una interpretación conforme a la autoridad, así como para justificar los criterios en base a argumentos razonables. En los estudios sobre el *campo jurídico*, los conceptos se investigan desde su estructura, función y finalidad. Como antecedente, el iusfilósofo inglés Herbert Hart (1968, p. 99-123) es quien ha dado a conocer la división entre estos dos puntos de vista en que se pueden comprender los fenómenos jurídicos:

- 1) El *externo*, esto es, observarlo sin participar en él, afirmar que el grupo social acepta las reglas o comentar la forma en que ellos las ven; y,
- 2) El *interno*, que significa ser miembro de la sociedad y tomar parte en la aceptación o rechazo de las reglas.

En este sentido, por ejemplo, no es lo mismo la visión sistémica de Hegel, filósofo que reflexionó sobre el derecho, que la de Hans Kelsen, jurista con una propuesta analítica desde el derecho. Es diferente asumir una actitud frente al derecho, que sobre o por debajo de éste. El sistema jurídico funciona con base en la autoridad, puesto que el gobernado tiene que cumplir las leyes que ha creado, ejecutado o decidido ésta, mientras que ellos son los únicos que pueden cambiar de criterio con la finalidad de desobedecer las reglas anteriores (Fuller, 1967, p.148-167).

El derecho y la antropología son productos de la cultura, de los signos normativos, de los significados lingüísticos, de los fenómenos sociales estudiados desde la alteridad, así como de los grupos diferenciados. Por esto, los tópicos interdisciplinarios recurrentes son: el conflicto, las reglas, las costumbres, la autoridad, entre otros. Para definir la cultura jurídica, se parte de saberes y enfoques. De esta manera, se trata del conjunto de corrientes, elaboradas por juristas, así como el conjunto de ideologías, modelos de justicia y modos de pensar. La cultura jurídica se puede comprender a partir de dos perspectivas:

1. Desde la óptica del etnocentrismo, sólo en las civilizaciones ha permeado la cultura jurídica, mientras que las sociedades bárbaras carecían de ella; por ejemplo, el derecho romano en comparación con el derecho maya, y
2. A partir de la óptica intercultural, todas las sociedades, sean “avanzadas” o “primitivas”, simples o complejas tienen cultura jurídica. Por lo tanto el diálogo entre ellas se suscita respecto a los intercambios comunicativos entre sus identidades y diversidades culturales (Panikkar, 1994, p. 383, 413).

Por lo que respecta a la cultura como la actividad que representa el pensamiento del ser humano, se entiende como el conjunto de saberes, conocimientos y creencias que ha producido una población determinada en los parámetros del espacio y tiempo. Ahora bien, ese cúmulo de experiencias reunidas temáticamente al tenor jurídico, a través de un hilo conductor, reunido en conceptos, valores, normas e instituciones que se han transmitido de generación en generación, es lo que se llama “tradición jurídica”. En este sentido, los orígenes de esta tradición, desde una metodología cultural, difieren respecto a su elemento sustancial, por ejemplo, el derecho romano, puesto que encontramos a la Grecia Antigua, al pueblo hebreo, mesopotámico, egipcio como antecedentes y, por tanto, fuentes históricas en las que se comprende el derecho a partir de una pieza antropológica clave: el mito.

La dimensión mítica del derecho está fundamentada en las creencias que una colectividad tiene sobre éste y su función en la sociedad. Es por esta razón, que el concepto tan polisémico como el de “mito”, requiere dejar de identificarse con el de “falsedad” a través de un criterio metodológico de funcionalidad, esto es, dejar de observarlo en términos de lo opuesto a la razón, sino como una forma de comprender la realidad. El concepto “tradición jurídica occidental” es utilizado de manera ligera, como si hubiera sido heredado, de manera simple y lineal, por la cultura greco-romana de la antigüedad. De la misma manera, dicha expresión se caracteriza, en primer momento, por una continuidad que trasciende épocas en la historia de la humanidad. Así, se define a la tradición jurídica occidental como el conjunto de normas, conceptos e instituciones que se transmiten de generación en generación. El vocablo “tradición jurídica” va más allá de entender la manera en que se produce, interpreta, aplica y conoce el derecho, puesto que se basa en creencias, esto es, actitudes arraigadas históricamente que traspasan generaciones; por esta razón, se explica cómo es que las revoluciones inglesa, americana, francesa, rusa transformaron el derecho occidental, pero basándose en él. El término “Occidente” se comprende a través de dos enfoques, a saber:

Monista. Bajo esta perspectiva, la civilización occidental es toda una cultura que se ha dado históricamente en el espacio-tiempo, enmarcada en un marco teórico denominado *etnocentrismo*, esto es, identifica cultura y Europa continental, por ejemplo, a este fenómeno se le conoce en la antropología como aculturación.

Pluralista. Desde esta óptica, no se utiliza la dicotomía clásica entre pueblo civilizado y pueblo bárbaro, pues, a partir del *relativismo cultural*, se comprende que los pueblos entran en contacto con sus culturas de manera mutua, a esto se le llama enculturación. Ahora bien, la tradición jurídica europea no se ha transmitido por mera supervivencia, como la conservación de usos y costumbres. Tampoco por convenciones a través de las cuales se trasplante el derecho de un sistema hacia otro, sino a través del proceso de recepción, la

cultura jurídica de una población se transmite hacia otra en dos momentos: la adopción y la adaptación. La característica más distintiva de la tradición jurídica occidental es la coexistencia y la competencia, dentro de una misma comunidad, de diversas jurisdicciones y diversos sistemas jurídicos, lo que tiene su origen en la diferenciación de la comunidad eclesiástica y las comunidades seculares (Berman, 1996, p. 12).

En relación con el vínculo derecho-violencia y la dominación política, es menester, exponer que existen, por lo menos, tres formas de violencia: a) la física que se expresa de manera directa por medio de la fuerza o por la dominación del poder político; b) la estructural, que está determinada por las condiciones económicas; y, c) la violencia simbólica, que se representa culturalmente a través de creencias, actitudes y prácticas. La refundación de las ciencias sociales, que data de mediados del siglo XIX, implicó una dinámica en la conformación de las estructuras sociales, así como la imposición de un modelo de civilización occidental que produce bienes, así como teorías y conceptos que tienen validez “universal”. Sin embargo, la más sutil de las violencias culturales como es la epistémica, que se ejerce a través del saber y la represión de otras cosmovisiones, tiene una historia de más de 500 años en América Latina. Así, el proyecto político de modernidad es complemento del conocimiento científico colonial. El fenómeno de la violencia epistémica se ubica dentro del proceso cultural que resignifica los rituales y da sentido nuevamente a los símbolos de colonización del saber, que ha sido estudiado tanto por la sociología cultural como por la antropología social.

La pedagogía jurídica ha asimilado la violencia epistémica de tal manera que la tradición occidental se considera como el único modo en que se entiende el derecho. Frente a esta visión, se encuentra el pluralismo jurídico-crítico, que estudia la realidad como una serie de visiones diferenciadas sobre el fenómeno jurídico. Las exposiciones sobre el derecho, en cualquier escenario académico o profesional, tienen como afirmaciones en común las siguientes: “En teoría

funciona, pero en la práctica no”, “esa constitución es de primer mundo, por eso no sirve para México”, “a los enemigos se les aplica la ley, a los amigos se les interpreta”. Estas ideas están basadas en experiencias cotidianas, por eso se transforman en actitudes o convicciones arraigadas en la conciencia colectiva, por lo que configuran el pensamiento hegemónico y las creencias que son el sustrato de la cultura jurídica en determinado espacio-tiempo.

Por eso, la contradicción entre el ordenamiento jurídico y la realidad social, justifica la creencia en el sentido común respecto de la ineficacia de las leyes. La norma es el elemento micro-jurídico por medio del cual se estudia la estructura y el funcionamiento del sistema legal, tanto en forma aislada como a través del método de análisis comparativo. No obstante, el lenguaje de la norma, orientado tanto a la descripción contingente y particular como a la prescripción universal y necesaria, hacen imposible una relación tajante entre ser y deber ser, pues lo dispuesto por una ley, no necesariamente se verifica en la realidad. En eso consiste la tarea de la hermenéutica jurídica, en interpretar los textos jurídico-positivos, dotar de significado a las palabras que se enuncian en proposiciones con la finalidad de resolver un problema que se suscita en la realidad social.

La perspectiva monista del derecho, que lo entiende como un conjunto de normas o decisiones, enfrenta una serie de conflictos institucionales, disciplinarios y del lenguaje para el entendimiento en comunidades políticas respecto del medio ambiente, a través de una regularidad jerárquica que interpreta la regla por medio de la cual sólo tiene validez un marco interpretativo que funciona como sistema unificador.

Por lo que respecta a la historia constitucional de Querétaro, se ha incorporado sucesivamente las siguientes denominaciones (Suárez y Jiménez, 2000): “De los habitantes del estado, de sus derechos y obligaciones” en la de 1833, “De los derechos del hombre” en los textos de 1869 y 1879, “De los habitantes del estado, sus derechos y obligaciones” en la constitución de 1917,

“Derechos Fundamentales” y “ De los Derechos Humanos” en las reformas de 2008 (Querétaro: p. 2193) y 2013 (Querétaro: p. 9668).

De manera similar ha sucedido en la parte orgánica, mediante la coordinación de competencias entre federación y entidades, la creación de organismo autónomos diversos a los tres poderes de la unión y la protección del orden municipal, entre otros. No obstante, se han mantenido directrices políticas fundamentales como la forma de Estado, el sistema político y la forma de gobierno, más por los avatares suscitados por los conflictos entre los grupos de poder, que por las ideas políticas generadas para su continuidad. Ahora bien, por medio de la constitución vigente en Querétaro se justifican modelos (como el Estado constitucional de derecho), criterios de optimización del ordenamiento jurídico (como la interpretación conforme o el principio *pro persona*), así como dos perspectivas teóricas (Romero, 2015): las que se organizan en torno al principialismo (Ronald Dworkin y Robert Alexy) y aquéllas que se ubican en el garantismo (Luigi Ferrajoli y Luis Prieto Sanchís).

Por su parte, Ronald Dworkin critica las doctrinas positivistas que han venido controlando el pensamiento jurídico. La principal razón en que se sustenta su crítica es que las concepciones del derecho formalistas desconocen la práctica jurídica, en la cual no existe una separación absoluta entre el derecho y la moral. De hecho, las críticas de Dworkin toman como referencia los postulados del positivismo jurídico asumido por Hart, así como del utilitarismo de Bentham.

Asimismo, los principios tienen un peso que no poseen las reglas que utilizan el método de exclusión. En este sentido, la pregunta en la aplicación de los principios es ¿por qué es importante este principio en relación con aquél?, y en el caso de las normas, es una afirmación del tipo: si se cumplen las hipótesis previstas, aplíquese su resultado jurídico. De ahí, la relevancia en la distinción de Dworkin entre los diversos tipos de normas, ya que no se puede aplicar de

igual forma el principio de libertad de asociación, la regla jurídica que prohíbe trabajar con fines ilícitos y la directriz que señala que deben realizarse políticas públicas para incentivar el empleo.

Retomando el asunto de derechos fundamentales y acuerdo con Luigi Ferrajoli, la expresión derechos fundamentales hace referencia a derechos subjetivos, en sentido universal, que corresponden a todos los seres humanos, esto desde un plano teórico; en una vertiente dogmática, aquéllos derechos subjetivos se encuentran plasmados en ordenamientos jurídicos que crea el Estado. En este sentido, el jurista italiano distingue entre derechos y garantías, puesto que los primeros son expectativas que tienen como correlativa por parte del Estado la obligación de no hacer o de hacer; mientras que las segundas son los mecanismos a través de los cuales el gobernado puede accionar en caso de que exista un conflicto de intereses, una laguna o una antinomia que tenga como consecuencia el menoscabo o la pérdida de esa expectativa (Ferrajoli, 2001).

CAPÍTULO SEGUNDO

ACERCA DE LOS DERECHOS HUMANOS

2.1. Notas conceptuales breve historia sobre derechos humanos

Desde el análisis comparativo, los derechos humanos, también denominados de manera formal como derechos fundamentales, ha servido de modelo común para explicar la obediencia al orden, sea a través de las leyes, de constituciones y tratados internacionales, ya que la creación de derechos por medio de la positivación ha servido para justificar las decisiones judiciales, pero requiere que se investiguen sobre los límites que guardan estos derechos.

De esta manera, los derechos y sus concepciones tienen su origen en la modernidad, basándose en los precedentes del helenismo estoico y las ideas del cristianismo que consideran al hombre creador y a la libertad como formadora de su destino, respectivamente. Esto ha significado un rompimiento con las ideas que sirvieron de eje en dos periodos importantes de la historia, acaecidos en el territorio europeo, como son: la filosofía griega, que fundamenta su racionalismo absoluto y objetivo en la consideración del orden (cosmos); y la filosofía medieval, que se justifica en la idea de dios como un ordenador del hombre creado. Aunque ya en la Edad Media, el franciscano Guillermo de Ockham, partiendo del nominalismo, considera el aspecto subjetivo en su *Opus Nonaginta Dierum* porque designa al término *ius* como un poder del individuo. Sin duda, que ya iniciada la Edad Moderna, fue el pensador francés Hugo Grocio en *De Iure Belli ac Pacis*, quien abordó los distintos significados de *ius*: *iustitia*, *lex* y *facultas*, éste último como la expresión de la potestad de hacer o tener.

Si bien las ideas que respaldan a los derechos humanos tienen un origen europeo, no es sino con su positivación, producto de las revoluciones sociopolíticas, cuando se integran a documentos públicos fundamentales de los Estados-nación independientes o que luchan para salir de la colonización. Es el caso de las Declaraciones de Virginia y de Francia, en las que se inicia el reconocimiento expreso del poder público a las libertades de los individuos en sentido negativo, es decir, que implican un deber de la autoridad de no intervenir en dichos derechos.

Imponer ya no es solamente voluntad de los reyes, ni de la iglesia, sino de las diversas funciones estatales y la comunidad política, esto último, en la formalidad. Este reconocimiento de libertades como derechos da lugar a las siguientes revoluciones sociales, buscando que dichas potestades se extendieran a todos los individuos; reconociendo la desventaja de unos sobre otros. Luego, de los conflictos mundiales, inicia con el movimiento internacional de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se identifican los derechos con los fines del Estado: Paz, Desarrollo, Libre Determinación de los Pueblos, Solidaridad. Por eso, los derechos se pueden explicar a través de los modelos de Estado que se han presentado en la historia, a saber:

a) Estado Liberal Burgués (siglos XVII y XVIII). Parte de concepciones inglesas y francesas que van de la moderno a lo contemporáneo, se busca que la relación Gobernante - Gobernado no caiga en arbitrariedad, por eso la voluntad se expresa en leyes y se justifican las decisiones en base a la Legalidad.

b) Estado de Derecho Social (siglos XIX y XX). Surge de concepciones francesas y alemanas de considerar a Estado como estabilizador de las relaciones entre particulares, ya que, dada su desigualdad, en poder público estatal interviene en nivelar este plano al proteger a los individuos, desde la Constitución.

c) Estado de Derecho Constitucional y Democrático: a mediados del siglo XX, después de las Guerras mundiales y hasta la actualidad, surgen dos corrientes que de interrelación: Garantismo y Neoconstitucionalismo. Con estas concepciones, se intenta considerar a la Constitución como primer marco de referencia y los Derechos Humanos son complementados con Derechos Públicos, Civiles y Políticos, formando el esquema de Derechos Fundamentales. Es necesario indicar que en este último modelo no se puede entender la existencia de un orden constitucional sin derechos fundamentales.

Con la utilización de estos modelos no se busca hacer un estudio de los diferentes sistemas jurídicos-estatales que existen, sino un panorama comparativo entre la situación general que presentan y el caso de nuestro sistema, con el fin de buscar respuestas a que tal tendencia ha influido y por qué se ha generalizado al considerar a los derechos como un orden en sí mismo, ya no con base solo en las leyes o constituciones, sino en las convenciones y tratados internacionales.

El concepto “derechos humanos” tiene múltiples significados, inclusive, se encuentran en campos disciplinarios diferenciados, como la lingüística, la semiótica, la dogmática jurídica y la filosofía. De manera que, ambas se pueden unir. Estudiar el derecho como sistema de normas jurídicas, esto es, como preceptos regulatorios que se originan en el Estado es muy reducido. La conexión entre derecho y lingüística se suscita en la relación discurso-realidad, obra del ser humano, su origen y la dimensión humana del derecho. Por esta razón, uno de los autores que han investigado este tema es Eduardo García de Enterría, en *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la revolución francesa* (2004), nos advierte que:

“Todo cambio político implica por sí solo un necesario cambio léxico de mayor o menor extensión. [...]. Toda la representación del mundo social y colectivo cambió súbitamente.

La vieja y rígida estructura social fue rasgada de un solo golpe y en su lugar apareció la imagen de una sociedad ideal, libre, fluida y abierta.”

En el mismo sentido, Diego Valadés, en su libro *La lengua del derecho y el derecho de la lengua*, su discurso de ingreso a la Academia Mexicana de la Lengua (2005), texto en el cual realiza un análisis lexicológico sobre la palabra “derecho”, también desarrolla un marco histórico de la influencia literaria respecto al fenómeno jurídico. Ahora bien, Andrei Marmor en *The language of Law* (2014) propone una teoría del derecho desde la pragmática, los actos de habla, la verdad, etcétera, como criterios para la interpretación de los textos jurídicos. Dicho autor toma como referencia a John L. Austin, Jan Broekman, John Searle, Charles S. Pierce, para poner énfasis entre los estudios de semiótica, el lenguaje y el derecho. Las cosas y los hechos no son interpretados por sí mismos, es el humano quien les da el significado.

Para este efecto, es útil la distinción entre “signo” y “símbolo”; mientras el primero contiene la expresión de varias ideas, el segundo es producto cultural. Así que, la naturaleza funciona como objeto de estudio, en tanto que la cultura, como segunda naturaleza, significa la relación de aquel objeto y el sujeto que lo interpreta (Ross, 1970, p. 109). El lenguaje, como expresión cultural, está regido por reglas que indican la manera en que se deben utilizar sus signos. La versión más acabada del lenguaje es la lengua, pues a través de ella podemos expresar el significado de los conceptos. Por tanto, si la lengua es el lenguaje más completo, entonces, la palabra es el signo que los representa. Ahora bien, si el derecho se expresa por medio de palabras, entonces, ellas contienen intenciones o sentidos que oscilan entre la univocidad y la equivocidad.

La ambigüedad semántica, la inexactitud del vocablo con la realidad, las antinomias, contradicciones, colisiones, las lagunas, en su conjunto, representan el confín de la supuesta ubicuidad en el derecho. Por eso, la completitud que se pretendió con el “movimiento codificador” de principios del siglo diecinueve, no

alcanzó tal grado, pues las disposiciones confusas u omitidas eran interpretadas al tenor de la autoridad preponderante: el legislador. Por la letra o por el espíritu, la ley se ha confirmado en la tradición jurídica occidental como símbolo de la autoridad objetiva e imparcial que resuelve los conflictos en base a su texto y no a los intereses de persona alguna (Frosini, 1995, p. 21-28). Sin embargo, aquella regla estricta que proponía interpretar el derecho en base a la precisión gramatical ha virado hacia aquella que supone hacerlo en el marco de expectativas éticas que la sociedad considera valiosas.

Si consideramos esta dicotomía (restrictiva-extensiva) como referencia, los siguientes tipos de interpretación, como la orgánica, la sistemática o la histórica, se ven influenciados por estos dos polos contradictorios. A partir de lo anterior, comprendemos el por qué los supuestos jurídicos guardan relación con las creencias éticas y religiosas, el por qué los juristas hacemos un culto a la ley, el por qué se utilizan ficciones para encubrir realidades, el por qué de la expresión mítica “la ley dice que...”, como si las disposiciones jurídicas tuvieran vida propia y se expresaran a través de los textos y discursos.

Los conceptos, las teorías, los principios y las instituciones, tienen el rasgo común de creencias colectivas. Además, son susceptibles de distintas interpretaciones, por lo que es imposible que se justifique el dominio de ciertas reglas sobre otras en razón de los rangos verdadero-falso. El concepto, en forma de díada, validez- invalidez, es el que ha investido de jerarquía a los supuestos de imputación sobre los hipotéticos. Su origen más cercano se encuentra en la polémica que se denomina a la fecha como “dilema de Jørgensen”. Esta y otras propuestas, han surgido después de estudiar el derecho como disciplina, pero han quedado insertas a partir de las doctrinas, en la mentalidad de quienes tienen la autoridad para la interpretación jurídica. Este vínculo entre ciencia y técnica jurídicas, permiten vislumbrar por qué no han prescindido instituciones políticas como la democracia, que, bajo la ficción jurídica binaria de la voluntad o soberanía popular y la representación, se pone a la constitución como el pacto

social intermediario de gobernantes y gobernados. Sin embargo, el texto se esconde bajo el enigma de la supremacía constitucional. Se presentan dos sentidos, por lo menos, de lo que significa vivir en democracia. Uno de ellos, el más ideal, plantea la necesidad de que los ciudadanos decidan, a través de las elecciones, sobre las personas que van a representarlos en los asuntos públicos de su Estado. El otro, más realista, al considerar que los grupos políticos sólo buscan el poder público para sus intereses particulares y en este sentido, la democracia es un negocio en el que los actores políticos deciden qué van a hacer con los recursos que no les son propios, pues el contribuyente decidió por votaciones contratar un mandatario para que lo represente.

El Estado, la democracia, la república, la federación, instituciones jurídicas como la ley, la persona, la propiedad, por decir algunas, no se cuestionan en cuanto a sus enigmas, sino en cuanto a cómo la use el intérprete. Del texto jurídico se obtienen variables de acuerdo a los enfoques propuestos, al contenido, a la tradición y las fuentes con que está elaborado, así como al perfil de la profesión de su autor.

No obstante, cuando el texto se discurre, esto es, se utiliza por el intérprete, las intenciones pueden deslindarse del apego estricto a la letra del documento. La retórica hace su aparición. Se conjugan el estilo directo y real con el literario, la imaginación se vuelca contra la facticidad y le gana la batalla. En ese juego de palabras, la persuasión discrimina a la simple descripción, el texto se desplaza hacia el discurso, la palabra neutra hacia la figura retórica. Por eso, en cualquier nivel, en el derecho se busca la convencionalidad, pero siempre están los disidentes, que también son agentes disertantes.

Si observamos las sutiles acepciones de los conceptos jurídicos, nos damos cuenta que toda esta discusión se centra en el espectro del lenguaje y sólo se traslada hacia el terreno de los hechos en el momento en que las palabras trascienden hacia la acción. Que las hipótesis y las imputaciones se verifican en

su realización. Por eso, es importante, antes de actuar, la búsqueda de un código que comunique a los agentes que intervienen en las controversias.

Porque, no se plantea conflicto si hay identidad entre interpretación y acto, se pueden justificar las razones, pero terminarán por caer en cuenta los actos de voluntad ocultos. Como versa el *dictum*: “Los juristas buscan todavía una definición para su concepto del derecho” (Kant, 2005, p. 349), no existe acuerdo unánime a través del cual se diga qué es derecho desde un enfoque objetivo. Lo que sí existe, es la versión subjetivista de quién tiene el derecho y porqué razones lo justifica.

Así que, ante las diversas significaciones que se le atribuyen a conceptos como la dignidad humana, otro concepto polisémico, lo más que alcanza el intérprete, es encontrar el nivel de jerarquía que ocupa dentro del esquema de principios jurídicos y sus valores éticos que los sustentan. La diferencia entre principios y valores, evidencia la separación entre la moral y el derecho. A los valores se les califica sobre *qué* es definitivamente lo mejor, y a los principios, en relación a *qué* es *lo debido*. El primero tiene bases axiológicas, mientras que el segundo es de tipo deontológico. En cuanto a los grados de validez, el primer orden corresponde a lo *absoluto*; en el segundo, existe una prioridad o *prima facie*. Los dos órdenes, el moral y el jurídico, tienen en común el ser creencias, lo mismo que la religión y las costumbres, en sí mismas son incuestionables porque representan las relaciones que los humanos utilizan en la formación y visión de su mundo.

En este sentido, en el tema que nos ocupa, de la relación entre la gestión pública y los derechos humanos, contiene una variedad de términos que, si bien algunos se pueden utilizar como sinónimos, en ciertos casos no coincide su empleo en la práctica, el ámbito académico o la actividad política. En un primer momento, es indispensable delimitar el tema con una distinción entre derechos humanos y derechos fundamentales. Para Robert Alexy (1993, p. 6-58), la existencia de un derecho fundamental presupone la vigencia de una norma de

derecho fundamental, por lo tanto, los derechos no pueden verse como naturales en el sentido de que pertenecen “intrínsecamente” al ser humano, sino que es precisamente el reconocimiento por el Estado el que le hace cobrar vigencia.

De esta manera, una norma de derecho fundamental puede ser, según su estructura, de reglas (que se cumplen o no se cumplen) o de principios (mandatos de optimización); cuando existe un problema entre dos reglas, se puede solucionar, bien a través de una cláusula de excepción o bien a través de la exclusión de una regla por medio del uso de un principio. Las colisiones o conflictos entre principios se solucionan a través de la ponderación, atendiendo al que preceda respecto de la jerarquía de principios.

Esto, cuando el conflicto se suscita entre reglas y principios, es momento de acudir a la argumentación jurídica, pues bajo esta situación, son los motivos o justificaciones los que van a dar la salida de si es conveniente o no aplicar cierta regla o cierto principio. Por último, el iusfilósofo alemán, relaciona su teoría de los derechos fundamentales con su teoría de la argumentación jurídica y considera que toda norma que contiene derechos está fincada sobre una argumentación fundamental.

De acuerdo con Luigi Ferrajoli (2001, p. 19-56), la expresión derechos fundamentales hace referencia a derechos subjetivos, en sentido universal, que corresponden a todos los seres humanos, esto desde un plano teórico. En una vertiente dogmática, aquéllos derechos subjetivos se encuentran plasmados en ordenamientos jurídicos que crea el Estado. En este sentido, el jurista italiano distingue entre derechos y garantías, puesto que los primeros son expectativas que tienen como correlativa por parte del Estado la obligación de no hacer o de hacer. Mientras que las segundas son los mecanismos a través de los cuales el gobernado puede accionar en caso de que exista un conflicto de intereses, una laguna o una antinomia que tenga como consecuencia el menoscabo o la pérdida de esa expectativa. Así, por su parte, Miguel Carbonell (2004, p.12-67), contribuye con el enfoque garantista de Ferrajoli, al aportar como elemento

distintivo entre los derechos humanos y los derechos fundamentales el aspecto de su positivación en los ordenamientos estatales. Es decir, mientras que se puede hablar de derechos humanos en sentido general, desde la filosofía, la ética, la política y el derecho, cuando se utiliza la expresión derechos fundamentales se hace una referencia en sentido específico a los documentos legales de primer orden, como las constituciones escritas de los Estados-nación, en los que han quedado inscritos dichos derechos humanos. En razón de lo anterior, los tratados internacionales sobre derechos humanos omiten la expresión derechos fundamentales, han sido suscritos por dos o más Estados nacionales, aunque en sus propios textos legales y constitucionales no tomen dicha expresión, sino la de derechos fundamentales.

Ahora bien, en el caso específico de México, en la reforma constitucional de junio de 2011, la expresión que utilizó el constituyente, integrado por la Cámara de diputados, la de senadores, y las legislaturas de los estados, fue la de “derechos humanos”, no así la de “derechos fundamentales”. La razón sobresale a primera vista, puesto que consideraron oportuna el primer concepto, integrador de los derechos plasmados en la constitución política de México, así como en los tratados internacionales en los que México ha sido parte; por lo demás, el uso del segundo vocablo se ha dejado para el sector académico.

Para Ángel Papacchini (2003, p. 43), los derechos humanos son reivindicaciones de unos bienes primarios considerados de vital importancia para todo ser humano, que concretan en cada época histórica las demandas de libertad y de dignidad. Asimismo, es pertinente explorar un tema actual de los derechos humanos, que es la eficacia horizontal de los derechos fundamentales, según el autor José Juan Anzures (2010, p.4), estos derechos contenidos en las nuevas constitucionales de los estados sociales y de derecho, que nacen después de la segunda guerra mundial, serán concebidos no sólo como límites o prerrogativas frente al poder público si no también frente a los particulares, es decir, desplegarán su eficacia frente a terceros o también llamada eficacia

horizontal. Si bien los derechos fundamentales siguen siendo concebidos como límites y garantía de los ciudadanos frente a las injerencias del poder del estado, como antecedente la doctrina y tribunales alemanes reconocerán que estos derechos también despliegan sus efectos en las relaciones privadas, forman parte del estatus de toda persona de un modo multidireccional y o pluridimensional.

2.2. ¿Qué entender hoy por derechos humanos?

El estudio del derecho está configurado por cuatro amplios modelos, lo refiere Núñez (2015, p. 611), respecto de la manera en que se aborda la ciencia jurídica, como una serie de “reconstrucciones de tipos ideales, no todas las doctrinas normativas de la ciencia jurídica, ni el quehacer de todos los estudiosos del derecho, encajan perfectamente en alguno de estos modelos”.

El primero, es el estudio doctrinario del derecho. Tiene sus raíces en la Antigüedad y utiliza la retórica como método principal, por lo que carece de científicidad y es secundario a la política, como lo señaló Julius von Kirchmann en 1848. El segundo, es el resultado de la articulación entre el punto de vista interno de la dogmática jurídica con los cruces interdisciplinarios, mismo que se introdujo alrededor de 1814, cuando Friedrich Carl von Savigny, interpretó las normas jurídicas sobre la base de un marco histórico. El tercero, combina los estudios interdisciplinarios con un punto de vista externo, el cual surgió después de la fundación de la sociología comprensiva por Max Weber y proporcionó una forma de estudiar el derecho como el campo de una disciplina no legal, así en 1913, Eugen Ehrlich fue el primero en definir los principios de la sociología del derecho. El cuarto, es el estudio comparativo, si bien no parte de un análisis interdisciplinario, se considera una perspectiva metodológica desde los diversos sistemas jurídicos.

En el siglo XXI, gran parte de la disciplina jurídica normal aún no ha superado el umbral de la cientificidad. Primero, el estudio doctrinal es incapaz de cumplir con los principios básicos de la investigación científica, dado que las leyes son una forma de abordar conflictos, intereses y el resultado de los procesos políticos, la investigación doctrinal es igual de política como lo fue al ser criticada por von Kirchmann, pues, depende de las valoraciones y preferencias. Por lo tanto, la dogmática jurídica carece de declaraciones que pueden ser verdaderas o falsas en la construcción de una teoría científica.

Si el modelo dogmático no produce teorías científicas útiles sobre la realidad social, se recurre a otras ciencias sociales, como la sociología, la política o economía, para su orientación, lo cual, es sin duda, uno de los factores que explica la creciente popularidad del enfoque interdisciplinario. Desafortunadamente, el uso generalizado de las teorías de otras disciplinas puede resultar en una espiral descendente que dificulta aún más la actualización de la ciencia jurídica a una ciencia independiente.

Sin embargo, la falta de cientificidad no es el único problema. En el estudio doctrinal del derecho, el núcleo de la ciencia normal, no hace su trabajo correctamente, pues la teoría jurídica no ha aportado una base suficiente para la interpretación racional y sistematización de las normas legales y la ausencia de la construcción de teoría útil hace que sea más difícil hacer frente a los problemas actuales de la fragmentación del derecho, el pluralismo jurídico y exceso de regulación. En segundo lugar, la ciencia jurídica normal no sirve a los intereses del conocimiento de la gran mayoría de las personas. Si bien es característico de la ciencia normal enfocarse en normas legales, la mayoría de las personas no están interesadas en las normas como tales.

Toda la investigación científica está fundamentada en la teoría. Pareciera un pleonismo pero lo es. La tarea importante de las disciplinas científicas es

producir nuevos conocimientos en forma de teorías que describan la realidad externa. Hay diferentes nociones de teorías científicas porque hay diferentes enfoques de la ciencia. Los enfoques importantes para nuestros propósitos incluyen el positivismo, el falsacionismo y la interpretativismo (Bauböck, *et al.*, 2012), por lo que una teoría es una noción acerca de la descripción, la explicación, la relación y la comprensión de un modelo que requiere poseer ciertas características cruciales.

En general, las diferentes fases del desarrollo de las ciencias sociales: la disminución del positivismo (empirismo lógico) y el auge de lo cualitativo y la investigación narrativa se ha equipado a los investigadores con diferentes enfoques metodológicos y les ha permitido diseñar diversos tipos de información científica útil. El positivismo busca la inspiración en las ciencias naturales. Por ejemplo, Durkheim argumentó que los hechos sociales pueden ser estudiados o considerados como cosas emulando los métodos de las ciencias naturales. En la práctica, la formación y prueba de hipótesis juega un papel importante en el positivismo. Una hipótesis se forma habitualmente sobre la base de la teoría existente. Luego se le prueba o verifica con datos especialmente recopilados para la prueba. El propósito de la teoría de rango medio era integrar la teoría y lo empírico. Fue diseñado como una mejor alternativa a la teoría abstracta y también estrecho empirismo que no condujo a la construcción exitosa de la teoría.

El positivismo tradicional fue criticado por Karl Popper, quien argumentó que las teorías científicas deben ser falsificables. Por ejemplo, declaraciones que las preferencias de valor requeridas no son ni falsificables ni científicas. Por lo tanto, el conocimiento puede ser formado, aplicado, probado o falsificado. El conflicto entre positivismo y falsacionismo puede ilustrarse con economía neoclásica o “economía convencional”. La economía neoclásica es inspirada en el positivismo de las ciencias naturales. Pero esto es un asunto ajeno a esta investigación, sólo sirva como ejemplo.

Una alternativa al positivismo es la fenomenología. En sociología, Max Weber supuso que la forma más adecuada de obtener conocimiento sobre el mundo social es a través de la comprensión interpretativa. El positivismo tradicional es a menudo reemplazado por un enfoque de investigación holístico y un entendimiento interpretativo en disciplinas que describen fenómenos sociales complejos.

En lo que se refiere a la comprensión epistémica de la problematización jurídica, el espectro de la epistemología jurídica, el concepto “dogmática jurídica” se ha asociado, como sinónimo, con los términos jurisprudencia y ciencia jurídica. No obstante, se encuentran diferencias específicas entre cada uno de ellos:

- a) La jurisprudencia es la disciplina denominada comúnmente como “doctrina”, que a través de reglas, principios y definiciones describe, explica e interpreta la norma en su validez sin cuestionarla con respecto a otros parámetros: eficiencia, eficacia o justicia. Se trata de un metalenguaje descriptivo; responde a la pregunta *¿Qué hacer?* Una serie de técnica de interpretación y tipos de argumentos, una técnica deliberativa; y,
- b) La dogmática jurídica, es la ciencia del derecho tradicional, en este sentido, son las teorías jurídicas que desde corrientes positivistas dan lugar a expresarse sobre el derecho. Responde a la pregunta en el sentido de: *¿Qué es?* Los dogmas se expresan por medio de un uso del lenguaje prescriptivo, es decir, no mediante un parámetro de verdad-falsedad (lenguaje descriptivo), sino a través de los criterios de justicia y de validez.

La dogmática jurídica consiste en el desarrollo de las técnicas de descripción, interpretación y sistematización de las normas que crea el Estado, por lo que presenta una finalidad directiva o normativa. La función primordial de las teorías dogmáticas consiste en explicar las normas positivas, pero no sólo

son utilizadas para la deducción, sino para la inferencia de principios no incluidos en el sistema jurídico.

Por su parte, la filosofía del derecho es la *interdisciplina* que responde de una manera diferente a las preguntas: a) ¿Qué es el derecho?; b) ¿Qué es el conocimiento jurídico?; c) ¿Cómo se conoce el derecho?; d) ¿Para qué sirve el derecho?; e) ¿Cómo interpreto el derecho?; f) ¿Qué significa derecho?; g) ¿Cuál es la definición nominal la palabra derecho?

La epistemología jurídica es una subdisciplina de la filosofía del derecho en la que se estudia a éste como objeto para verificar las condiciones bajo las cuales una creencia jurídica sea considerada verdadera y justificada. Las tres corrientes más representativas son la especulativa, la empirista y la constructivista: la primera, por explicar el mundo a través de las ideas, en un periodo que abarca desde los orígenes de la filosofía en Grecia hasta el siglo XIX, en el que se sostiene la existencia de una realidad objetiva e independiente de las teorías, no es sino hasta mediado del siglo XX cuando se piensa en el conocimiento, como construcción social.

El derecho, como fenómeno, no se reduce a la ley ni a las normas, principios, argumentos, directrices, costumbres, etcétera. Es algo tan complejo que tampoco se identifica sólo con cultura, ciencia o filosofía. La ciencia jurídica tiene una historia independiente de las demás ciencias. Mientras que la física tiene los periodos históricos definidos, no sucede lo mismo con las teorías jurídicas. Por esto, su objeto de estudio no está dado, sino que es el resultado de una práctica interpretativa. De ahí que, a diferencia de las ciencias físico-naturales que utilizan un lenguaje informativo, la ciencia jurídica usa dos tipos de lenguaje, por lo menos, el informativo o descriptivo y el prescriptivo o directivo. Así las cosas, existen dos tipos generales de teorías: las que son básicas e informativas (denominadas zetéticas) y las teorías y directivas (llamadas

dogmáticas), por tanto, el derecho como objeto de conocimiento puede ser estudiado desde diferentes enfoques.

Las llamadas “ciencias sociales y humanidades” producen “conocimiento jurídico” a través de teorías, que se entienden como explicaciones de fenómenos, y se estructuran como un sistema ordenado de proposiciones para justificarse a través de criterios de verdad o de validez. Los primeros se suscitan en la contrastación sujeto-objeto-representación fáctica y los segundos en la relación sujeto-objeto.

La idea de zetético, viene del filósofo alemán Theodor Viehweg, que en su etimología se define como investigar, como una función especulativa. Así, la pregunta ¿Qué es?, predomina en la función descriptiva del lenguaje. La teoría zetética (Ferraz, 2018: 54) del derecho sirve para estudios interdisciplinarios, por ejemplo, en la antropología o sociología jurídicas, se parte de una premisa: que el fenómeno jurídico tiene como sistema de referencia a la sociedad, a través de un conjunto de enunciados que describen informaciones que son susceptibles de medirse en parámetros de verdad-falsedad. Las investigaciones zetéticas tienen una amplitud de áreas: historia., filosofía, sociología, antropología, psicología, Ciencia política, nanociencias, neurociencias, etcétera. Para ello se divide entre zetética analítica y zetética empírica, entre investigaciones básicas y aplicadas criminología, medicina legal. Las teorías dogmáticas no cuestionan sus premisas, porque fueron elaboradas por la autoridad que dirige las conductas a través de prescripciones, por lo que se examinan en términos de validez-invalidéz.

En las investigaciones jurídicas, desde la teoría zetética, se observa el fenómeno del derecho desde su interrelación con otras disciplinas, como la sociología, la antropología, la ciencia política, la psicología, la historia, la filosofía, etcétera. Es decir, por ejemplo, si estudiamos la teoría del delito, la teoría de la persona o la teoría del acto jurídico, desde la zetética jurídica, nos encontramos

que saldremos de las fuentes formales que se estudian con la dogmática jurídica en camino hacia las causas y consecuencias reales que se plasman en el contexto. Por lo tanto, los conceptos de persona, delito y acto no sólo tendrán un estudio normativo-textual con el uso de técnicas como análisis del discurso, sino que se realizarán estudios de campo.

Ahora bien, el pluralismo jurídico es un concepto complejo y versátil, abordado por una literatura académica de múltiples campos. Los tratamientos del tema abarcan la antropología, las ciencias políticas, la sociología, pues, se estructuran en forma de rompecabezas tanto de la vertiente clásica orientada en el estudio de sistemas legales de las potencias coloniales en las sociedades colonizadas y las nuevas perspectivas sobre los fenómenos del pluralismo legal que entiende a las sociedades modernas en diversos grados y escalas de realidad.

Las teorías sobre el pluralismo jurídico se perciben comúnmente como críticas del concepto mismo de soberanía porque la pluralidad de órdenes y sistemas legales, indican la ausencia de la regla de reconocimiento, el poder de decisión o la norma básica. Se consideran igualmente críticas con el derecho oficial o estatal como un orden legal supremo respaldado por la deliberación política y la toma de decisiones y enfatizan el papel de los órdenes, agentes y organizaciones no estatales. Las perspectivas pluralistas han sido adoptadas por los enfoques tanto normativistas como empíricos, por lo tanto, la diferencia entre el concepto jurídico “débil” de pluralismo jurídico que se basa en la dogmática de los sistemas legales estatales y el concepto “fuerte” de pluralismo jurídico que se basa en aspectos sociológicos como el contexto y las prácticas del derecho.

Por lo tanto, las transformaciones de la soberanía del Estado en la sociedad global se analizan mediante una perspectiva crítica de las teorías del pluralismo legal y constitucional. Así, la conexión entre la globalización y las

teorías del pluralismo jurídico requiere reevaluarse porque incluso las teorías jurisprudenciales “débiles” contienen análisis sociológicos extremadamente útiles de la justificación interna, las operaciones de órdenes legales específicas y las colisiones entre los niveles subnacional, nacional, supranacional y transnacional. En las teorías más radicales del pluralismo jurídico, se cuestiona la concepción formal del derecho oficial, recurriendo a la noción de Ehrlich sobre “el derecho vivo” y a los órdenes normativos. Los conceptos de Teubner sobre el constitucionalismo social, las fragmentaciones constitucionales globales que reformulan radicalmente el Estado constitucional hacia la post-soberanía que implica, por lo tanto, el riesgo de una despolitización de los problemas de soberanía constitucional.

A pesar de las diferencias, algunos tópicos convergen en todas las teorías del pluralismo jurídico y la observación de que el pluralismo se refiere a la idea de que más de un sistema jurídico opera en una sola unidad política puede ser tomada como lugar común. La crítica sobre el concepto de derecho como el único orden normativo sancionado por el monopolio estatal de la violencia política en la visión monista que busca una especificación clara de la autoridad y la validez, los puntos de vista pluralistas afirman son imposibles en presencia de más sistemas legales que operan en el mismo entorno social. Critican el individualismo metodológico, el instrumentalismo y la asunción del monopolio normativo del Estado como fallas típicas de las teorías del centralismo jurídico estatal. En este sentido, Wolkmer (2018, p. 75) refiere que:

“Por consiguiente, antes de hacer la relectura de conceptos, categorías e institutos, y de desarrollar una propuesta diferenciada de pluralismo jurídico, se impone tratar, primeramente, la crisis y las posibles rupturas con el modelo etnocéntrico de legalidad tradicional, heredera de la tradición de la Ilustración. Tal direccionamiento obliga a avanzar en la explicación de sus causas y consecuencias considerando la singularidad histórica temporal y espacial. Como se verificará en seguida, eso remite al examen de los factores que hacen los procedimientos gradualmente injustos e

ineficaces para satisfacer las necesidades y para resolver los crecientes conflictos colectivos, articulados por la insurgencia de agentes y subjetividades de una nueva ciudadanía de tipo intercultural”.

Ahora bien, el pluralismo jurídico global evoluciona principalmente a través de sistemas legales transnacionales completamente independientes del Estado nación o sistemas legales y organizaciones supranacionales que limitan y transforman significativamente los poderes existentes y la soberanía constitucional de sus Estados miembros. Por lo tanto, cuestionan el Estado de derecho moderno como una forma dominante de regulación y la contrastan con órdenes y sistemas no estatales paralelos supuestamente más efectivos. La evolución del pluralismo global y el constitucionalismo sin la soberanía del Estado nacional indica la necesidad de ir más allá de las imágenes y el simbolismo de la sociedad nacional política y culturalmente integrada, utilizando la semántica de la soberanía popular y constitucional como su autodescripción y los derechos humanos como sus fundamentos morales.

El pluralismo jurídico de la sociedad global coincide así con conceptualizaciones poco ortodoxas, como la “constitucionalización sin el Estado” (Teubner, 1997). Los conceptos pre-modernos y la multitud de jurisdicciones se han rediseñado para abordar la complejidad de nuestras sociedades posmodernas y posnacionales globalizadas y sus sistemas legales. La noción moderna de constitucionalismo democrático, que se basa en el poder constituyente, la soberanía última y la constitución de las personas, enfrenta a sectores no estatales en evolución de la sociedad global que exigen la constitucionalización de su regulación.

El monismo constitucional otorga una etiqueta a la supuesta definición del constitucionalismo en la era de Westfalia, que los únicos centros o unidades de autoridades constitucionales son los Estados. El pluralismo constitucional, en

contraste, reconoce que el orden supranacional se ha desarrollado más allá de los límites tradicionales del derecho internacional, ahora hace sus propias reclamaciones constitucionales independientes, y que éstas existen junto con las reclamaciones continuas de los Estados, por eso la relación entre los órdenes, es decir, ahora es horizontal en lugar de vertical, heterárquica en lugar de jerárquica.

Frente a las presiones subnacionales, supranacionales y transnacionales, el status superior y oficial del derecho estatal se relativiza y contextualiza cada vez más como parte de la regulación global. Sin embargo, este desarrollo social no puede evitar la pregunta persistente de qué comunidades están representadas por estas redes transnacionales y sistemas constitucionales. En lugar de abrazar completamente la metodología sociológica, Wolkmer se basa en el problema político normativo de la constitución de una política y los límites del proceso de constitucionalización sin una política. Para él, el constitucionalismo se disocia de la condición y de la soberanía estatal, pero igualmente continúa reflexionando sobre la primera condición política: la condición de comunidad y sus prácticas socioculturales.

La teoría del pluralismo constitucional de Wolkmer sigue siendo un proyecto político principalmente normativo que busca formas postnacionales y globales de deliberación política, resolución de conflictos, negociación e imaginación. Está abierto a procesos de gobierno despolitizado y autorreflexiones sociales más allá del estado y la política. Sin embargo, percibe todos estos procesos como parte de una dinámica constitucional abierta que tiene una dimensión política para regular y dirigir nuestras comunidades políticas post-westfalianas y post-estatales en Europa y en otros lugares.

Si bien existe un trabajo académico importante, las explicaciones actuales siguen siendo inadecuadas para entendiendo la forma y las implicaciones del

pluralismo jurídico en todos los entornos, pero particularmente aquellos que se encuentran en la raíz del conflicto. El sistema no estatal generalmente se ve como un obstáculo para el progreso eficiente. El pluralismo jurídico se convirtió en un rasgo definitorio de las administraciones coloniales que buscaba aprovechar los mecanismos locales de resolución de conflictos para ayudar a legitimar e institucionalizar su gobierno.

2.3. Los derechos humanos en la administración pública

La construcción del Estado Constitucional y Democrático de Derecho en Querétaro, es un proyecto que se encuentra acotado a una serie de obstáculos, que han permeado desde hace varios siglos, para llegar a la forma en que se encuentra hoy, ya que la simulación y la implantación de modelos jurídico-políticos evidencian el distanciamiento del poder público y la población, al hacer ineficaces estos instrumentos de democracia semi-directa, como la iniciativa ciudadana. De hecho, la posibilidad de que el pueblo presente una propuesta ante el poder Legislativo, significa un mecanismo importante para ejercer el principio de la soberanía popular, fundamento de los regímenes democráticos, ya que permite a los ciudadanos reclamar sus intereses directa, libre y legítimamente. Sin embargo, en México, existen varios límites que culminan en la ineficacia de la iniciativa ciudadana, considerando que el instrumento aún se muestra incapaz de promover su función democrática. En términos generales, existen dos tipos de limitaciones a la efectividad del mecanismo, que inciden desde la propuesta hasta la aprobación legislativa. El primero de ellos es la limitación formal, es decir, las barreras que la legislación impone a la iniciativa ciudadana. El segundo tipo de limitación es de carácter material, en cuanto se refiere a los obstáculos sistémicos encontrados, dadas las restricciones que enfrenta en la propia complejidad del proceso legislativo.

Una mirada crítica sobre el Estado de Derecho Constitucional y Democrático presupone un análisis tanto del discurso como de su práctica social, para construir un marco jurídico coherente entre la validez y eficacia del ordenamiento legal. La discusión acerca de la iniciativa ciudadana como mecanismo de democracia semi-directa es una respuesta contundente a la concepción de la política como “el arte de gobernar”, ya que la conducción del poder político se realiza de manera igualitaria, es decir, el peso de las decisiones recae de manera equitativa entre autoridades y gobernados.

La elaboración de leyes, como procedimiento para tomar decisiones políticas, muestra la influencia de los intereses grupales en las disposiciones legislativas, lo que requiere de una revisión tanto del contenido normativo, de los actores sociales e instituciones que son decisivas en la conformación de tres etapas: pre-legislativa, parlamentaria y evaluativa, cada una con sus divisiones internas, es viable construir un patrón de elaboración racional del derecho. La relación entre sociedad y gobierno es un tema persistente en los estudios sobre democracia, por lo que, es difícil atribuir una marca que divida la representación política respecto de la participación ciudadana.

Una cuestión crucial en la medición del marco normativo aplicable a la iniciativa ciudadana se refiere al contexto, ya que involucra diferentes niveles de eficacia, a medida que el papel del derecho se ha vuelto más importante en el mundo real, el Estado de Derecho ha estallado en la agenda política. Es necesario comprender las causas y las consecuencias del Estado de Derecho, y esto a su vez requiere de indicadores para comparar el nivel o la presencia del Estado de Derecho en el tiempo y el espacio. El ideal fue desarrollado inicialmente por teóricos, expertos en formación de conceptos, pero no en medición, por lo que esta evolución peculiar ha creado obstáculos.

El Estado de Derecho se concibe como un subconcepto de imparcialidad dentro del dominio particular del sistema jurídico. La integración de esta noción a su vez hace factible ser detallado en la conceptualización y medición de los

subcomponentes del Estado de Derecho. El Estado de Derecho, en el sentido más general, se refiere a un poder sujeto al derecho. Este principio ha tenido frecuentemente no solo un significado descriptivo, sino también prescriptivo. Eso se ha utilizado no solo para describir un arreglo específico de instituciones políticas, sino también para formular una meta ideal: que el soberano gobierne a los sujetos de acuerdo con reglas fijas y previamente conocidas, que son obligatorias para el soberano mismo. El significado se establece en contraste: ser un gobierno conforme a la ley, de un poder sometido a la ley, sacando fuerza de su opuesto, el ideal de un soberano arbitrario y absoluto, exento de las reglas porque es superior a ellos. El análisis semántico se estructura así en torno al binario: Regulación Vs. Autoritarismo. Dado que este es el núcleo del Estado de Derecho, en su sentido más general, un nuevo sentido implica el problema de su función constitucional y democrática. ¿Es la función regulatoria del Estado de Derecho un componente necesario de su definición?

El modelo de Estado Constitucional y Democrático se basa en el papel central del juez, a diferencia del Estado de Derecho Liberal, que enfatizó en los actos del legislador. Aunque esta evolución ha contribuido mucho a una comprensión de la ley como resultado de la política en la toma de decisiones. Pero una vez que la ley es vigente y se separa de la política ¿De dónde viene la ley? ¿Qué significa para un legislador estar sujeto a las reglas de una constitución en todo el procedimiento legislativo? La cantidad y calidad de la legislación se ha convertido en un tema central en el discurso público, pues hay quejas sobre el aumento exponencial del volumen de legislación unido con una notable disminución de su calidad.

Hasta 1950, los estudios sobre la legislación de un Estado nacional eran dogmáticas, es decir, una serie de comentarios sobre el diario de debates, los dictámenes y las leyes, pero no se hacían estudios estadísticos, económicos o análisis políticos. En este sentido, el problema de la legitimidad democrática se encuentra en una doble tensión, tanto en las dimensiones de su estructura

normativa y de su práctica empírica, como en sus perspectivas (deliberativa y representativa), es decir, un desequilibrio entre la creencia de la soberanía popular y los fundamentos del Estado de Derecho.

Los estudios sociopolíticos tienen como referencia la evaluación de fenómenos como seguridad, educación, salud, medio ambiente, etcétera, en el marco de las políticas públicas que se planteen e implementen para ejecutar una ley. Pero, dichas investigaciones a menudo están marcadas por deficiencias. Ahora bien, desde la filosofía política, se toma a la democracia como el ideal, la única forma de gobierno moralmente aceptable. Las disputas y los desacuerdos sobre la democracia como la forma óptima de gobierno que incorpora las principales virtudes, tienen efectos simbólicos y fuerza normativa, por ejemplo, en la identidad común de las personas, lo cual es un foco para la legitimidad, lo que se relaciona principalmente con la fuerza normativa de la acción institucional. Las formas simbólicas, expresivas y normativas de significación de una institución y sus actividades, aunque distintas, son interdependientes. Pero, la manera en que manifiestan empíricamente no está en la constitución formal de un estado, eso es en gran medida el resultado de la forma en que funciona la institución. La legitimidad se relaciona con la fuerza normativa de sus reglas y decisiones porque las instituciones, lo cual hace un foco de especial atención, incluso donde el papel ceremonial y simbólico de esas instituciones es, de alguna manera, más importante o más prominente. Las reglas también definen los propósitos para los cuales los poderes deben ser facultados. La legitimidad de un régimen depende en parte de la disponibilidad de alternativas y en el costo de la transición.

Las prácticas democráticas participativas y electorales no son necesariamente excluyentes, ya que alcanzan objetivos muy diferentes. Desde un punto de vista comunitario, la participación ciudadana es un elemento crucial en todas las prácticas democráticas. Desde una perspectiva liberal, las democracias consolidadas reclaman que la participación entre las elecciones no

sólo mejore el proceso democrático, también tiene un valor intrínseco, educando y empoderando a los ciudadanos, mientras que las críticas apuntan a pruebas bien fundadas de que los ciudadanos que participan en actividades requieren de cierto estatus y nivel socioeconómico, pues, en lugar de alcanzar objetivos como la inclusión y la expansión del poder, la democracia participativa podría llevar a una mayor segregación, dando a los ciudadanos bien situados una mayor influencia sobre la política local. El riesgo de que las instituciones locales democráticas se basen en la participación ciudadana podría favorecer a la élite local.

Los regímenes políticos actuales, luego de la emergencia sanitaria, están situados a partir de un modelo democrático basado en la “sociedad del conocimiento”, puesto que el recurso principal ha dejado de ser el trabajo o la naturaleza, trasladándose hacia la innovación tecnológica. Por eso, el capital financiero se focaliza en la aplicación de la ciencia, es decir, el poder del conocimiento y sus implicaciones políticas, lo que explica el por qué la crisis sistémica atravesó las instituciones y permeó en los sistemas electorales y de partidos.

En este sentido, la política, entendida como el estudio científico acerca del poder, requiere articularse con una cosmovisión que transite la simple racionalidad del esquema democrático con otros factores como el orden social, la estructura económica, el contexto cultural y las particularidades simbólicas. Anteriormente, la ciencia tenía muy poco que ver con la democracia porque se consideraba al voto alejado de todo criterio veritativo, es decir, fuera de la legitimación política. En la actualidad, se ha evidenciado cómo la ciencia y la democracia representan procedimientos que tienden al error para crear nuevos conocimientos, que se alimentan de una desconfianza fundamental en la dogmática de la autoridad. Así como la ciencia está poco convencida de la idea de la verdad absoluta de inspiración religiosa, la democracia liberal es igualmente incompatible con la legitimidad absoluta. Por ello, cuando ciencia y democracia

entran en tensión en cuanto a criterios de justificación, valores, así como sistemas de creencias, se afianzan procesos de disolución de controversias. Sin embargo, las crisis emergentes ponen en evidencia a la democracia, respecto a su endeble neutralidad científica, puesto que se conjugan las decisiones políticas con sus dimensiones de corrección moral, eficacia normativa y certeza jurídica. En este sentido, no se trata simplemente de que los partidos políticos recurran al conocimiento científico para afrontar problemas complejos, sino a la prevalencia de un cierto encuadre, una especie de enfoque político en cuestiones fácticas o de conocimiento democrático. Entonces, los debates actuales sobre la crisis de la democracia son desafíos para las instituciones electorales y para los procesos electorales de los regímenes políticos, puesto que se ha replanteado la cuestión de los fundamentos de la política democrática.

Las discusiones sobre democracia, participación ciudadana y polarización social se vinculan con los problemas del conocimiento, la verdad, la experiencia, así como sus valoraciones. De esta forma, cambia el enfoque de la crítica a la democracia, es decir, la crisis de la democracia se interpreta en cuanto al discurso, sus agentes, el contexto y sus relaciones intersubjetivas. Entonces, para fortalecer la democracia, se requiere realizar un esquema por escalas de participación política, puesto que a nivel de espacios comunitarios la votación de cargos y toma de decisiones se realiza de manera directa, mientras que en sistemas de sociedades complejas se utilizan procedimientos electorales de representación. Así que, el uso del discurso tecno-científico en las elecciones, como estrategia de legitimación, implica que las funciones estatales transiten del encuadre formalista hacia un enfoque político integral, que tome en cuenta la variedad de las posturas políticas y sus perspectivas, que combine la pericia científica con la pluralidad de valores. Si las cuestiones político-electorales se entienden principalmente como cuestiones complejas, se requiere tomar en cuenta la legalidad, legitimidad y legitimación en las votaciones. La política democrática está diseñada para sopesar los intereses divergentes, las visiones

del mundo y los conceptos morales hasta el punto de que se hacen posibles compromisos viables. Sin embargo, en los conflictos en los que no están en juego simplemente intereses u opiniones, necesariamente particulares, sino criterios como certeza, verdad y error, el espacio para la negociación y las concesiones es limitado.

Por eso, la representación del poder político se simboliza en una técnica social, “las elecciones”, mediante un discurso en el que se conjuga tanto imaginarios culturales como práctica social, cuyas reglas y procedimientos formales a través de los cuales se vinculan colectivamente las decisiones, es decir, la votación y la regla de la mayoría como formas de estructurar la representación política. También corresponde a dicha técnica discursiva, los múltiples procesos a través de los cuales los ciudadanos influyen decisiones de manera informal e indirecta, más allá de la selección de sus representantes, esto es, la participación en la esfera pública, la manifestación política y otras formas de acción directa.

Así, las decisiones políticas se consideran legítimas en la medida en que garantizan mejores resultados. Porque la democracia no proporciona ningún estándar claro para lograr resultados más eficientes que otros regímenes políticos. En consecuencia, los procedimientos democráticos buscan su legitimidad bajo el principio de la libertad. La dogmática constitucional se sostiene por decisiones políticas fundamentales como la democracia, pues se estipula que un gobierno es legítimo cuando media votación o consulta, pues se entiende que existe una actitud de “convicción institucional”.

Estas dos vertientes, la fáctica y la normativa, de la justificación democrática demarcan la validez y legitimidad de la acción política. Los procedimientos pueden ser inaplicables a algunas arenas de representación política en el contexto de un mundo globalizado. Una pregunta importante y muy relevante que surge de este intercambio es, por tanto, si los procedimientos formales de formación de voluntades tradicionalmente asociados

a la democracia representativa siguen siendo necesarios para ésta, o si pueden ser sustituidos por otras formas más innovadoras de las teorías de la democracia representan un desafío para la democracia representativa, en la medida en que menoscaban su capacidad de servir a los ideales de libertad civil y política.

Hay cuatro distinciones básicas: legalidad, legitimación, legitimidad y legítimo. Los conflictos son legales porque atienden a la ley, en lo que tiene relación con su aplicación o interpretación. Legitimación es la actividad para que un interés político tenga forma de ley o de decreto, aún más, de sentencia. Legitimidad es el criterio de aceptación u obediencia por parte de los agentes destinatarios del cuerpo jurídico. Legítimo es el carácter subjetivo de la legitimidad, por eso se habla de los “sujetos” o agentes sociales.

La legitimidad del derecho depende, no solo de su fundamento normativo, sino también de sus supuestos sobre un conjunto complejo, dinámico y controvertido de hechos sociales. También para la noción “democracia” y el término “democrático”, se puede separar una legitimidad en términos jurídicos, que dista de una legitimidad política. Por ejemplo, en gobiernos dictatoriales o regímenes autoritarios, hay legalidad o legitimidad de jure sin un ápice de convicción, aceptación u obediencia fáctica. A contra luz, en una democracia se pueden presentar conflictos formales, pero hay negociación política.

Aunque en los dos escenarios contrapuestos, se evidencian procesos de legitimación, cada su puesto se focaliza en un espacio límite que se sitúa entre la excepción y la norma. Si la decisión política es legal, pero ilegítima, el modelo de estado de Derecho “no tiene pies ni cabeza”, lo que se conoce como anocracia. Ahora, si la normatividad es ilegal, pero eficaz, se está en una dictadura. Si en ese Estado no hay reglas, sino espacios de decisión por actores no estatales, puede ser fallido, excepcional o anómico. Por último, puede ser un Estado formalmente legal y constitucional, pero autoritario, pues su legitimidad democrática es cuestionada.

Las instituciones se enfrentan ante una serie de obstáculos y desafíos como la desconfianza de los ciudadanos en sus gobernantes, los problemas en la estructura y el funcionamiento del sistema político, los costos de la democracia representativa y la emergente participación ciudadana en procesos deliberativos. La formación política tiene problemas para transmitir comunicación asertiva hacia los ciudadanos respecto a quiénes los representan, qué contenido tienen sus propuestas y cómo las implementan realmente. Ahora bien, debido a la digitalización acelerada causada por la pandemia, las herramientas disponibles para construir una democracia electrónica, de manera que pueda interesar a los jóvenes en la participación política se ha desaprovechado, pues persiste la comunicación a través de redes sociales en las que mecanismos algorítmicos difunden mensajes en imágenes y videos para atraer a los votantes a cierta referencia partidista. Por otro lado, el método de la elección racional, como modelo de análisis político ha cedido su lugar hacia otras técnicas como el mapeo de actores, el estudio de redes, así como la investigación multifactorial de los procesos y sistemas electorales, a través del uso de materiales virtuales que se apoyan en modelos destinados a profundizar en la complejidad política.

Las decisiones de política pública tienen implicaciones globales atendiendo a ello, los derechos humanos ofrecen un marco normativo en las directrices de la administración pública, que se alejan de enfoques más tradicionales para la toma de decisiones. Así, los programas implementados para abordar cuestiones como el desarrollo económico, la protección del medio ambiente, el calentamiento global y la política comercial, en todos los niveles del gobierno, enriquecería a la sociedad, permitiría una formulación de políticas más integrales para tales problemas puesto que los derechos humanos también deberían examinarse en la formulación de políticas internas.

El campo de la administración pública es tan amplio que difícilmente se puede comprender en dos o tres años de trabajo a tiempo completo. La perspectiva de los derechos humanos confiere autoridad informada al

establecimiento de políticas que al mismo tiempo que prescriben valores de servicio público que no están comprometidos conflictos de intereses que surgen de los "principios básicos de la entidad política particular.

CAPÍTULO TERCERO

TRANSVERSALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

3.1 La función de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro

A manera de alegoría en las ciencias físicas, dos ideas siguen poniendo en movimiento la maquinaria del mundo jurídico; han sido, por lo menos desde el siglo XIX para el caso mexicano, los sistemas de referencia a través de los cuales se justifica la validez o nulidad de los actos jurídicos. Sirven como fundamento de las pretensiones del poder político, en manos públicas o privadas, pudiendo llegar a oponerse el interés general con los intereses particulares, cualquiera de estos dos grandes sectores justifica su actuación con la finalidad de imponer su voluntad. Por eso se utilizan para resolver conflictos fácticos y normativos, para restablecer el orden y limitar la desobediencia al derecho; tienen su origen, en nuestro caso, en la revolución de independencia; sólo que antes de que hubiera leyes propias, ya había constitución; así, la denominación de “ley fundamental” dada por el constituyente de 1824 pone en manifiesto la equivocación de estos dos principios jurídicos, identificando a la constitución como una ley.

En este sentido, constitucionalidad y legalidad son los principios jurídicos generales con los que se da justificación a la creación, conservación, modificación, destrucción y reconstrucción de todos los órdenes jurídicos posiblemente dados; también permiten la solución a los desajustes que surgen a causa de la pluralidad jurídica, por los conflictos en el tiempo, en el espacio, en la jerarquía, en las omisiones, en la competencia, entre otros más. Entonces, el problema de que formen la estructura de edificio jurídico consiste en que constitución y ley no son los únicos elementos que lo sustentan; tampoco se identifican completamente con los principios de legalidad y constitucionalidad, por

ser éstos de mayor amplitud, y aún siendo de mayor extensión, se pueden encontrar contenidos que debiliten su fundamento y se ponga en entredicho su función de protección y control, contradicciones y lagunas que se evidencian en ordenamientos positivos. Las decisiones políticas fundamentales, la programática social, la dogmática fundamental y orgánica, así como las garantías para el control de éstas; hacer caso de los hechos actuales y pasados, las convenciones de costumbre y moral, para contar con un enfoque más completo, siendo necesario atender a otro principio general: el de juridicidad (Cárdenas, 2007, pp. 295-324).

Este principio, sin ser usualmente expresado, tiene amplio sentido y ubicación, pues todo hecho o acto que tenga alguna dirección jurídica tendrá cabida en este principio. Resulta ser general, en razón de que no se limita a concentrar el orden en el derecho, sino también sus resistencias; se pueden explicar los cambios normativos sin la necesidad de posicionarse por el agente cambiante o por el sustrato continuo; incluye en los criterios absolutos y permanentes de Legalidad o Constitucionalidad, los de relatividad y dinámica jurídica, para tener una visión ostensible que permita comprender la necesidad del derecho, pero también su contingencia, el deber de sumisión y el derecho a la desobediencia.

La idea de juridicidad dejaría de lado el discurso de mimesis con que se ha estudiado el derecho y que ha provocado obstáculos, al considerar al derecho como válido, justo y efectivo de manera excluyente. Pues, en el ámbito forense, se podrá discutir en base a las reglas o los principios, pero no sobre las razones que existen para que estas sigan sosteniéndose; se justificará sobre manera una norma jurídica, más difícil será que se critique sobre su necesidad o conveniencia.

Por eso, los argumentos que se dan de los supuestos jurídicos pueden sostenerse, momentáneamente, en tanto no llegue algún otro discernimiento mejor, que haga fenecer el precedente. Entonces, el derecho positivo pierde algún sentido en específico, pues son tantas las normas y tan variables sus posicionamientos, que no hay claridad si se trata de encontrar una o varias respuestas para otorgar la razón a alguien. Bajo este principio se pone fin a la creencia de considerar al orden “puesto” como el único derecho posible, adicionando explicaciones paralelas que profundicen en las apariencias jurídicas y busquen en qué basan sus fundamentos. No con la finalidad de otorgar el derecho a quien tenga mejores razones, sino para encontrar los ejes bajo los cuales siga manteniéndose la convivencia y se limite el caos.

El triunfo por la república democrática y federal se consiguió en la lucha más que en la convención, por eso tantos años han transcurrido para considerarse como la decisión política más aceptada, sin lograr todavía la unanimidad. Fue el constituyente de 1824 quien dio la pauta en la consideración de estas directrices como políticamente las más correctas, basándose sobre todo en el rompimiento del dominio español y en los modelos constitucionales de Estados Unidos de América y Francia. Por eso se sostuvo de las ideas de la ilustración para generar los fundamentos teóricos que dieran sustento a las voluntades políticas impuestas desde el ámbito parlamentario; durante décadas fueron nulas las decisiones de la Corte como agente de presión política, pues era el congreso quien tenía la última decisión y el presidente el que decidía, a su arbitrio, si era dable su ejecución.

Así, tuvieron que darse cuenta, que dejar en manos de un congreso constituyente la decisión del control constitucional era la causa de las constantes rupturas y movimientos de reivindicación, para delegar las funciones de ingeniería constitucional en manos de órganos especializados en decidir las controversias jurídicas: el paso de la interpretación por cuerpo político a la

jurisdiccional; por eso el proceso de amparo sigue siendo un ícono en la justificación de la interpretación y sustento teórico en manos de la corte, con los problemas que ha tenido, al no identificar aún parámetros fijos que sustenten sus resoluciones, siendo común observar cómo pasa, en corto tiempo, de posiciones aparentemente claras a planteamientos opuestos y oscuros, como el de la jerarquía constitucional en que se ubican los tratados internacionales (Orduña, 2010).

Dentro de la Administración Pública de Querétaro la Subsecretaría de Derechos Humanos tiene como facultad genérica “promover y proteger” los derechos humanos, como resultado del diseño institucional de la organización centralizada, dentro de la Secretaría de Gobierno, lo que ha traído beneficios pero también ha planteado cuestiones de legitimidad y responsabilidad.

Sin embargo, esto no significa que la Subsecretaría de Derechos Humanos sólo desempeñe sus funciones legales constitucionales sino que debe circunscribirse a los tratados y convenciones internacionales mediante el control difuso. Los Organismos Constitucionales Autónomos como la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro y el órgano de transparencia protección de datos personales y acceso a la información (INFOQRO) mantienen una agenda coordinada con la Subsecretaría quien tiene una serie de funciones definidas por la Ley Orgánica y el Reglamento.

La influencia de la Subsecretaría en cuestiones jurídicas se puede observar en las distintas etapas tanto en los procedimientos administrativos como en sede jurisdiccional. El departamento jurídico es el área de contacto y conocimiento más inmediato de los distintos temas que rodean los casos. Esta dinámica le da a la Subsecretaría un papel importante en la elaboración de determinaciones y análisis de casos.

3.2 Políticas públicas en materia de derechos humanos en el Estado de Querétaro

Las decisiones políticas fundamentales, a pesar de la variabilidad que presentaron en la trayectoria del proyecto de independencia nacional, se han mantenido sin reforma alguna; lo anterior sólo es entendible si se siguen los presupuestos presentados en 1824, 1847, 1857 y 1917, pues se suceden en continuidad constitucional. Por eso, en defensa de tales directrices políticas, argumentar que se “vulnera” la constitución consiste en decir que no tienen lugar las decisiones derrotables, pues de no ser así, se estaría partiendo de supuestos constitucionales controvertidos. Sólo a través de criterios jurídicos se ha podido distinguir a los órdenes del gobierno, a través de los cuales se distribuye la actividad del estado, organizándolos fuera de la división tradicional de federación, estados y municipios, ya incluyendo al orden de la ciudad de México y al constitucional.

La interpretación del texto constitucional se puede separar en dos momentos importantes: la que realizó el congreso general durante el periodo comprendido entre la vigencia del código fundamental de 1824 hasta la de 1857 (específicamente con la tercera ley de amparo en 1882 (Barragán, 2016, p.6). El código constitucional, al pasar el tiempo, ha tenido cambios, sobre todo en la dogmática fundamental, incorporando sucesivamente derechos de primera, segunda y tercera generación; en la dogmática orgánica ampliando las competencias a favor de la federación, creando instituciones diversas a los tres poderes de la unión y protegiendo al débil orden municipal, entre otros; ha mantenido direcciones políticas fundamentales como la forma de Estado, el sistema político y la forma de gobierno, más por los avatares suscitados por los conflictos internos que llevaron a la partición de los intereses políticos subjetivos en nombre del “interés nacional”, que por las ideas políticas generadas para su mantenimiento.

La separación o división de poderes surge, más que del rompimiento con el virreinato novohispano, en las ideas ilustradas, sobre todo en el control del poder público; por eso, desde los debates constituyentes iniciales se plantean los supuestos de:

- a) Que en un mismo órgano no se fusionen dos o más cuerpos; y
- b) Que un mismo órgano no realice dos o más funciones.

No obstante, estos supuestos jurídicos resultaban incompatibles, pues dentro del mismo texto, se permitía la intromisión del legislativo en cuestiones de interpretación constitucional, del juicio de residencia y del político; lo mismo sucedía con el ejecutivo. La supremacía constitucional resultó ser más de un control político que jurisdiccional, sin que tomaran relevancia las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia. Nunca ha habido en México un tribunal constitucional genuino, aún con la reforma constitucional de 1995, con independencia de los poderes clásicos, sobre todo del Poder Judicial de la Federación.

La razón se encuentra en que eso “vulneraría” la división de poderes, el Estado de derecho constitucional y, sobre todo, la razón de ser de la Suprema Corte de Justicia, pues, siendo el máximo tribunal de nuestro país, cómo esperar que otro organismo llegue a resolver cuestiones que tanto ha costado participar a la corte. Sin embargo, surge la necesidad de un tribunal constitucional porque la corte mexicana, sobre todo en estos últimos trece años, se ha convertido en agente político y no ha logrado mantener en equilibrio la balanza entre el poder y el derecho.

El sistema de distribución de competencias ha sido entendido en forma diferente, a lo largo de los casi dos siglos desde su iniciación; en un principio el llamado “estado federal de colaboración”, cuyo texto señala las atribuciones de

competencia federal y deja que sea realizadas en forma conjunta con los “estados de la federación” hasta la “federación residual”.

Sin embargo, el Congreso General, poseedor de la interpretación constitucional, fue dejando sin atribuciones de competencia al orden estadual, de ahí que la solución en 1847 por la Acta de Reformas, en ideas del jurista Mariano Otero, debían delimitar las atribuciones del congreso, las que fueran expresas, y reservar las demás a las entidades federativas.

El Congreso Constituyente Permanente, poniendo como referencia la constitución de 1917, ha realizado más de cincuenta y seis reformas al artículo 73 de esta carta, anexando facultades al Congreso General y además ha impuesto soluciones a las entidades. Fue a partir del 28 de Octubre de 1986, cuando se establece la imposición a las entidades de separar en tres el poder público; sin embargo, en el texto y en los debates constitucionales de Querétaro, se pone de manifiesto la necesidad de que existan organismos autónomos a nivel federal que descentralicen las decisiones que se han concentrado tradicionalmente en aquellos tres poderes.

El texto constitucional ha servido para que, de forma prohibitiva o taxativa, intervenga el orden federal sobre los demás; sólo basta señalar las decisiones que sobre la ciudad de México ha tenido el Congreso de la Unión, siendo el poder constituyente permanente el que debiera decidir sobre los demás órdenes. Lo anterior ha dado como resultado, que la Constitución ya no sea válida para todo el estado mexicano, enfocándose en la federación como el orden, por antonomasia, en que deposita su vigencia; por eso la expresión común de Constitución federal que, casi desde el inicio de nuestra tradición forma parte del léxico constitucional, confunde la forma de organización estatal como si fuera curiosamente una “federación centralizada”.

La soberanía, con el uso indistinto de la característica nacional o popular, ha pretendido separarse, siguiendo el esquema de distribución competencial, entre la federación y los “estados”, estableciendo como regla general la importancia de la unidad federal, pero como regla específica la independencia en asuntos exclusivos de las entidades y el municipio. Lo más parecido a la denominada soberanía es la consideración de supremacía constitucional, pues a partir de lo que se plantea por el constituyente en la carta fundamental, surgen los modelos que servirán de guía a los órdenes: municipal, de entidades federativas.

En cambio, la soberanía como poder político supremo sigue pretendiendo el territorialismo insuficiente que proyectó desde su independencia, teniendo que extender su sistema hacia la extraterritorialidad y la uniformidad debido a las presiones internacionales. Por eso ha creado la interpretación constitucional sobre el bloque de constitucionalidad respecto de las convenciones internacionales, a los organismos de protección difusa de los derechos humanos, a sabiendas de que ya había mecanismos de heterocontrol jurisdiccional.

Es problemático plantear las alternativas que tiene vía solución de problemas internacionales, pues sólo falta que un organismo judicial internacional haga cumplir una sentencia al Estado para saber que las decisiones internacionales se imponen sobre la soberanía.

Los derechos fundamentales han tomado la idea francesa de la positivización de los derechos individuales del gobernado frente al gobernante; se dispusieron, de forma efímera en 1824, sobre todo a partir de 1857, para que en 1917 se incluyeran otras clases de derechos; en la actualidad, nuestra constitución dispone de derechos fundamentales pertenecientes a la tercera generación, aunque con ciertos problemas para garantizar el acceso a la justicia.

Es necesario empezar indagando ¿Por qué los sistemas jurídicos son susceptibles de presentar conflictos? De acuerdo con Huerta (2007) porque se basan en un explosivo número de supuestos normativos que rigen espacial y temporalmente, lo que ocasiona contradicciones lógicas entre sus proposiciones. Solamente por mencionar algunos ejemplos, en el territorio que comprende el Estado Mexicano se encuentran treinta y tres textos constitucionales, con todo tipo de disposiciones: redundantes, genuinas, innovadoras, incompatibles, entre otras; el llamado “orden jurídico nacional” está compuesto por más de doscientas cuarenta y siete disposiciones legislativas federales y en la entidad queretana hay alrededor ochenta y nueve, ambas vigentes (Aguado, 2016, pp. 61-63).

Esto, sólo por mencionar una entidad de la federación, faltaría el resto de las legislaciones locales y las convenciones internacionales aprobadas para tratar de completar la legislación interna, lo que genera una sobrerregulación en el territorio de un estado nacional, quedan pendientes las normas extraterritoriales y las supraestatales.

Este fenómeno, conocido como pluralidad jurídica, es causante en gran medida de los conflictos normativos, los desórdenes en las decisiones del poder público y la incertidumbre hacia los particulares, desajusta el “estado de derecho constitucional” y da lugar a la desobediencia del derecho positivo. Sin embargo, la existencia de estos conflictos sólo forma el antecedente del problema descrito, faltando buscar las soluciones para conseguir la permanencia del explosivo sistema jurídico; para esto, es necesario distinguir los diversos modelos que pueden plantearse como solución, entre los que se encuentran:

1. Infracción: el problema que se presenta es de tipo formal y la norma imperfecta, generalmente en un procedimiento, es declarada como nula.
2. Conflicto por jerarquía: se presenta entre reglas válidas de diferente jerarquía, la solución es optar por la nulidad de la infranormativa.

3. Conflictos por principios: también se denomina Colisión, se debe atender a la ponderación de estos.
4. Contradicción Normativa: se presenta cuando dos reglas válidas pudiendo aplicarse en un mismo momento, resultan incompatibles en su contenido; se debe declarar la invalidez de alguna de las reglas.

La implementación de los derechos humanos a través de políticas públicas se justifica válidamente en la discusión de los derechos subjetivos, que, al asumir el estatuto de derechos fundamentales, tienen aplicación inmediata y una amplia relación con la dignidad humana. Es un hecho que, las políticas públicas transversales en materia de derechos humanos, pretenden ser un factor importante en el desarrollo económico y a la gobernanza de las acciones públicas para el pleno ejercicio de estos derechos. Es común entender que la promoción y el desarrollo de los derechos producen repercusiones económicas en el proceso de realización de la dignidad humana. También se observa que estos derechos han sufrido un proceso de elevación o reinterpretación provocado por los avances en el ámbito económico y en la llamada “calidad de vida”. En efecto, este tipo de derechos no son meros instrumentos de inserción social de los ciudadanos, sino que son verdaderos mecanismos de efectividad de la dignidad humana y, en definitiva, del desarrollo y mejora de los mecanismos de gobernanza, mediante la implementación de acciones políticas, implica hacer valer los derechos, así como encontrar un fundamento en la dignidad, de modo que se busque componer la agenda de políticas públicas. Sucede especialmente cuando la implementación de esos derechos, en varias ocasiones, sólo es posible en el proceso judicial distributivo. La discusión también continúa para ver cómo estos derechos se fundamentan en la dignidad, dada su asociación conceptual. Por lo tanto, las interfaces y dicotomías entre políticas públicas y sus mecanismos de adopción en la satisfacción de derechos. Un problema importante en este campo es la forma de justificar la acción pública.

El contexto jurídico y social en Querétaro muestra que todavía hay un amplio campo para la realización de todos los derechos establecidos en su constitución y muestra, además, un desafío considerable que los gobiernos de los Estados los hagan viables en el tiempo. De la historia reciente de la entidad, se desprende claramente que la democracia política no ha podido resolver los problemas económicos más graves, como la desigualdad de ingresos y el desempleo. Lo que se percibe, en efecto, es la realización de algunos derechos civiles frente a otros tipos de derechos sociales o, peor aún, el abandono del cumplimiento de ciertos derechos por falta de información pública que garantice su eficacia, erosionando componentes de la ciudadanía.

Esa brecha se hace más notoria cuando se tiene en cuenta el concepto de eficiencia, en un plano más concreto, se puede ver en el diseño político y jurídico queretano, que las políticas públicas son el vínculo principal entre el plan constitucional y la realización de los derechos humanos que exigen medidas económicas. Como ya se mencionó, la formulación e implementación de políticas públicas que buscan satisfacer los derechos reclamados por la sociedad, por normas de derecho económico, no siempre son completos. En ocasiones es necesario que el poder judicial reconozca el derecho (mediante disposición judicial) para la formulación de políticas públicas y la gobernanza.

Desde otro ángulo, la importancia que tiene el concepto de dignidad de la persona humana ha venido nombrando como precepto político, filosófico y jurídico, el principio como una de los fundamentos de derechos. Para situar la dignidad como principio y ámbito de interpretación, hay que imaginar un sujeto dotado de valor intrínseco, que tiene garantías que lo honran como un fin en sí mismo, a pesar de las consecuencias que sus acciones (u omisiones) puedan traer a la sociedad de la que forma parte, ya que el individuo conlleva un fin en sí mismo. Debido a que este valor relevante, es posible discutir este terreno de adopción por parte del área de políticas públicas.

De hecho, la dignidad, como principio fundamental de los derechos, debe descansar en un marco político e integral para construir una concepción mesurada de que la dignidad es un instrumento de la evaluación de la dimensión normativa sobre la constitución local. Las Declaraciones, en particular la Declaración Universal de 1945 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 dieron lugar a una nueva agenda de reivindicaciones, en particular libertades y derechos políticos y económicos. Los derechos humanos proporcionan así el estándar moral de la legitimidad política nacional, también están surgiendo como un estándar internacional de legitimidad. Las instituciones deben abogar por la garantía y promoción de los derechos, especialmente los de naturaleza económica, sólo para legitimar la aparición de la expresión de la gobernanza. Este hecho surge de la creciente presión de organizaciones nacionales e internacionales para promover y 'hacer cumplir' los derechos humanos. Por lo tanto, es posible discutir perspectivas innovadoras de interpretación y construcción de significados, sólo para fomentar la dinámica de institucionalización, permitir sincronizar los procedimientos de los actores en el cumplimiento de objetivos de política pública, al menos normativamente.

Ante la ineficacia del poder público en la promoción de los derechos humanos, las personas o instituciones que los representen recurren al poder judicial que, como instancia en el en el que se depositan su expectativa, en una inflación de legitimidad, promueve la justicia en la determinación de políticas públicas. Por ello, el poder político presenta el duro desafío de desmitificar e incorporar políticas públicas en sus decisiones, en el sentido de compatibilizar el ideal de los derechos mediante acciones impulsadas por el Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado. En este contexto de las normas constitucionales requieren integrar la discusión sobre la invocación de la dignidad como fundamento de los derechos económicos.

Los derechos humanos tienen aplicación inmediata y están ampliamente relacionados con la dignidad. De esta manera, la importancia que tiene el concepto de ser humano ha ido nombrando como precepto político, filosófico y jurídico, ha reconocido la dignidad como uno de los fundamentos de los derechos humanos. Sin embargo, las políticas públicas para la implementación y ejercicio de estos derechos, en varias ocasiones, no son efectivas por el gobierno, por diversas razones, tales como planificación, el presupuesto, discursos vacíos, etc. El escenario en Querétaro es desafiante en cuanto a la viabilidad de derechos humanos como el fundamento de la dignidad exige medidas, en virtud de aquella concepción expansionista de los derechos humanos, que los elevó a la universalidad.

3.3 Transversalidad de los derechos humanos y de las políticas públicas en materia de derechos humanos: un reto permanente

Las teorías recientes del pluralismo jurídico se comprenden mejor como respuestas semánticas a la creciente complejidad de los sistemas legales y políticos oficiales globalizados que a menudo reflexionan sobre lo monista. El problema de varias normas básicas o reglas de reconocimiento debe ser abordado como la condición primaria de los sistemas legales contemporáneos supranacionales y transnacionales. Sin embargo, las teorías sociológicas “fuertes” del pluralismo legal van mucho más allá de esta noción “débil” de una pluralidad de órdenes legales oficiales aplicadas por diferentes instituciones. Están a favor de una versión radical del pluralismo de los ordenamientos jurídicos no oficiales que recuerdan espontáneamente. Está diseñado por las comunidades y opera a pesar del orden legal del estado y no como un suplemento paralelo. Estas teorías suelen enfatizar el hecho básico de la pluralidad de la realidad social y su relevancia para el sistema legal, especialmente los límites de la autorregulación del sistema y su dependencia externa de los órdenes normativos no estatales y no legales reconocidos

espontáneamente de la sociedad.

Aunque Eugen Ehrlich nunca estableció una teoría del pluralismo legal y ni siquiera utilizó el concepto, su sociología del derecho sigue siendo percibida como una fuente profunda de inspiración para los estudios del pluralismo legal. Por ejemplo, Nelken (2008)¹ declaró críticamente que reinventar a Ehrlich como el padre fundador de los estudios de pluralismo legal está mal orientado porque la sociología del derecho de Ehrlich se centró principalmente en los elementos centrales del funcionamiento de los sistemas legales, especialmente en la flexibilidad de las expectativas normativas y la comunicación legal. El objetivo de Ehrlich era nada menos que establecer una teoría general del derecho. Sin embargo, el concepto sociológico de pluralismo legal sigue estando estrechamente asociado con el concepto de derecho viviente de Ehrlich porque las teorías del pluralismo legal, como la sociología del derecho, se centran en las operaciones internas y las diferentes regulaciones de la sociedad en general. Además, al extender el concepto de ley al ámbito de las costumbres sociales y reformularlo como un dominio borroso de reglas genuinamente vinculantes y socialmente heterogéneas, Ehrlich ciertamente superó la moderna identificación del derecho y el poder político soberano y los límites metodológicos de la lógica legal normativista. Siguiendo la entonces distinción popular entre sociedad y comunidad y adoptándola en el contexto de la teoría legal, Ehrlich en realidad redirigió la atención académica de la regla oficial de la sociedad por la ley estatal a las reglas de la vida comunitaria aplicadas espontáneamente más allá de la estadidad. Su concepto de derecho viviente era un concepto no estatal de ley reconocido por una comunidad en particular. La unidad de la sociedad debía ser asegurada por la variedad de asociaciones espontáneamente ordenadas de las cuales las personas son miembros que coordinan mutuamente sus acciones y

¹ Nelken, D. (2008). "Legal Pluralism, Privatization of Law and Multiculturalism: Eugen Ehrlich, Living Law, and plural legalities", *Theoretical Inquiries in Law*, July.

reacciones. En contra del canon teórico legal principal de la ley oficial sancionada por el Estado, Ehrlich argumentó que la efectividad de las normas legales depende del orden interno de las asociaciones y sus formas internas de cumplimiento en lugar del poder y la organización del Estado moderno. Según este punto de vista, las amenazas de fuerza y las sanciones oficiales tienen muy poco efecto y pueden ser contraproducentes y el orden normativo de la sociedad evoluciona sin el poder sancionador, por lo que Ehrlich fue criticado por los sociólogos tanto como por los teóricos del derecho y los filósofos políticos.

El concepto de derecho viviente fue considerado oscuro y problemático por los sociólogos y teóricos sociales debido a su énfasis en el reconocimiento social, la espontaneidad y la evolución de los órdenes normativos en lugar de su aplicación política, organización racional y orientación por el conocimiento experto. Sin embargo, casi parece que Ehrlich está teniendo la última risa en la condición actual de la sociedad global. Su método sociológico y su énfasis en el derecho como un orden de reglas reconocidas espontáneamente por las asociaciones sociales parecen apropiado para comprender las complejidades del derecho globalizado.

En esta sociedad, diferentes sistemas legales coexisten y hacen reclamos independientes de validez legal y autoridad. Incluso llevó a Teubner, un destacado sociólogo del derecho mundial transnacional, a señalar que la sociología del derecho de Ehrlich tal vez estaba equivocada en el momento de su redacción a principios del siglo XX, pero resultó ser la respuesta más completa y realista a nuestra sociedad globalizada actual, apodada "Global Bukowina" por Teubner y típica del "pluralismo jurídico global".

De acuerdo con las conceptualizaciones teóricas del derecho transnacional y el pluralismo legal global, el Estado constitucional como una forma típicamente moderna de política y la organización legal no puede resistir la

presión social de la globalización, y la coevolución estructural moderna del Estado y al derecho es reemplazada por nuevas formas de organización social global de “derecho global sin Estado” (Teubner, 1997).

El contexto global de diferenciación funcional hace que el constitucionalismo de estado-nación sea uno de los muchos procesos de constitución de organizaciones políticas que es imposible de replicar en el derecho y la política globales. Las teorías constitucionales centradas en la dinámica de la política deben ser reemplazadas por un análisis socio-global y sus constitucionalizaciones más allá del estado y la política. El radicalismo de este punto de vista surge del hecho de que las constitucionalizaciones del derecho global evolucionan no solo sin el estado ni ninguna otra autoridad política global, sino también como procesos múltiples de los sectores sociales diferenciados de economía global, tecnología y ciencia.

La constitucionalización política de la sociedad global es solo una ilusión constitucional impulsada por las fantasías de la política cosmopolita y el estado global. Las constituciones de los estados nacionales no se pueden replicar a nivel de la sociedad global: la totalidad constitucional se rompe y se disuelve por un tipo de fragmentación constitucional. Una comunidad política global no tiene constitución, y las constituciones de los estados nacionales y los intentos políticos supranacionales o transnacionales de constitucionalizar el sistema político global son solo fragmentos del constitucionalismo social global.

Las constituciones civiles y el riesgo de despolitización de la sociedad global Basándose en estas nociones de ordenamientos jurídicos que evolucionan espontáneamente más allá de las organizaciones políticas y el constitucionalismo sin el Estado, el poder constituyente y la política, algunos académicos incluso rechazan la idea misma del constitucionalismo transnacional o postnacional, y lo contrastan a una visión pluralista de la gobernanza social global. Sin embargo,

los conceptos de derecho y constitucionalismo difícilmente pueden contrastarse con los conceptos de gobernabilidad y pluralismo postnacional, aunque solo sea por la fuerte tradición semántica y los usos teóricos comunes del concepto de pluralismo jurídico y constitucional. A diferencia de otros académicos que renuncian por completo al concepto de constitucionalismo, Teubner sugiere que el proceso de diferenciación funcional en la sociedad global garantiza que las constitucionalizaciones concurrentes de subsistemas específicos institucionalicen sus mecanismos internos de autocontrol. De este modo, evitan efectivamente el riesgo de expansión de la sociedad e intervenciones constitucionales en otros sectores de la sociedad global.

La existencia de la pluralidad socio-global en sí misma no debe llevar a expectativas normativas sobre el efecto horizontal de los derechos humanos transnacionales, las estructuras heterárquicas de la gobernanza global y las leyes blandas de los segmentos autorregulados de la economía global, la política, la administración y / o la tecnología. La paradoja del Estado moderno del constitucionalismo como la comunicación permanente de la soberanía política a través de la legalidad no puede, por lo tanto, resolverse por la afirmación de que el constitucionalismo es simplemente otro nombre para la juridicidad de sectores funcionalmente diferenciados de la sociedad global completamente disociados de las operaciones de poder y las asimetrías de política constitucional. La constitucionalización de diferentes sectores de la sociedad global es un proceso que incrementa en lugar de limitar las operaciones de poder que regulan estos sectores.

La pluralidad sistémica global de la sociedad funcionalmente diferenciada, por lo tanto, requiere una reconsideración y reconceptualización teórica de la noción moderna de soberanía constitucional como parte de la genealogía y transformación semántica de las estructuras de poder que emergen en los sistemas globalizados de derecho y política. Los conceptos de Estado y

soberanía constitucional pueden luego reformularse como las operaciones internas de poder de los sistemas funcionalmente diferenciados del derecho y la política globalizados. Esta puede ser la contribución verdaderamente radical de las teorías del pluralismo jurídico a la teoría social contemporánea del derecho y la política.

En su texto, Tamanaha (1993) aborda los problemas que subyacen en los intentos de estudio sobre el pluralismo jurídico para desarrollar un concepto sociolegal positivista del derecho no comprometido por sus asociaciones con el Estado-nación y las actividades de los funcionarios, sin perder la capacidad de estudiarlo de manera externa mediante un enfoque convencionalista-hermenéutico. Al presentar esta solución, Tamanaha se compromete con la sugerencia de Teubner de que la identificación de la teoría de sistemas del sistema jurídico como uno de los subsistemas de comunicación de la sociedad, que se reproduce a sí mismo mediante la aplicación del código, también ofrece una base útil no esencialista para el estudio de los fenómenos legales.

Según la teoría de los sistemas, la sociedad moderna contiene subsistemas separados de comunicación: el sistema económico, el político, los medios de comunicación, la ciencia, el sistema educativo, el sistema jurídico, etcétera. Cada sistema es autopoiético: forma sus elementos (comunicaciones) a partir de sí mismo. Las comunicaciones de cada subsistema aplican un código único a ese subsistema.

Tamanaha sostiene que, al menos en lo que respecta al derecho estatal, el enfoque de la teoría de sistemas es deficiente si no incluye un aparato analítico que incluiría el poder material del derecho. El sistema legal de una sociedad moderna crea cada vez más complejos significados que no representan un consenso de opiniones individuales y estas comunicaciones conectadas limitan gravemente la capacidad de cualquier individuo debe declarar por sí mismo lo

que debe ser descrito como derecho.

El enfoque se encuentra dentro de la teoría más amplia de Luhmann (2004) de la sociedad moderna caracterizada por sistemas sociales diferenciados. La sociedad moderna ha evolucionado de una manera que permite la esfera legal para ser construido como algo diferente del resto de la sociedad: la moral, la económica, la política, etc. La explicación de la teoría de sistemas del derecho estatal en términos de acoplamiento estructural y coevolución del derecho y la política proporciona una base para explorar las relaciones entre otros subsistemas que generan y sustentan el derecho no estatal. La teoría de sistemas se asocia con los estudios sobre la globalización jurídica como una rama del pluralismo jurídico sin las restricciones de las perspectivas centradas en el Estado.

A través de enfoques normativos o empíricos, se pueden concatenar experiencias específicas y concretas con análisis del derecho basados en teoría jurídica abstracta. Si bien ha habido un reconocimiento de la necesidad de repensar la doctrina tradicional de las fuentes del derecho (Teubner 1997) tal reevaluación no marca un nuevo desarrollo, ya que tales desafíos a la doctrina se han articulado durante mucho tiempo por académicos que consideran que la derecho estatal representa sólo una forma de organización política que existe junto con otras organizaciones locales, territoriales, tribales, políticas o agrupaciones religiosas con sus propias formas de derecho.

En muchos casos estos, los desafíos a la “doctrina tradicional” implican un estudio del derecho desde abajo que explora respuestas específicas a la globalización desde perspectivas locales. Exploran dimensiones espaciales y temporales de la globalización del derecho, rastreando la emergencia, el flujo e influencia de las formas jurídicas transnacionales en los campos sociales a pequeña escala. Estos pueden ser niveles inferiores de administración estatal, o

pueblos, o campos sociales y arenas interconectando actores en diferentes niveles de organización política. Tales estudios pueden contribuir a un creciente cuerpo de investigación sobre la globalización del derecho en los campos sociales o niveles de administración estatal que existen por debajo del ámbito nacional.

CONCLUSIONES

La transversalidad en las políticas públicas en materia de derechos humanos es un enfoque epistémico jurídico y político indispensable, tanto para la comprensión y consolidación eficaz y eficiente de un Estado democrático por parte de los servidores públicos al momento de su aplicación social. En este sentido, no debe ser ni comprendida ni reducida como una técnica administrativa, sino la ejecución integral de políticas públicas incluyentes, con el objetivo de ir eliminando y atendiendo, paulatinamente, las brechas de desigualdad social en todas sus esferas. Concisamente, es lo que a lo largo de esta investigación se ha expuesto, que los derechos humanos no deben ser solamente concebidos como un catálogo normativo que debe seguirse o aplicarse dogmáticamente, ni como un límite formal al poder público, que lo es, además, son considerados como criterios estructurales de y para la gestión de la administración pública en todos los niveles de gobierno.

Para los intereses de esta investigación, el concepto de políticas públicas, solamente visto y entendido desde la perspectiva clásica de decisión gubernamental y lo arriba expuesto, resulta insuficiente para explicar los desafíos actuales de la administración pública y del propio ejercicio del poder público, en contextos como el del pluralismo jurídico, globalización normativa y la fragmentación institucional. La investigación permitió identificar y matizar la necesidad de que las políticas públicas ostenten un enfoque de derechos humanos, mismos que operan como marco conceptual fundamentado en las

normas y principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, al tiempo, como herramienta metodológica en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de los distintos niveles de gobierno, así como principios rectores orientadores, tanto en el contenido de las decisiones o acciones gubernamentales, como en los correspondientes procedimientos y, sobre todo, examinando que sean reflejados en los resultados.

De tal suerte, se advierte que la transversalidad de los derechos humanos implica que el modelo jerárquico y sectorial de la administración pública, sea desplazado por un esquema de coordinación interinstitucional, horizontal y con múltiples niveles, esto corresponde a las transformaciones del Estado contemporáneo, referentes al monopolio normativo y decisorio que se encuentra rivalizado por diferentes actores estatales y no estatales, locales o internacionales, así como por la influencia de estándares internacionales en materia de derechos humanos. Por lo tanto, en este contexto, la transversalidad se presenta como una herramienta epistémica que debe articular coherentemente en las múltiples dimensiones, teniendo como centro de las decisiones a la dignidad humana.

Es así que, en el caso específico del Estado de Querétaro, el análisis permitió constatar que, si bien existe un reconocimiento formal de los derechos humanos, casi una debida armonización con ellos salvo algunas excepciones contrarias a derecho, persisten obstáculos estructurales que dificultan su implementación transversal en las políticas públicas. Esto es, que, a nivel del ejercicio de las cualidades de eficiencia y eficacia del poder administrativo, político y jurídico, se pueden identificar la fragmentación institucional, la planeación sectorizada, la insuficiente asignación presupuestaria con el debido enfoque de derechos humanos, la falta de interés en los mismos, así como la falta de implementación de mecanismos sistemáticos de evaluación que permitan medir, evaluar y optimizar el impacto objetivo de las políticas públicas sobre el goce efectivo de los derechos.

De manera particular, la función de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, revela las tensiones propias de un modelo de transversalidad aún en construcción. Misma que, si bien representa un gran avance institucional, se puede identificar una cierta dilación en lo correspondiente a su creación, ya que la misma se creó hasta la gubernatura actual, en el año 2021, por lo que su capacidad de incidencia se ve expresamente limitada por las decisiones contrarias al interés general, lo que incide en la restricción de su capacidad de incidencia en los gobernados, lo que derivará de manera contraproducente en la transversalidad, hasta reducirse a un discurso programático, sin integrarse de forma vinculante a los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de todas las dependencias. Por lo anterior, la investigación resaltó que la transversalidad no puede depender únicamente de una instancia administrativa específica, sino que debe de asumirse como una integridad y corresponsabilidad compartida de todo el aparato estatal.

Así, desde una perspectiva teórica, la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, debe vigilar que el sistema de programas públicos que sirven a la sociedad y optimizan sus necesidades fundamentales. Esto hace efectivo que el servicio público sea congruente, principalmente, como viene refiriéndose, con los principios de los derechos humanos y, con las obligaciones adquiridas por el Estado.

La investigación confirma, a partir de los enfoques del garantismo, el principialismo y el pluralismo jurídico, se ofrecen herramientas conceptuales útiles para comprender la ineludible relación entre derechos humanos y políticas públicas. No obstante, los mismos enfoques podrían ser insuficientes en el sentido de su aplicación y contextualización para explicar la complejidad entre derechos humanos y políticas públicas. Derivado de lo anterior, la investigación adoptó una aproximación integradora con los elementos del enfoque de derechos humanos los cuales son: la perspectiva de género, empoderamiento,

reconocimiento del marco normativo de los derechos humanos, responsabilidad, respeto a la diferencia o a la diversidad, igualdad y no discriminación, intergubernamentalidad, intersectorialidad, participación e inclusión, coordinación y articulación, territorialidad, efectividad.

Para finalizar, se sostiene que la transversalidad de los derechos humanos en las políticas públicas no debe ser entendida como un objeto estático o acabado, sino un proceso permanente en que se tengan incorporados los estándares de derechos humanos para servir como guía para la formulación e implementación de las políticas públicas del Estado. Es decir, orientar su acción, entendido el estándar como el contenido normativo de un derecho definido en los Tratados Internacionales en la materia, en las observaciones generales emitidas por los órganos creados por los mismos y, en su jurisprudencia, declaraciones y principios. Este contenido es considerado el mínimo necesario para el efectivo goce y disfrute de los derechos por todas las personas. Por lo que su consolidación exige cambios culturales en la administración pública, formación especializada de los servidores públicos, el fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana que permitan reducir la distancia entre el discurso y la realidad, así como de la necesaria armonización normativa.

En conclusión, la investigación describió el desafío estructural en la consolidación de la transversalidad de las políticas públicas en materia de derechos humanos en el Estado de Querétaro, pero también, en su contraste, la oportunidad para avanzar hacia un modelo de gobernanza más coherente, humano y social, orientado a la protección efectiva de la dignidad humana.

La probabilidad de la eficiencia y eficacia de la ejecución de la transversalidad en las políticas públicas en materia de derechos, se reflejará en su implementación siempre y cuando la capacidad del Estado esté dispuesta a transformar en criterios operativos reales de su actuación cotidiana, no

únicamente en declaraciones que se queden solamente en el ámbito simbólico de su actuar.

REFERENCIAS DOCUMENTALES

a) Bibliográficas

- Belov, M. (Ed.). (2018). *Global Constitutionalism and its challenges to Westphalian Constitutional Law*. Oxford: Hart Publishing.
- Bremer, J. (2013). *De Westfalia a post-Westfalia: hacia un nuevo orden internacional*. México: IJ-UNAM.
- Ferraz, T. (2018). *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 10ª ed. São Paulo: Atlas.
- Gragl, P. (2018). *Legal Monism. Law, Philosophy, and Politics*. UK: Oxford.
- Iannello, P. (2015). "Pluralismo jurídico", en Núñez, A. y Fabra, J. (2015). *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*. Vol. 1. Capítulo 21. México: UNAM.
- Kahn, P. (2011). *Political theology: four new chapters on the concept of sovereignty*. Columbia University Press.
- Krasner, S. (Ed.). (2001). *Problematic Sovereignty. Contested Rules and Political Possibilities*. Columbia University Press.
- Luhmann, N. (2004). *Law as a Social System*, Oxford University Press.
- Luque, P. (Ed.). (2015). *Particularismo. Ensayos de filosofía del derecho y filosofía moral*. Madrid: Marcial Pons.
- Núñez, Á. y Fabra, J. (2015). *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*. Vol. 1. Capítulo 16. México: UNAM.
- Wallerstein, I. (2007). *Universalismo europeo. El discurso del poder*. (Anaya, J., Trad.). México: Siglo XXI.
- Weber, M. (1979). *El político y el científico*. (Francisco Rubio, Trad.). Madrid:

Alianza editorial.

Wolkmer, A. (2018). *Pluralismo jurídico. Fundamentos de una nueva cultura del Derecho*. 2ª ed. (David Sánchez, Trad.). Madrid: Dykinson.

b) Hemerográficas

Acosta, J. (2005). "La interdependencia entre el derecho internacional y el derecho comunitario europeo". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. 5. México: IIJ-UNAM.

Bauböck, R. *et al.* (2012). "¿De las 'guerras' metodológicas al pluralismo metodológico?" En *Revista Española de Ciencia Política*, en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37547/21065>.

Czajka, A. (2016). "Europe beyond universalism and particularism". *Contemporary Political Theory*, 15(1), e29–e31.

Nelken, D. (2008). "Legal Pluralism, Privatization of Law and Multiculturalism: Eugen Ehrlich, Living Law, and plural legalities", *Theoretical Inquiries in Law*, July.

Seinecke, R. (2017). "Rechtspluralismus in der Rechtsgeschichte", *Rechtsgeschichte Legal History*, Frankfurt, Núm. 25.

Tamanaha, B. (1993). "The Folly of the Social Scientific Concept of Legal Pluralism". *Journal of Law and Society*, vol. 20, núm. 2.

Teubner, G. (1997). "Breaking Frames: The Global Interplay of Legal and Social Systems". *The American Journal of Comparative Law*, vol 45, núm. 1.

